

TEMATSKA MREŽA JEDRO
lipanj 2023.

KAMO NAS VODA NOSI? REFORMA VODNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ

- POLICY BRIEF -



Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.

KAMO NAS VODA NOSI? REFORMA VODNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ

1. Uvod

Za Hrvatsku se kaže da je vodno bogata zemlja, što joj otvara velike mogućnosti za iskorištavanje vodnog bogatstva u poljoprivredne, industrijske i druge svrhe, pogotovo u kontekstu klimatskih promjena koje rezultiraju poremećajem u vodnim sustavima čitavog svijeta. Hrvatske rezerve pitke vode su relativno velike, no 90% vode za opskrbu crpi se iz zaliha podzemnih voda, što je problematično zbog nepovoljnih vremenskih prilika (npr. sušnih ljetni mjeseci). Uslijed djelovanja višestrukih faktora, javno upravljanje vodama u Hrvatskoj nije na zadovoljavajućoj razini, zbog čega je Vlada RH prije desetak godina pokrenula reformu vodnog sektora.

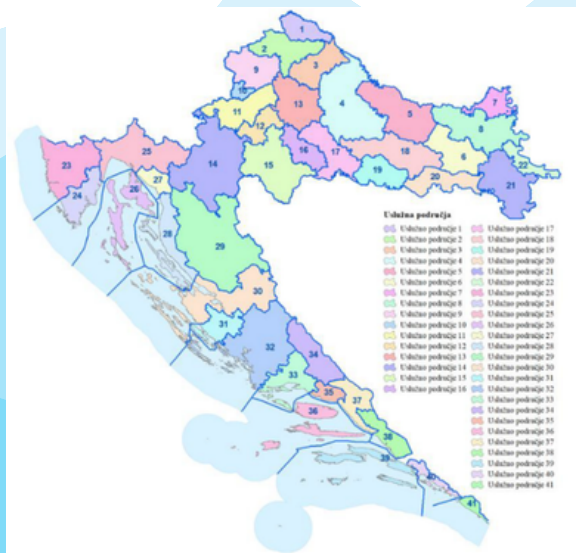
Svoj obol u kvalitetnijem upravljanju tim javnim dobrom želi ponuditi i tematska mreža JEDRO, koja je u drugoj polovini 2022. godine provela **istraživanje putem analize postojećih propisa te održavanjem 12 fokus grupa s više od 50 predstavnika lokalnih vlasti i javnih isporučitelja vodnih usluga, ne bi li saznala ključne izazove u provedbi reforme vodnih usluga, kao i potencijalne prilike za poboljšanje sustava.**

Tematska mreža JEDRO djeluje unutar trogodišnjeg projekta JEDRO - Javne politike za održivi društveni razvoj: voda, energetika, otpad kojeg vodi udruga Zelena akcija u suradnji s 10 partnera iz RH (Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Društvo za oblikovanje održivog razvoja (DOOR), Udruga za zaštitu prirode i okoliša Zeleni Osijek, Udruga za prirodu, okoliš i održivi razvoj Sunce, Zelena energetska zadruga (ZEZ), Brodsko ekološko društvo (BED), Ekološka udruga Krka Knin, Pravo na grad (PNG), PAN – Udruga za zaštitu okoliša i prirode, ZMAG – Zelena mreža aktivističkih grupa). Istraživanje reforme upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj je usmjereno na **analizu procesa i sadržaja reforme te na razvoj preporuka za unaprjeđenje i buduće planiranje provedbe ovog reformskog procesa.**

JEDRO je u protekle dvije godine analiziralo postojeći pravni i zakonodavni okvir, prije svega **Zakon o vodnim uslugama (NN 66/19)** te **Uredbu o uslužnim područjima (NN 147/2021)** kojom se definira 41. uslužno područje, kao i Nacionalni plan oporavka i otpornosti u koji je ukotvljen čitav reformski paket.

Zakonom i uredbom koja iz njega proizlazi, a čije je ishodište Strategija upravljanja vodama, mijenja se kompletna krvna slika vodnog upravljanja u Hrvatskoj, čiji je cilj okrupnjavanje sadašnjih 156 uslužnih područja. Međutim, taj proces se odvija bez potpore značajnog udjela predstavnika lokalne samouprave i vodnih komunalnih poduzeća u čijem je vlasništvu cjelokupna infrastruktura.

Kao rezultat istraživanja, tematska mreža JEDRO sastavila je policy brief, odnosno smjernice za javne politike koje su usmjerene prema donositeljima odluka, kao i stručnoj te zainteresiranoj javnosti. Ovaj brief donosi prikaz procesnog dijela vodne reforme te ima za cilj razvoj preporuka, odnosno prilika za premošćivanje postojećih zapreka u reformskom procesu.



