

# Sudjelovanje dionika u provedbi europskog Mehanizma oporavka i otpornosti: slučaj reforme vodnih usluga u Hrvatskoj

---

Šušnjara, Frano

Master's thesis / Diplomski rad

2024

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:699529>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-12**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Frano Šušnjara

SUDJELOVANJE DIONIKA U PROVEDBI EUROPSKOG  
MEHANIZMA OPORAVKA I OTPORNOSTI: SLUČAJ REFORME  
VODNIH USLUGA U HRVATSKOJ

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2024.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

SUDJELOVANJE DIONIKA U PROVEDBI EUROPSKOG  
MEHANIZMA OPORAVKA I OTPORNOSTI: SLUČAJ REFORME  
VODNIH USLUGA U HRVATSKOJ

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Anka Kekez Koštro

Student: Frano Šušnjara

Zagreb

Rujan, 2024.

### **Izjava o autorstvu rada i poštivanju etičkih pravila u akademskom radu**

Izjavljujem da sam diplomski rad „Sudjelovanje dionika u provedbi europskog Mehanizma oporavka i otpornosti: slučaj reforme vodnih usluga u Hrvatskoj“ koji sam predao na ocjenu mentorici prof. dr. sc. Anki Kekez Koštro napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obveza na nekom drugom učilištu te da na temelju njega nisam stekao ECTS bodove.

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

Frano Šušnjara

## SADRŽAJ

1. Uvod .....	1
2. Europeizacija .....	2
2.1. Značenje pojma europeizacije .....	2
2.2. <i>Top-down</i> pristup europeizaciji .....	3
3. Europski plan oporavka i Mehanizam za oporavak i otpornost .....	5
3.1. Nastanak i struktura novog financijskog paketa .....	5
3.2. Uvođenje novog oblika EU financiranja .....	7
3.3. Nacionalni planovi oporavka i otpornosti .....	8
3.4. Izrada hrvatskog Nacionalnog plana oporavka i otpornosti .....	12
4. Otpor dionika javnim politikama .....	14
4.1. Otpor dionika javnim politikama .....	14
4.2. Otpor Mehanizmu oporavka i otpornosti .....	15
5. Metodologija .....	16
6. Vodoopskrbni sustav u Hrvatskoj do ustavne tužbe .....	18
6.1. Povijesni razvoj vodoopskrbnog sustava Hrvatske .....	18
6.2. Reforma vodoopskrbnog sustava .....	20
7. Kontekstualni uvjeti i proces kojim dolazi do otpora reformi .....	24
8. Rasprava .....	28
9. Zaključak .....	30
Literatura .....	33
Sažetak .....	38
Abstract .....	39

## **Popis ilustracija**

Slika 1: Uslužna područja prije donošenja Uredbe o uslužnim područjima 2021. ....	22
Slika 2: Uslužna područja nakon donošenja Uredbe o uslužnim područjima 2021. ....	23
Grafički prikaz 1. Proces koji je doveo do Ustave tužbe u Hrvatskoj.....	2

## 1. Uvod

Europski plan oporavka i Mehanizam oporavka i otpornosti doneseni 2020. godine u nekima državama su pobudili optimizam i oduševljenje zbog tematike i načina financiranja. Naime, *cost-justification* model, koji se najčešće koristi pri izvedbi projekata financiranih EU fondovima, je zamijenjen *performance-based* modelom koji će države članice prisiliti da, ukoliko žele dobiti tražena sredstva, uistinu ostvare zacrtane ciljeve te je isti model mahom pozitivno pozdravljen po donošenju.

Republika Hrvatska je, po donošenju Mehanizma oporavka i otpornosti krenula i izradu vlastitog nacionalnog plana uz dogovore s Europskom komisijom i ostalim dionicima. Hrvatski Nacionalni plan oporavka i otpornosti je definirala svoje reformske ciljeve prema europskim *Country specific recommendations* (CSRs). Među tim CSR-ovima bio je i jedan koji se odnosio na vodoopskrbni sustav te je hrvatska Vlada na čelu s Andrejom Plenkovićem krenula u reformu hrvatskog vodoopskrbnog sustava.