KAMO NAS VODA NOSI? REFORMA VODNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ

2. Regulatorni okvir upravljanja vodama

Krovni zakon koji uređuje vodno gospodarstvo u RH je **Zakon o vodama**. Uslijed pristupnih pregovora Europskoj uniji početkom 2000-ih godina, Hrvatska se sukladno smjernicama Europske komisije o potrebi značajnog ulaganja u unaprjeđenje vodnog sektora obvezala izraditi strateške i planske dokumente i uskladiti zakonski okvir s direktivama i propisima EU koje reguliraju upravljanje vodama i njihov status. Prva izmjena Zakona o vodama iz 2005. godine je shodno preuzetim obvezama predvidjela izradu (1) strategije upravljanja vodama, (2) planova upravljanja vodnim područjima, (3) plan upravljanja vodama te (4) višegodišnjim planovima izgradnje i održavanja objekata komunalne infrastrukture, koji ujedno predstavljaju osnovne dokumente zajedničke Europske politike upravljanja vodama. Navedeni planski dokumenti detaljnije su definirani Zakonom o vodama iz 2009. godine, a njihova izrada započela je nakon donošenja Zakona o vodama 2005. godine.

Prvi strateški dokument koji ujedno predstavlja i **ishodišnu točku vodne reforme jest Strategija upravljanja vodama iz 2008. godine** koja definira ključne ciljeve i aktere nadležne na području vodnog gospodarstva. Tako se 6 ključnih ciljeva strategije odnosi na:

- 1) povećanje stupnja opskrbljenosti stanovništvom,
- 2) unaprjeđenje upravljanja javnim vodoopskrbnim sustavima koje obuhvaća određivanje distribucijskih područja procesom okrupnjene reorganizacije,
- 3) ekonomsku cijenu vode,
- 4) smanjenje gubitaka iz vodoopskrbnih sustava,
- 5) zadovoljenje potrebe za vodom i
- 6) povećanje sigurnosti zahvata za javnu vodoopskrbu.

Ključni akteri na području upravljanja koje Strategija upravljanja vodama definira su:

1. Hrvatski sabor (donosi zakone i odabire predstavnike u Nacionalno vijeće za vode i Vijeće za vodne usluge)
2. Vlada Republike Hrvatske (predlaže zakone Saboru i donosi uredbe)
3. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (predlaže zakone Vladi)
4. Hrvatske vode (pravna osoba za upravljanje vodama)
5. Nacionalno vijeće za vode (razmatra sustavna pitanja upravljanja vodama, usklađuje različite potrebe i interese te predlaže mjere za razvoj i poboljšanje vodnog sustava)
6. Druga tijela državne uprave
7. Jedinice lokalne i regionalne samouprave (vlasnici infrastrukture upravljanja vodama i pružatelji usluge vodoopskrbe i odvodnje)
8. Javni isporučitelji vodnih usluga (osnovani od strane jedinica lokalne samouprave)
9. Vijeće za vodne usluge (osiguranje zakonitosti u području određivanja cijene vodnih usluga, naknade za razvoj i naknade za priključenje)

* Dodatno, Strategija je 2008. predvidjela osnivanje znanstveno-stručne institucije za vode koja je osnovana 2022. godine kao Institut za vode Josip Juraj Strossmayer.

Osim Zakona o vodama, drugi temeljni zakoni koji uređuju upravljanje vodama u Hrvatskoj su Zakon o vodnim uslugama, Zakon o vodi za ljudsku potrošnju te Zakon o financiranju vodnog gospodarstva iz kojeg proizlaze dodatne uredbe i pravilnici koji definiraju vodne doprinose, naknadu za uređenje voda, naknadu za korištenje voda te naknadu za zaštitu voda. Navedenim zakonima, RH je ostvarila ciljeve prilagodbe zakonskog okvira Europskim propisima te započela proces reforme vodnog sektora. Međutim, na specifične odredbe Zakona o vodnim uslugama te Uredbe o uslužnim područjima koja iz njega proizlazi, podnesene su brojne primjedbe te konačno i postupak ocjene ustavnosti navedenih propisa budući važan udio jedinica lokalne samouprave i isporučitelja vodnih usluga novouspostavljeni okvir nisu smatrali zadovoljavajućim.

KAMO NAS VODA NOSI? REFORMA VODNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ

3. Proces reforme vodnog sektora

Hrvatsko vodno gospodarstvo suočava se s nekoliko problema. **Prema podacima Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Hrvatska svakodnevno gubi u prosjeku 50% vode od mjesta zahvata do kućanstva, dok Strategija upravljanja vodama prihvaća gubitke vode od 15 do 20%.** Prema procjenama Hrvatskih voda, sadašnja priključenost stanovništva na sustav javne vodoopskrbe iznosi 87%. Uz to, dokumentacija Hrvatskih voda iz 2018. godine utvrđuje kako je 55% stanovništva priključeno na sustav javne odvodnje, dok je pročišćavanjem otpadnih voda obuhvaćeno 43% stanovništva. Navedeni problemi prepoznati su i istaknuti u preporukama Europske komisije u pretpristupnim pregovorima za ulazak Hrvatske u EU te je zatražena izrada plana poboljšanja efikasnosti cjelokupnog vodnog sektora.

Za potrebe provedbe reforme, nadležno Ministarstvo je u suradnji s Hrvatskim vodama, izradilo i naručilo niz analiza, studija i podloga. Donošenjem Uredbe o mjerilima ekonomičnog poslovanja isporučitelja vodnih usluga 2010. godine Ministarstvo započinje izradu godišnjih analiza ekonomičnosti poslovanja isporučitelja. Iste godine naručuje se analiza financijskih aspekata provedbe vodno-komunalnih direktiva, zatim analiza kvalitete poslovanja isporučitelja vodnih usluga 2014. godine te analiza stanja poslovanja isporučitelja vodnih usluga 2017. godine.

Uzimajući u obzir prve planske dokumente koji definiraju smjer reforme, cjelokupni proces reforme vodnog gospodarstva može se načelno podijeliti u četiri faze:

1. Usvajanjem Strategije upravljanja vodama 2008. godine postavljaju se konkretne mjere koje je potrebno provesti za poboljšanje efikasnosti te promjenom Zakona o vodama 2009. godine primjenjujući europske direktive i propise čime započinje proces izrade planova upravljanja vodama, analiza i donošenje podzakonskih propisa u svrhu ostvarenja ciljeva. Potonje je rezultiralo izdvajanjem djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje iz multifunkcionalnih komunalnih poduzeća u zasebna komunalna poduzeća.
2. Druga faza je započela 2014. godine usvajanjem Uredbe o uslužnim područjima kojom je planirana provedbena mjera okrupnjavanja isporučitelja vode na 20 uslužnih područja. Planirana područja se u velikoj mjeri preklapaju s granicama regionalne samouprave, pri čemu je predviđeno osnivanje novih vodnih komunalnih poduzeća s udjelom vlasništva JLS-a temeljem broja stanovnika. Ciljevi i mjere ove Uredbe, međutim, u praksi se nisu ostvarili.
3. Treća faza obuhvaća donošenje Zakona o vodnim uslugama (ZoVU) 2019. godine koji vraća na početak proces okrupnjavanja, i određuje uvjete okrupnjavanja u vidu vlasništva i upravljanja komunalnim vodnim građevinama te uvjete rada i poslovanja budućih okrupnjenih isporučitelja.
4. Četvrta faza započinje donošenjem Uredbe o uslužnim područjima 2021. godine kao novog pokušaja definiranja područja i shodno tome isporučitelja vodnih usluga, ovog puta predviđajući 41 uslužno područje. Nova uredba se izrađuje usporedno s usvajanjem Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (NPOO) kojim se predviđaju značajna sredstva za provedbu vodne reforme temeljem odredbi ZoVU-a i same Uredbe.

Budući da druga faza reforme koja predviđa provedbu okrupnjavanja prvom Uredbom o uslužnim područjima iz 2014. godine u nije u potpunosti provedena, Vlada je započela paket reformskih mjera 2019. godine izglasavanjem novog Zakona o vodnim uslugama. Time se otvara novo poglavlje reforme koje još uvijek nije okončano. Zakon o vodnim uslugama za cilj postavlja stvaranje održivog sustava sukladno strateškim ciljevima, i to prenoseći europske propise o održivosti na način da se kroz cijenu

KAMO NAS VODA NOSI? REFORMA VODNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ

3. Proces reforme vodnog sektora

vodne usluge uspostavi održivo financiranje cjelokupnog sustava, odnosno da korisnici vodnih usluga plaćanjem usluga omoguće ulaganja u nove dijelove infrastrukture kao i njihovo održavanje. Zakonom se daje detaljni okvir za definiranje cijena vodne usluge, ponovno se utvrđuju kriteriji za okrupnjavanje isporučitelja vodnih usluga te se predviđa otklanjanje poteškoća ovisno o teritorijalnim, financijskim i tehničkim specifičnostima pojedinih isporučitelja vodnih usluga pri okrupnjavanju kako bi usluga vodovoda i odvodnje bila osigurana i u procesu formiranja novih ujedinjenih isporučitelja.

4. Zakon o vodnim uslugama

U 2019. godini Vlada radi na novom Zakonu o vodnim uslugama, a u rad stručne skupine za izradu nacrtu prijedloga Zakona bili su uključeni Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, Udruga općina u Hrvatskoj, Hrvatska zajednica županija, Hrvatska udruga poslodavaca, Hrvatska gospodarska komora te Hrvatska grupacija vodovoda i kanalizacije. Javno savjetovanje o nacrtu prijedloga Zakona o vodnim uslugama održalo se od 9. siječnja 2019. godine do 8. veljače 2019. godine, a njime se prikupilo preko 200 komentara i prijedloga predstavnika jedinica lokalnih samouprava i isporučitelja vodnih usluga. Komentarima su se propitivali kriteriji okrupnjavanja, ustavnost zakona te provedivost u odnosu na veliku različitost u financijskoj i projektnoj opterećenosti pojedinih isporučitelja vodnih usluga.