O reformi i potrebama za ulaganjem u hrvatski vodoopskrbni sustav govori se godinama jer je cijeli sustav zastario te je i njegov dugoročni razvitak i održivost na udaru zbog klimatskih promjena i manjka kapaciteta za razvoj. Svjedoci smo i sve nepravilnijih i ekstremnijih vremenskih uvjeta diljem svijeta. UN u vlastitim dokumentima posebno navodi i Mediteransku regiju kao jednu od onih gdje bi mogli doći do smanjivanja zaliha podzemnih voda. (Ujedinjeni narodi, 2023). Osim navedenih problema, vodoopskrbni sustav bilježi gubitke vode i do 50%, iracionalno trošenje i rasipanje vode, manja stručnog kadra i ogromnu razinu rascjepkanosti i nerazvijenosti vodoopskrbnih poduzeća (Užar, 2012: 213).

Iako je reforma vodoopskrbnog sustava bila potrebna, ona je u Hrvatskoj dovela do podnošenja ustavne tužbe od strane nekolicine jedinica lokalne samouprave i javnih vodoopskrbnih poduzeća. Uzevši u obzir popriličnu pasivnost hrvatskih društvenih aktera po pitanju otpora na reforme, ovo je nešto što je itekako iznenadilo hrvatske *policy* poduzetnike i javnost.

Od donošenja Mehanizma oporavka i otpornosti, sve veći broj radova se piše na temu mogućih političkih i ekonomskih posljedica koji bi taj Mehanizam mogao donijeti Europskoj Uniji. Uključujemo se u tu raspravu iznimno zanimljive i relevantne teme, ali se nećemo fokusirati na ekonomske posljedice po građane i države EU ili na dugoročne posljedice po strukturu Europske Unije već koje su najčešće predmet analiza.

Ono gdje nastaje znanstvena praznina i što nas zanima je otpor relevantnih dionika tom Mehanizmu i uzroci zbog kojih je došlo do otpora, pogotovo u državi kao što je Hrvatska s tim da ćemo se osvrnuti i na druge države EU. Kako bi doprinijeli punjenju te praznine istražiti ćemo *Kako dolazi do otpora građana i dionika na top-down europeizacijske mehanizme prema primjeru reforme vodoopskrbnog sustava u Hrvatskoj u okviru NPOO-a?* Ovakvo pitanje može nam rasvijetliti pogrešne korake koje rade *policy* poduzetnici te doprinijeti efikasnijoj provedbi javnih politika.

U potrazi za odgovorom na ovo pitanje poslužit ćemo se metodom analize procesa (*process tracing*) kao studije jednog slučaja. Ovaj istraživački dizajn donosi zaključke analizom ključnih događaja unutar određenog procesa i propitivanjem kauzalnih mehanizama unutar procesa. Mi ćemo analizom procesa pokušati rasvijetliti ključne korake u procesu od osnivanja Mehanizma do otpora u dionika u hrvatskoj aktualnoj reformi vodoopskrbnog sustava.

Nastavak ovog rada je sadržajno podijeljen na sljedeći način. Prvo će biti iznesen teorijski okvir kojim daje pregled postojećih uvida o a) europeizaciji b) Europskom planu oporavka i Mehanizmu oporavka i otpornosti c) Otpornu dionika javnim politikama. Teoretski okvir je izgrađen na temelju pregleda postojećih istraživanja i dostupne literature na europeizacije, Mehanizma oporavka i otpornosti i otpora dionika politikama. Nakon toga će biti opisan dizajn istraživanja, metodologija i slučaj koji je odabran za analizu. Potom će se iznijeti nalazi istraživanja u obliku različitih koraka našeg procesa koji će biti detaljno objašnjeni i potkrijepljeni intervjuima i fokus grupama kao empirijskim dijelom istraživanja. Nakon toga ću pokušati povezati empiriju i teoriju u cjelinu te približiti čitateljima uvid kako je *top-down* pristup EU u provođenju Mehanizma oporavka i otpornosti i njegov neprimjeren dizajn doveo do ustavne tužbe u Republici Hrvatskoj.

## 2. Europeizacija

### 2.1. Značenje pojma europeizacije

Europeizacija je pojam koji se posljednjih nekoliko desetljeća počeo koristiti kako bi se opisao proces europske integracije. Međutim, zbog opširnosti pojma nije moguće ponuditi u potpunosti točan odgovor na što se europeizacija odnosi. U nastavku će biti moguće vidjeti da je europeizaciji moguće pristupiti iz različitih perspektiva te da svaka od njih na vlastiti način pokušava objasniti procese i aktere europeizacije.

Jednu od prvih značajnih definicija europeizacije postavlja Robert Ladrech koji kaže kako je to „rastući proces preorijentacije smjera i oblikovanja politika, do stupnja u kojemu politička i



ekonomska dinamika Europske unije postaje dijelom organizacijske logike nacionalnih politika i oblikovanja političkih programa“ (Babić Krešić, 2015: 388). Othon Anastasakis kaže kako značenje riječi europeizacija može biti „konkretno i specifično, a istovremeno i neuhvatljivo i sveobuhvatno. Europeizacija je sredstvo i cilj; ona je metoda kao i supstanca; ona je projekt i vizija. Ona označava određenu političku, sociokulturnu i kulturnu stvarnost, ali je isto tako i ideologija, simbol i mit. Ima univerzalnu vrijednost zbog svoje povijesne, holističke i globalizirajuće prirode. Istovremeno, njezin utjecaj ima unutarnje posljedice za Europu i vanjski značaj za ostatak svijeta“ (Anastasakis, 2005: 77-78). Kao takva, europeizacija ima različite pristupe i poglede te ju nije jednostavno definirati.

Danas tako imamo različite pristupe europeizacije koje na svoj način pokušavaju objasniti procese koji se događaju pod utjecajem EU politika kao i viđenja javnosti na europeizaciju. Europeizacija je ubiti fenomen koji velik broj teorija pokušava objasniti. Za početak, ona objašnjava proces ulaska novih država članica u Uniju te popratne institucionalne promjene koje su države primorane uvesti. Nadalje, europeizacijom se također smatra i jačane ovlasti EU te povećanja kapaciteta EU u odnosu na države članice te prilike i probleme koje to može donijeti. Treći i najčešći način upotrebljavanja pojma europeizacije odnosi se na „penetraciju nacionalnih sistema upravljanja“ na svim razinama državne vlasti, od nacionalne do lokalne, te uključuje političko ponašanje, institucionalne promjene i racionalnost upravljanja. Četvrti način na koji se pojam upotrebljava je u obliku „izvoza“ vrijednosti i organizacijske strukture vanjskom politikom Unije na regije i države koje nisu članice EU. Posljednji način korištenja odnosi se na političko „ujedinjenje“ država članica i razvoj različitih međuvladinih mehanizama za upravljanje EU (Olsen, 2002: 923-924).

Postoje i oni koji nemaju pretežno pozitivno mišljenje o pojmu europeizacije i viđenju njegove budućnosti. Naime, nalazimo i mišljenja kako je europeizacija problem koji se istražuje, a ne rješenje problema te da je europeizacija ubiti oblik zajedničkog donošenja procedura, paradigmi itd. koji se onda samo prenosi na nacionalne razine (Exadakytylos i Radaelli, 209: 508). Ulrich Beck je još skeptičniji te navodi kako je proces europeizacije došao do kritične granice te da se EU i nacionalne države moraju odlučiti žele li u budućnosti nastupati kao Europa ili kao nacionalne države (Beck i Grande, 2007: 70-71).

## 2.2. *Top-down* pristup europeizaciji

Nadalje, europeizacija se može odviti na tri načina *top-down*, *bottom-up*, te horizontalni međuvladin način. (Baun i Marek, 2013: 5-6). Zdravko Petak također navodi kako je proces europeizacije koncipiran kao „stalna interakcija između nacionalne i supranacionalne razine, s

državama članicama EU kao kreatorima, odnosno subjektima, kao i objektima stvaranja politika (Petak, 2015: 19). *Top-down* pristup odnosi se na procese kojima EU utječe na politike nacionalnih država, upravljanje i financiranje projekata. Utjecaj EU na države članice se može razlikovati ovisno o državi članici, ali i o posebnim područjima djelovanja, institucijama i aspektima politike (Baun i Marek, 2013: 5-6). Suprotan *top-down* pristupu jest *bottom-up* pristup koji se odnosi na utjecaj država članica na oblikovanje politika i funkcija Unije. To članicama omogućava da osiguraju sebi povoljniji tretman ili kompetitivnu prednost te pokušaju utjecati na politike Unije koje smatraju nedovoljno dobrima. Treći način odnosi se na horizontalni međuvladin način provođenja europeizacije. Ona može uključivati emuliranje politika koje provode uspješnije države članice te učenje i prijenos istih na vlastite nacionalne politike. Horizontalni način odnosi se i na komunikaciju i interakciju različitih nacionalnih aktera, od nevladinih organizacija, poduzetnika pa do lokalnih *policy* poduzetnika i drugih dionika (Baun i Marek, 2013; 6).