Zakon o vodnim uslugama se u konačnici izglasao 28. lipnja 2019. godine, pri čemu njime predviđa donošenje Uredbe o uslužnim područjima u roku tri mjeseca od donošenja Zakona. Zbog potonjeg se kao referentna godina za ispunjavanje kriterija formiranja budućih upravljačkih udjela u društvu preuzimatelju koristi 2018. godina.

4. a) Uslužna područja prema ZoVU

Zakonom o vodnim uslugama definiraju se uslužna područja na kojima se pružaju vodne usluge te njihovi ciljevi, kao i glavni ciljevi samog zakona.

Tako Zakon definira primarne legitimne ciljeve:

- osiguranje priuštivosti cijene vode stanovnicima i poslovnim korisnicima
- kvantitativna i kvalitativna dostupnost vode i usluge odvodnje
- poštivanje načela – trajno, učinkovito, ekonomično i svrhovito obavljanje djelatnosti vodnih usluga.

S druge strane, ciljevi uspostave uslužnog područja su:

- osiguranje povrata troškova od vodnih usluga definirano zakonom koji uređuje financiranje vodnoga gospodarstva putem socijalno priuštive cijene vode
- uspostave javnih isporučitelja vodnih usluga sposobnih za održivi razvoj i održavanje komunalnih vodnih građevina, uključujući i sposobnost provedbe svih obaveza
- ostvarenje poslovne samo-održivosti, financijske stabilnosti i visokog stupnja učinkovitosti javnih isporučitelja vodnih usluga.

KAMO NAS VODA NOSI? REFORMA VODNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ

Također, Zakon donosi i kriterije uspostave uslužnih područja:

- uslužno područje uspostavlja se na postojećim vodoopskrbnim područjima na kojim se isporučuje voda za ljudsku potrošnju od najmanje dva milijuna m³ godišnje s mogućim odstupanjem od -10 %, što je utvrđeno kao donja granica priuštivosti definirana Strategijom upravljanja vodama (uz iznimku od 800 000 m³ do 1 000 000 m³ uz određene pretpostavke)
- uslužno područje mora obuhvatiti sve sustave javne vodoopskrbe, sve sustave javne odvodnje i sve aglomeracije
- granica uslužnog područja ne može presijecati granice vodoopskrbnog područja niti aglomeracije, osim kad je aglomeracija presječena državnom granicom
- u trenutku početka pružanja vodnih usluga po novom javnom isporučitelju vodnih usluga (JIVU) na uslužnom području, više postojećih vodoopskrbnih područja postaju jedno vodoopskrbno područje s jednim isporučiteljem vodnih usluga, pri čemu se JIVU-i prema određenim uvjetima pripajaju s društvom preuzimateljem (javni isporučitelj koji udovoljava kriterijima uspostave društva preuzimatelja (*vidi odlomak 4.b*), a kojeg je imenovala Vlada Uredbom u uslužnim područjima)
- kada se uspostavi jedan javni isporučitelj vodnih usluga na uslužnom području, on se može slobodno pripajati ili spajati s javnim isporučiteljem vodnih usluga s uslužnog područja s kojim graniči.

4. b) Uvjeti pripajanja javnih isporučitelja prema ZoVU

Prema Zakonu o vodnim uslugama, 156 postojećih javnih isporučitelja vodnih usluga dužni su, sukladno Uredbi pripojiti se određenom društvu kapitala (društvo preuzimatelj), koji je u roku od 6 mjeseci od dana stupanja Uredbe na snagu dužan prihvatiti pripajanje.

Također, ZoVU definira uvjete pripajanja javnih isporučitelja vodnih usluga društvu preuzimatelju, uključujući **два glavna kriterija za odabir primarnog društva preuzimatelja** te dodatni kriterij za odabir supsidijarnog društva preuzimatelja:

1. društvo preuzimatelj postaje javni isporučitelj vodnih usluga koji je na novodefiniranom uslužnom području imao najveći ukupni prihod po osnovi cijene vodnih usluga, cijene isporuke vode drugom isporučitelju vodnih usluga i naknade za razvoj u tri godine koje prethode godini stupanja uredbe na snagu
2. društvo preuzimatelj postaje javni isporučitelj vodnih usluga koji je na novodefiniranom uslužnom području isporučio najveću količinu vode za ljudsku potrošnju korisnicima vodnih usluga i drugim isporučiteljima vodnih usluga u tri godine koje prethode godini stupanja uredbe na snagu
3. ako se započeto pripajanje primarnom društvu preuzimatelju ocijeni neizglednim u rokovima propisanim uredbom, pripajanje se provodi prema drugom javnom isporučitelju vodnih usluga koji se također određuje uredbom.

4. c) Koraci pripajanja javnih isporučitelja prema ZoVU

Prije samog pripajanja, postojeći JIVU-i koji pružaju uslugu na dva uslužna područja, dužni su izvršiti podjelu društva u roku 60 dana od dana stupanja uredbe na snagu. Uz to, JIVU-i su dužni u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu zakona prenijeti sve većinske udjele u trgovačkim društvima odnosno većinska osnivačka prava koje imaju u drugim pravnim osobama na svoje članove društva, dioničare odnosno osnivače ili treće osobe. Za samo donošenje odluke o pripajanju potrebna je obična većina danih glasova na skupštini društva, odnosno obična većina u temeljnom kapitalu zastupljenom na skupštini i u društvu preuzimatelju i u društvima koja se pripajaju.

KAMO NAS VODA NOSI? REFORMA VODNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ

Društveni ugovor odnosno statut društva preuzimatelja mora se u od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu uskladiti s odredbama ZoVU-a, dok se unutarnji opći akti društva preuzimatelja moraju u roku od 90 dana po isteku roka od 6 mjeseci uskladiti s odredbama ZoVU-a. Poslovni udjeli odnosno dionice u društvu preuzimatelju određuju se prema stanju kapitala i rezervi društva preuzimatelja i društava koja se pripajaju na dan 31. prosinca 2018. Pripajanje se provodi s brojem zaposlenika koji ne može biti veći od broja zaposlenih na dan 31. prosinca 2018., a sve troškove pripajanja društava kapitala snosi društvo preuzimatelj.

5. Uredba o uslužnim područjima

Vladina Uredba o vodnim područjima donesena je 30. prosinca 2021. godine te je rezultirala formiranjem 41. uslužnog područja, kao i definiranjem društva preuzimatelja. **Javno e-savjetovanje o Nacrtu prijedloga Uredbe o uslužnim područjima održavalo se u razdoblju od 10. rujna 2021. do 11. listopada 2021. godine.** Šira javnost je bila veoma zainteresirana za komentiranje i davanje prijedloga na ovaj pravni akt, čemu svjedoči podatak da je na Javnom savjetovanju prikupljeno čak 204 komentara, čiji su autori poglavito vodna komunalna poduzeća i jedinice lokalne samouprave.

Valja napomenuti kako su se, osim javnog e-savjetovanja, prilikom formiranja uslužnih područja, u periodu od 22. 9. 2021. do 7. 10. 2021. godine, a u suradnji s Udrugom gradova i Udrugom općina RH organizirale serije od 20 savjetovanja s jedinicama lokalne i regionalne samouprave te JIVU-ima u Hrvatskim vodama. Na savjetovanjima su se predstavljale radne verzije organizacije uslužnih područja, no sami skupovi nisu ipak doveli do dvosmjerne komunikacije između nacionalnih nositelja izrade Uredbe i zainteresiranih dionika u gradovima i općinama diljem Hrvatske. Stoga, prema uvidima velikog broja sudionika fokus grupa na kojima se temelji ovaj *policy brief*, proces savjetovanja sa zainteresiranom javnošću nije osigurao prihvaćanje sadržaja Uredbe od strane onih na koje se odnosi, značajnog udjela lokalnih dionika vodnog upravljanja.

Postupak na Ustavnom sudu

U razdoblju od 15. prosinca 2021. godine do 25. svibnja 2022. godine čak 32 aktera u ustavnosudskom postupku podnijelo je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona o vodnim uslugama, a nekolicina njih i za Uredbu o vodnim područjima. **Ustavni je sud svojim rješenjem od 20. prosinca 2022. godine odbacio prijedlog pokretanja postupka za ocjenu ustavnosti Zakona o vodnim uslugama**, dok je prijedlog za ocjenu ustavnosti Uredbe o vodnim područjima izdvojio u zaseban predmet te odlukom od **29. ožujka 2022. privremeno obustavio izvršenje svih općih i pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju Uredbe.**

Službeni rok za pripajanje vodnih komunalnih poduzeća društvu preuzimatelju bio je zadan na 6 mjeseci od dana stupanja Uredbe o vodnim područjima na snagu, **što znači da je rok za pripajanje bio 8. srpnja 2022. godine.** Međutim, on nije mogao biti ostvariv budući da je Ustavni sud odlukom od 29. ožujka 2022. godine obustavio izvršenje svih općih i pojedinačnih akata koji proizlaze iz Uredbe.

Ustavni je sud na sjednici održanoj 7. veljače 2023. godine donio odluku kojom se ukida Uredba o uslužnim područjima koja će, radi neprihvatljive pravne praznine, **biti na snazi do 15. srpnja 2023. godine.** Predlagatelji su osporavali Uredbu na **formalnoj i materijalnopravnoj naravi.**

KAMO NAS VODA NOSI? REFORMA VODNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ

Formalna narav tiče se načina provođenja postupka e-savjetovanja, odnosno Vladinog neobjavlivanja izvješća s e-savjetovanja prije stupanja Uredbe na snagu, što de facto onemogućilo bilo koji vid savjetovanja i sudjelovanja zainteresirane javnosti u procesu donošenja Uredbe i formiranja uslužnih područja. Ustavni sud zaključuje kako je Vlada svjesno čekala protek roka za objavu izvješća o provedenom e-savjetovanju, što se nikako ne može smatrati dobrom praksom i postupanjem u skladu sa svrhom savjetovanja, propisano člankom 11. stavkom 4. Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI). Ipak, Ustavni sud napominje kako prema ZPPI-u i Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću Izvješće o provedenom e-savjetovanju nije moralo biti objavljeno prije stupanja Uredbe na snagu te da osobama koje su u postupku e-savjetovanja iznijele primjedbe nije osigurano pravno sredstvo ako njihove primjedbe nisu prihvaćene.