Nama će u ovom radu biti zanimljiv treći način korištenja pojma europeizacije prema Olsenu tj. penetracija nacionalnih sistema upravljanja i njezin najčešće korišteni *top-down* mehanizam. Ovaj način gledanja na europeizaciju je najčešći u javnosti zemalja Srednje i Istočne Europe koji na EU gledaju kao svojevrsnu tvorevinu koja će im pomoći u rješavanju mnogih nacionalnih problema poput zastarjelih modela upravljanja, sigurnosti i nade u budućnost (Anastasakis, 2005: 78, 80). Iako su te iste države Srednje i Istočne Europe, kroz svoju tisućljetnu povijest „naviknule“ na upravljanje od strane vanjskih utjecaja bili oni u obliku Rusije, Osmanskog Carstva, Austrije ili nekih drugih država i režima, EU predstavlja prvi puta u povijesti tih država vanjski utjecaj koji budi nadu u bolju budućnost. U EU, te države i njihova javnost vidi mogućnost „snažne demokracije, ekonomskog prosperiteta, neovisnog civilnog društva i važnosti u međunarodnoj areni“ (Anastasakis, 2005: 81).

*Top-down* pristup EU možda je najočigledniji pri pristupanju novih država kandidatkinja EU. Kako bi došle do te razine prosperiteta, države CEE moraju proći Kopenhagenske kriterije i kondicionalnost EU u svrhu ulaska u Uniju, ali i daljnjeg financiranja projekata. U tom slučaju, očit je *top-down* pristup te se od država koje žele pristupiti EU očekuje uspostava demokratskih institucija, vladavine prava, zaštite ljudskih prava i poštivanje prava manjina, liberalnog tržišta te promicanje i poštivanje političkih i monetarnih ciljeva Unije (Dudley, 2020: 3). Javnost država Srednje i Istočne Europe percipira EU kao tvorevinu koja će im donijeti toliko željen rast i razvitak uz velika financiranja prijeko potrebnih projekata. Tako primjerice u Poljskoj, nakon ulaska u EU dolazi do snažnog ekonomskog, političkog i institucionalnog razvitka

države što dovodi do velike javne podrške zbog ispunjenih očekivanja te Poljaci žele aktivno članstvo u Uniji.

*Top-down* pristup upravljanju bit će od iznimnog značaja za daljnje proučavanje tematike ovog rada. Naime, to je pristup koji je apsolutno dominirao javnim upravljanjem do 70-ih i 80-ih godina 20. stoljeća te koji smatra da je demokratski izabrana elita demokracija jedina legitimizirana provoditi akcije s posljedicama za cijelo građanstvo (Pulzl i Treib, 2007: 94-95). *Top-down* pristup implementaciju smatra jednostavnim provođenjem prethodno donesenih odluka te je prema njima implementaciji apolitični administrativni proces čija moć leži u rukama centralnih stvaratelja politika (Pulzl i Treib, 2007: 96). Uz prednosti koje *top-down* pristup donosi poput jasno zacrtanih kriterija, ciljeva i političke volje za provedbom, on donosi i mnoštvo problema poput manjka znanja o lokalnoj problematici u formulaciji politike, nefleksibilnosti, smanjenoj uključenosti dionika, implementacijskim nerazumijevanjima i mnogim drugim (Pulzl i Treib, 2007: 95 i 100-102). U idućem dijelu rada, predstaviti će se novi oblik *top-down* upravljanja EU u obliku Mehanizma oporavka i otpornosti.

Hrvatska je postala članicom EU 1. srpnja 2013. godine zahvaljujući upravi europeizaciji vlastitih struktura te se ta europeizacija nastavlja i dalje. Nedavni primjer *top-down* pristupa i kondicionalnosti EU, a u kojem sudjeluje i Hrvatska imamo u Europskom planu oporavka (eng. European recovery plan) kroz Mehanizam oporavka i otpornosti (eng. Recovery and resilience facility - RRF).

### 3. Europski plan oporavka i Mehanizam za oporavak i otpornost

#### 3.1. Nastanak i struktura novog financijskog paketa

Krajem 2019. iz Wuhana su počele pristizati prve vijesti o virusu COVID-19. U samim počecima virus nije zauzimao preveliku brigu u mislima udaljenog Zapadnog svijeta. Prijetnja putnika i robe diljem svijeta je nastavio teći normalnim rasporedom te se virus isto tako postepeno širio. Uskoro je postalo jasno da će biti zaražene i sve države članice EU te je među ljudima nastupio period nesigurnosti i anksioznosti.

Talijanska Republika je prva država članica Europske Unije koja je, 9. ožujka 2020., proglasila izvanredno stanje i uvela mjere *lockdown*-a. Uskoro je većina država članica EU uvela nekakav oblik mjera za suzbijanje novonastale pandemije te je došlo do krize europskog jedinstvenog tržišta ponovnim uvođenjem kontrola na međunarodnim granicama, protekcijom nad medicinskom opremom i međusobnih klevetanja. Iako je u početku odgovor država bio nekoordiniran i pojedinačan, države članice EU će koristeći EU mehanizme, uspjeti koordinirati

svoje akcije, odgovoriti na krizu i postaviti se kao sposobna i korisna za rješavanje velikih sigurnosnih kriza (Wolf i Ladi, 2020: 1027).

Jedan od odgovora na krizu je i Europski plan oporavka donesen 14. prosinca 2020. Italija i Španjolska koje su bile jedne od najteže pogođenih zemalja COVID-19 u Europi su tražile 1 000 milijardi eura paketa pomoći, dok su Njemačka i Francuska predložile 500 milijardi eura. Na posljetku je dogovoreno da će se prihvatiti prijedlog Europske komisije koja je predložila 750 milijardi eura paketa pomoći u obliku bespovratnih sredstava i kredita. Donesen u svrhu borbe protiv ekonomske stagnacije i krize kao i protiv socijalnih poteškoća nastalih mjerama *lockdown*-a. Također, očekivani pad ekonomske aktivnosti i sveukupne proizvodnje država nije bio jednak u svakoj državi članici kao ni mogućnost članica da se odupru krizi i odgovore na nju te iz toga proizlazi ekonomska racionalnost zajedničkog djelovanja u smjeru ekonomskog oporavka (Biscari i dr. 2021: 4).

Europski plan oporavka se također popularno naziva i *NextGenerationEU* (NGEU), te se uvelike razlikuje od prethodnog odgovora na financijsku krizu 2008. te krizu javnog duga 2013. godine. Za vrijeme Velike financijske krize 2008., EU je zagovarala mjere štednje tzv. *Austerity* kako bi te na taj način prebrodili krizu. Za vrijeme Krize javnog duga, zajednički odgovor krizi nastupio je prekasno, ali je, učeći iz grešaka 2008. EU osigurala velike pakete pomoći pogođenim državama u svrhu restrukturiranja dugova (de Witte, 2021: 635-636). NGEU je također veliki paket pomoći od čak 750 milijardi eura. uklopljen u Višegodišnji financijski okvir 2021.-2027.

Financiranje toliko velikog financijskog iznosa nije bilo jednostavno s obzirom da je EU gotovo udvostručila svoj budžet Višegodišnjeg financijskog okvira 2021.-2027, s prethodno planiranih 1,074 bilijuna eura na 1,824 bilijuna eura. Europska komisija će financirati potrebnih 750 milijardi eura posuđivanjem na svjetskim financijskim tržištima gdje ima povoljniji kreditni rejting od individualnih država. Od 750 milijardi eura, 360 milijardi će se dodijeliti država u obliku duga koji će morati vratiti, a ostalih 390 milijardi u obliku bespovratnih sredstava. Sve članice EU su se prijavile za cjelokupan iznos dodijeljenih bespovratnih sredstava, dok je interes za EU kredite manji te se prijavilo 7 država članica, a to su: Italija, Grčka, Portugal, Cipar, Slovenija, Rumunjska i Poljska. Od tih 7 država, samo su dvije iskoristile maksimalni iznos duga, Grčka i Italija. Osim potpore državama članicama, oko 10% financija Europskog plana oporavka će se primijeniti i na osnaživanje postojećih EU programa poput *Horizon*-a i *Just Transition Fund*-a.