Materijalnopravna narav tiče se nesuglasnosti Uredbe s kriterijima koji su propisani Zakonom o vodnim uslugama. Naime, Uredbom određena uslužna područja trebala su biti uspostavljena na način da se osigura povrat troškova od vodnih usluga, da se uspostavi javni isporučitelj vodnih usluga sposoban za održivi razvoj i održavanje komunalnih vodnih građevina, te da se omoguće poslovna samoodrživost, financijska stabilnost i visoki stupanj učinkovitosti javnih isporučitelja vodnih usluga. Ustavni sud je utvrdio da Vlada nije navela nikakve razloge niti obrazložila jesu li uspostavom uslužnih područja i društva preuzimatelja, formiranih na način propisan Uredbom, ispunjeni gore navedeni kriteriji. Uz to, Ustavni sud smatra kako je Vlada bila dužna obrazložiti zašto su uslužna područja formirana na način propisan Uredbom.

K tome, dio sudaca Ustavnog suda izrazilo je izdvojena mišljenja, naglašavajući kako „pripajanjem postojećih isporučitelja vodnih usluga isti se izuzimaju iz izravne demokratske kontrole građana koji su ih uspostavili i razvijali te ih se stavlja pod upravljačku kontrolu uprave novoosnovanih društava (kapitala) koja nema nužno podršku svih jedinica lokalne samouprave kojima su na ovaj način oduzeta upravljačka prava“. Uz to, oni smatraju kako Uredbom nije definiran mehanizam kojim je moguće razlučiti funkcionalne od nefunkcionalnih pružatelja, kao niti mehanizam koji bi onemogućio pogoršanje odnosa kvalitete vode i cijene vodne usluge.

Sljedeći potez bio je na Vladi, koja je do 15. srpnja bila dužna donijeti novu Uredbu o uslužnim područjima, pri čemu je nužno uvažiti kriterije na koje ih je upozorio Ustavni sud. **5. lipnja 2023. godine Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja je pokrenulo javno savjetovanje o nacrtu Prijedloga uredbe o uslužnim područjima koje traje do 20. lipnja 2023. godine.** Osim samog prijedloga, Ministarstvo je objavilo i obrazloženje uspostave svakog uslužnog područja prema kriterijima i ciljevima ZoVU-a. Detaljnije kriterije i ciljeve moguće je pronaći u *Grafičkom prikazu 1.*

Kriteriji

Kriterij količine isporučene vode

Najmanje dva milijuna m³ godišnje sa odstupanjem od -10%

od 800 000 m³ do 1 000 000 m³ uz određene pretpostavke

Kriterij tehničke cjelovitosti sustava

Kriterij obuhvata sustava

Kriterij nepresijecanja sustava

Kriterij zaštite vlasništva nad komunalnim vodnim građevinama

Ciljevi

Povrat troškova od vodnih usluga i priuštivost cijene vode

Sposobnost za održivi razvoj i održavanje, uključujući i sposobnost provedbe obveza iz Ugovora o pristupanju

Postizanje poslovne samoodrživosti, financijske stabilnosti i učinkovitosti

KAMO NAS VODA NOSI? REFORMA VODNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ

Nacionalni plan oporavka i otpornosti (NPOO)