Europska komisija je odredila 6 primarnih ciljeva NGEU koji bi trebali post-Covid EU učiniti zelenijom, digitalnom i otpornom (commission.europa.eu, 2020). Ti ciljevi uključuju:

1. promicanje zelene tranzicije kroz obnovljive izvore energije i održivu mobilnost
2. ubrzanu digitalnu transformaciju kroz digitalizirano gospodarstvo i javne usluge
3. ojačati socijalnu infrastrukturu uz smanjenje teritorijalnih razlika
4. poboljšati pristup visokom obrazovanju relevantnom za buduće gospodarstvo
5. podržati nediskriminirajući rast, razvoj, istraživanja i inovaciju za sve
6. osigurati moderan, efikasan i priuštiv zdravstveni sustav

Europska komisija je ipak zadržala neke oblike uvjetovanja alociranja sredstava te je tako određeno da 37% dobivenih sredstava mora biti utrošeno na promicanje zelene tranzicije te 20% mora biti utrošeno na digitalnu transformaciju. Ostalih 43% može biti utrošeno na projekte koji se tiču nekog od prethodno navedenih ciljeva.

### 3.2. Uvođenje novog oblika EU financiranja

Najveći dio NGEU sredstava odnosi se na Mehanizam za oporavak i otpornost (eng. *Recovery and resilience facility*). Ono što je posebno zanimljivo kod Mehanizma za oporavak i otpornost je uvođenje tzv. *performance-based* financiranja za razliku od učestalog *cost-justification* pristupa. *Performance-based* financiranje se odnosi na povezivanje financijske podrške projektima na temelju postizanja određenih, unaprijed dogovorenih, ciljeva u zadanom roku. Ovakav oblik financiranja sa sobom povlači i veliku stopu odgovornosti i obveze te omogućava EU „prisilnu europeizaciju“ ukoliko žele pristupiti financijskim sredstvima (Corti i Vesan, 2023: 516).

Ako se prisjetimo da se europeizacijom smatra i povećanje ovlasti i kapaciteta EU nad državama članicama, onda možemo vidjeti i kako su NGEU i Mehanizam za oporavak i otpornost novi alati europeizacije. Naime, EU fondovi, zbog kojih javnost u zemljama koje su pristupile EU od 2004. nadalje najvećim dijelom podržava članstvo u EU, su primjer *cost-justification* principa prema kojemu EU u iznimno rijetkim slučajevima može suspendirati korištenje tih sredstava te su njima financirani veliki infrastrukturni projekti i mnoštvo društvenog sadržaja. Međutim, Mehanizmom za oporavak i otpornost, EU uvodi princip *performance-based* financiranja te države moraju ispunjavati određene ciljeve prethodno dogovorene sa Bruxellesom kako bi osigurale tražene financije. Što se više EU budžeta za države članice prenamijeni iz *cost-justification* principa na *performance-based* princip, nastupit

ce i veći stupanj europeizacije koja podrazumijeva jačanje EU kondicionalnosti nad državama članicama.

Mehanizam za oporavak i otpornost tako postaje jedan primjer *top-down* pristupa. Naime, kao što smo naveli, Mehanizam koristi *performance-based* princip u dijeljenju EU sredstava. Ukoliko država članica ne ispuni kriterije ulaganja dogovorene s Europskom komisijom, EU može obustaviti financiranje određene investicije ili čak tražiti povrat novca. Ovo omogućuje EU veću kontrolu nad procesom donošenja reformi u državama članicama kao i velikim investicijama u kojima EU sudjeluje sa zamjetnom količinom novca. Tu vidimo očit *top-down* pristup prema kojem EU kontrolira količinu dobivenog novca i može usmjeravati kriterije i ciljeve u početnim pregovorima te tako mnogo više utjecati na alokaciju dodijeljenih sredstava.

Uz *top-down* pristup koji je važan za funkcioniranje Mehanizma za oporavak i otpornost, za njegov nastanak bio je važan intergovernmentalizam država članica EU. Naime, Mehanizam je donesen za vrijeme ekonomskog usporavanja i naznaka moguće ekonomske krize uvjetovane posljedicama COVID-19. Donesen je upravo putem dogovora među državama članicama (intergovernmentalizam) nakon četiri dana pregovora. Na tim pregovorima je odlučeno da će EU posuditi 750 milijardi eura na financijskim tržištima po povoljnijim kamatnim stopama od onih po kojima bi to mogle učiniti države članice. Tako su države međusobnim dogovorom gotovo udvostručile proračun EU za sedmogodišnje razdoblje 2021.-2027. te po prvi put dozvolile EU da se zaduži (Hodson i Howarth, 2023: 2).

### 3.3. Nacionalni planovi oporavka i otpornosti

Kako bi ostvarili pristup velikoj količini alociranih sredstava, države članice morale su izraditi Nacionalne planove oporavka i otpornosti. Europska komisija je zatražila da tijekom izrade Nacionalnih planova oporavka i otpornosti u proces izrade uključe i dionike koji su niže na ljestvici moći od njih. Tako EK smatra da pripremne i provedbene konzultacije trebaju se provoditi u skladu s nacionalnim pravnim okvirom te uključivati relevantne lokalne i regionalne vlasti, socijalne partnere, organizacije civilnog društva, organizacije mladih i druge relevantne dionike (Europska Komisija, 2021). Tako je EK pokušala uvesti u proces donošenja Nacionalnih planova i *bottom-up* princip koji po nekima donosi poboljšane krajnje rezultate procesa zbog temeljitijeg znanja sa „terena“.

U ostvarenju tih ciljeva države članice mogu naići na pregršt izazova koji bi usporili ili onemogućili provedbu Nacionalnih planova oporavka i otpornosti. Sastavljanje nacionalnih planova oporavka se uglavnom odvijalo razumnim tempom uz nekoliko probijanja postavljenih

rokova (primjerice od strane Nizozemske), ali bez većih problema. Međutim, nekolicina istraživača je zaključila da nedostaje ambicije u nacionalnim planovima oporavka koji su sastavljale najčešće vlade i ministarstva država članica, ali i ambicije u ocjenjivanju tih planova od strane Europske komisije. Nekolicina reformi i ulaganja u digitalnoj i zelenoj sferi se također smatra upitno efikasnom te može dovesti do kontroverzi u državama članicama. Nadalje, države EU koje su dio europskog Juga su često imale ambiciju provesti velike reforme tržišta rada, mirovina i pravosuđa što će zasigurno izazvati reakcije javnosti i otežati provedbu reforme. Najveći izazov će vjerojatno biti provođenje tih velikih reformi i iskorištavanje cjelokupnih dodijeljenih sredstava u zadanom roku u država Juga koje su poznate po neučinkovitim javnim tijelima i kompliciranim birokratskim procesima (Schramm i dr., 2022: 120-121).

U slučaju Italije, Ministarstvo financija dobiva nadležnost u izradi Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. Kako bi bila sigurna u uspješnost vlastitog plana, Italija je uspostavila 6 dodatnih tijela koja nadziru implementaciju, miljkaze i ciljeve te relevantne indikatore uspješnosti. Također, Italija je slala Komisiji na pregled nacрте već napisanih javnih politika i reformi kako bi ih Komisija odobrila kao valjane te je uključila politički osjetljive teme poput mirovinskog sustava, tržišta rada. To je bilo moguće zbog ogromne količine novca koje je Italija dobila, a koji je iznosio 68,9 milijardi eura u početnoj fazi provođenja Mehanizma, a na posljetku je dosegnuo 194,4 milijarde eura što ga čini, u apsolutnim brojkama, uvjerljivo najvećim.

Slično, Španjolska je također dobila veliku količinu novca, čak 69,5 milijardi eura (5,8% BDP-a) te se posvetila socijalnim reformama koje bi teško naišle na odobrenje javnosti bez Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. U svrhu kvalitetne izrade Plana, Španjolska je održala preko 85 sastanaka s Europskom komisijom te su se održavali učestalo i redovito kako se bližio rok predaje Plana. Na tim sastancima Komisija je djelovala kao racionalni akter te pokušala pravilno postaviti ambicije španjolske vlade u pisanju Plana gdje je najveća točka prijepora bila povezivanje mirovina s indeksom potrošačkih cijena.