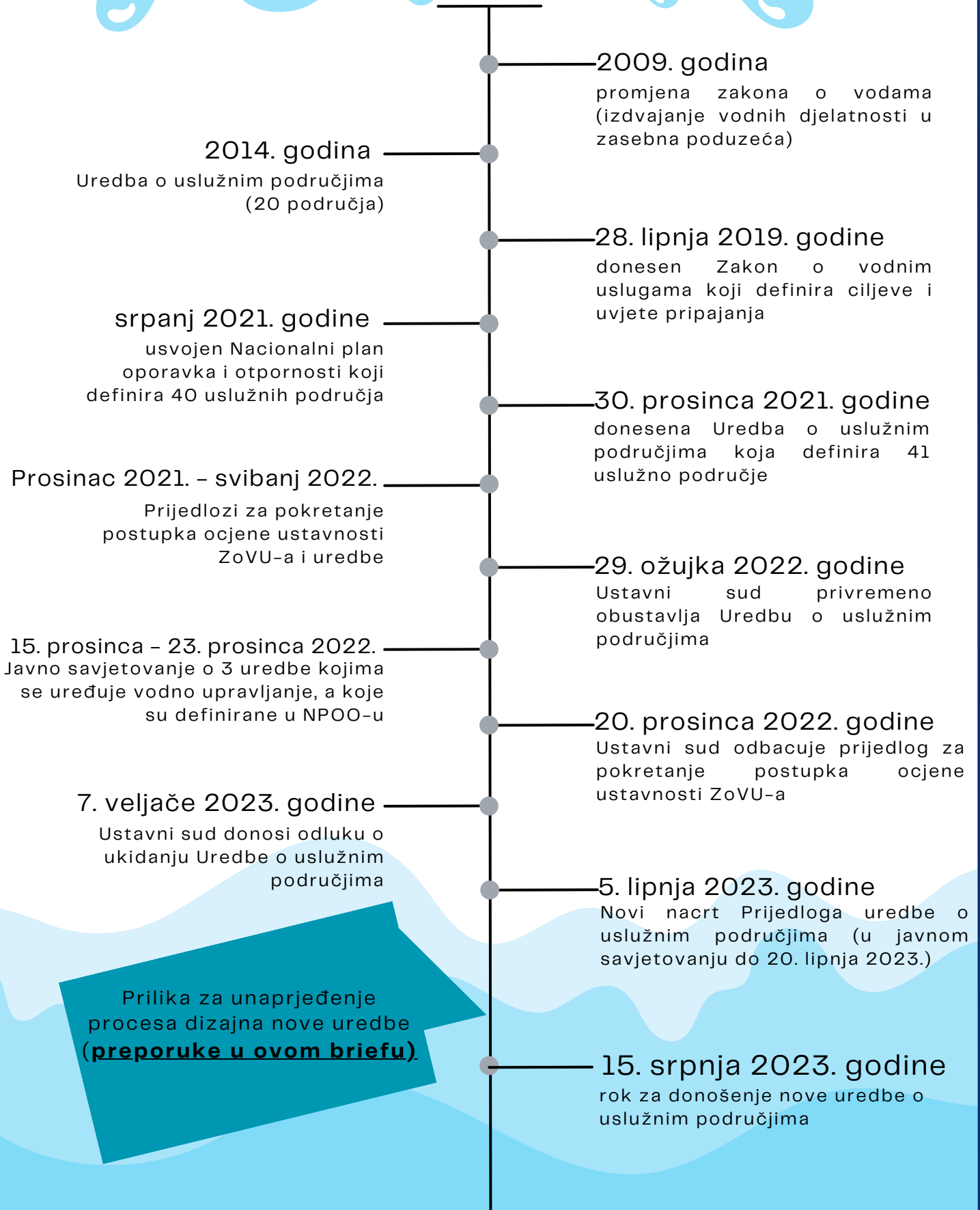
Prije usvajanja Uredbe i pokretanja postupaka za ocjenu njene ustavnosti, važno je napomenuti, **u srpnju 2021. godine usvojen je Nacionalni plan oporavka i otpornosti (NPOO)**. Ovaj, za povlačenje bespovratnih EU sredstava posebno značajan strateški dokument, pokazateljima provedbe predviđa **usvajanje Uredbe o uslužnim područjima do kraja 2022. godine te integraciju postojećih 156 javnih isporučitelja na 40 uslužnih područja po principu jedan isporučitelj vodnih usluga po uslužnom području do kraja 2023. godine.**

Prema kvalitativnim pokazateljima unaprjeđenja vodnog gospodarstva Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, **do kraja 4. kvartala 2022. godine bilo je potrebno donijeti sljedeće podzakonske akte:** Uredba o uslužnim područjima, Uredba o vrednovanju učinkovitosti poslovanja isporučitelja vodnih usluga, Uredba o metodologiji za određivanje cijene vodnih usluga te Uredba o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti vodnih usluga. Uredbe, pritom, djeluju kao nužni operativni dokumenti u provedbi reforme javnih isporučitelja vodnih usluga. Svi navedeni akti su doneseni do kraja 2022. godine, pri čemu je, zbog žurnosti njihova donošenja, proces javnog savjetovanja bio značajno skraćen. Naime, javno savjetovanje za Nacrt prijedloga uredbe o vrednovanju učinkovitosti poslovanja isporučitelja vodnih usluga te Nacrt prijedloga uredbe o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti vodnih usluga trajalo je **od 15. prosinca do 19. prosinca 2022. godine**, dok je javno savjetovanje za Nacrt prijedloga uredbe o metodologiji izračuna cijene vodnih usluga trajalo **od 19. prosinca do 23. prosinca 2022. godine**. Podsjetimo, prema Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću objava poziva na savjetovanje o nacrtima zakona, drugih propisa i akata treba sadržavati jasno naznačen rok za očitovanja zainteresirane javnosti za koji je poželjno da ne bude kraći od 15 dana od dana objave nacrta na internetskoj stranici tijela nadležnog za izradu nacrta, kako bi zainteresirana javnost imala dovoljno vremena za proučavanje predmetnog nacrta i oblikovanje svoga mišljenja.

VREMENSKA CRTA KLJUČNIH DOGAĐAJA VODNE REFORME

2008. GODINA

STRATEGIJA UPRAVLJANJA VODAMA KAO ISHODIŠTE REFORME



KAMO NAS VODA NOSI? REFORMA VODNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ

6. Preporuke za proces izrade nove verzije Uredbe

Proces kojim se u proteklih dvije godine odvio dizajn reforme te oblikovanje uslužnih područja bio je obilježen pristupom odozgo prema dolje i snažnim upućivanjem lokalnih dionika na uvjetovanost sadržaja Uredbe pokazateljima Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. Time se u dovoljno značajnom udjelu jedinica lokalne uprave i JIVU-a stvorio dojam prisiljenosti i izvlaštenosti iz procesa u kojem su oni nužni akteri provedbe. Također, kao reakcija na jednosmjernan karakter komunikacije 'nositelja' i 'provoditelja' reforme, jedinice lokalne uprave su se mobilizirale u nastojanjima da promijene tijek reforme što je u konačnici rezultiralo odlukom Ustavnog suda o Ukidanju Uredbe o uslužnim područjima i nužnošću izrade nove Uredbe tijekom prve polovine 2023. godine.

Iz izazova koji su obilježili proces dizajna Uredbe i čitave reforme vodnih usluga proizlazi prilika za provedbu dvosmjernog i analitički potkovanog procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u izradi Uredbe koja će biti prihvaćena od dionika na koje se odnosi. **Kao doprinos upravljanju procesom izrade nove verzije Uredbe, temeljem analize dosadašnjeg procesa reforme, mreža JEDRO predlaže slijedeće aktivnosti.**

1. Provedba e-savjetovanja o nacrtu sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, regionalna predstavljanja i posljedična dorada Uredbe

- Nakon izrade nacrtu uredbe propisi se upućuju na e-savjetovanje (započelo 5. 6. 2023.) sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, te se informacija o upućivanju na e-savjetovanje šalje svim dionicima procesa vodne reforme. Ministarstvo evaluira zaprimljene primjedbe i komentare te izrađuje izvješće o provedenom savjetovanju te konačni nacrt uredbe.
- Organizacija regionalnih javnih predstavljanja Uredbe o uslužnim područjima i izvješća o provedenom e-savjetovanju (Zagreb, Split, Osijek i Rijeka) na kojima se daje sinteza komentara zaprimljena na dosadašnjim savjetovanjima kao i povratna informacija nositelja Uredbe o uslužnim područjima.
- Po završetku regionalnih predstavljanja nacrt nove Uredbe se po potrebi dorađuju i upućuju u daljnju proceduru sa sažetim i opširnim obrazloženjem provedenih aktivnosti sukladno dogovorenom hodogramu pripajanja društava i okrupnjavanja uslužnih područja, organizira se ciljano informiranje javnosti o promjenama koje uredba predviđa na način da jasno prikaže što to znači za krajnje korisnike

2. Kvalitetna priprema alata za izazove koje reforma donosi

- U suradnji središnje vlasti i lokalnih dionika vodnog gospodarstva nužno je kreirati mehanizme za premošćivanje implementacijskih izazova i iskorištavanje prilika koje Zakon o vodnim uslugama i Uredba o uslužnim područjima stavlja pred njene provoditelje (postojeće i buduće javne isporučitelje vodnih usluga/društva preuzimatelji te jedinice lokalne samouprave). Više o implementacijskim izazovima i prilikama pronađite u policy briefu „Vodna reforma u Hrvatskoj: implementacijski izazovi i prilike“.

KAMO NAS VODA NOSI? REFORMA VODNOG UPRAVLJANJA U HRVATSKOJ



Javne politike za održivi društveni razvoj:
voda, energetika, otpad

JEDRO

Policy brief

Reforma vodnog upravljanja u Hrvatskoj: Kamo nas voda nosi?

Autori: Anka Kekez Koštro, Antonija Komazlić, Ivan Miković, Mauro Sirotnjak, Aleksa Vukelić

Tematska mreža JEDRO

Web: <https://jedro.zelena-akcija.hr/>

Kontakt: mrezajedro@googlegroups.com



Za više o EU fondovima: www.esf.hr i www.strukturnifondovi.hr



Ova publikacija nastala je u okviru projekta "JEDRO - Javne politike za održivi društveni razvoj: voda, energetika, otpad" koji sufinancira Europska unija sredstvima Europskog socijalnog fonda (broj ugovora: UP.04.2.1.06.0033). Projekt je sufinanciran sredstvima Europske unije iz Europskog socijalnog fonda (85%) i sredstvima Državnog proračuna RH (15%). Ukupna vrijednost projekta iznosi 469.083,4 eura po fiksnom tečaju konverzije koji iznosi 7,53450 kuna za 1 euro, a razdoblje provedbe projekta je od 29. listopada 2020. do 29. listopada 2023.

Sadržaj publikacije isključiva je odgovornost Zelene akcije.