Kao i kod većine europskih statistika, države europskog Juga kao što su Španjolska i Italija, vidno se razlikuju od država Sjevera i Centra EU. Tako primjerice u Švedskoj, sredstva dobivena kroz Mehanizam oporavka i otpornosti čine samo 0.7% BDP-a ili 3,3 milijarde eura od koji 44,4% otpada na politike zelene tranzicije. Tako malena količina sredstava je demotivirala Švedsku vladu i građane da se ozbiljno „prime posla“ i provedu značajne reforme u okviru Mehanizma oporavka i otpornosti. Također, zbog političkih previranja u socijaldemokratskoj vladi i vladajućoj većini, Švedskoj je bilo teže usvojiti Nacionalni plan oporavka i otpornosti te se njime uglavnom fokusirala na financiranje reformi iz već

dogovorenog godišnjeg budžeta. Suradnja Komisije i Švedske je na posljertku ocjenjena kao dobra (Munta i dr. 2023: 15-16).

Nizozemska je dobila, gledano u odnosu na BDP, jednako sredstava kao i Švedska, samo 0.7%. Odgovornost vođenja i provedbe Nacionalnog plana oporavka i otpornosti dobilo je Ministarstvo financija. Nizozemska vlada je također dozvolila da projekti koji su pokrenuti te su bili financirani nacionalnim sredstvima sada budu provedeni uz sredstva isključivo iz Mehanizma za oporavak i otpornost što je dovelo do smanjenog broja provedenih projekata. Ono što je pohvalno u slučaju Nizozemske jest što je u dogovoru i suradnji s Komisijom pokrenula provedbu reforme financiranja stambenih kredita na što je Komisija često upozoravala (Munta i dr. 2023: 13).

Međutim, Mehanizam oporavka i otpornosti je nov način financiranja i usmjeravanja politika i reformi država članica od strane EU te kao takav sa sobom ima potencijal donijeti i nove probleme. Upravo su se na te potencijalne probleme i osvrnuli neki autori poput Morana i Bokhorsta. Naime, ukoliko *performance-based* financiranje opstane, možemo očekivati odgađanje bitnih reformi u državama članicama dok te reforme ne dođu na dnevni red EU skupa sa velikim iznosima financiranja (Moran, 2023: 26). Također, Mehanizam je kao javna politika donesen od strane eurobirokrata te je tek nakon trebalo vidjeti kako će se takav način donošenja politika uspješno implementirati na terenu. Ključne točke reformi, njihovi *ex-ante* indikatori, određeni od strane tih birokrata pretpostavljaju svijet u kojem su oni u mogućnosti godinama unaprijed predvidjeti situacije i kreirati politike na taj način, ali svijet se mijenja, a ciljevi Nacionalnih planova su sada doneseni i fiksni te će tek trebati vidjeti koliko će EU biti fleksibilna po pitanju izmjena ako dođe do potrebe za tim (Bokhorst, 2022: 37).

Participacija dionika je iznimno bitna za kvalitetno donošenje politika i razumijevanja stanja na terenu. Tako je EU i predvidjela u svojem planu za Mehanizam oporavka i otpornosti da države članice uključe potrebne dionike u kreiranje nacionalnih planova oporavka i otpornosti kako bi što više legitimirala svoje buduće ciljeve Mehanizma za oporavak i otpornost. Troškovi potrebni za kvalitetnu konzultaciju s dionicima se također mogu zatražiti putem nacionalnih planova te za pripremu i, ako je moguće, za provedbu plan oporavka i otpornosti, vlade trebaju dostaviti sažetak konzultacija koje su se provodile u skladu s nacionalnim zakonodavni okvirom te u suradnji s lokalnim i regionalnim vlastima, socijalnim partnerima, organizacijama civilnog društva, organizacijama mladih i drugim relevantnim dionicima (EU, 2021).



Međutim, istraživanja Munte, Pirchera i Bekkera je pokazalo kako EU ipak nije uspjela prisiliti države članice da značajno uključe dionike. Također su otkrili da je nivo sudjelovanja dionika ovisio o društvenoj tradiciji sudjelovanja i koncentraciji dionika. Nadalje, što je veće bilo financiranje od strane EU, primjerice u Hrvatskoj, to su dionici bili više marginalizirani jer je Hrvatska pokušala osigurati što više sredstava te je usko koordinirala svoj Plan oporavka i otpornosti s Europskom Komisijom. S druge strane, manjak velikog financiranja je demotivirao bogate države poput Nizozemske i Švedske kao i dionike u tim državama te je izostala iole ozbiljnija motivacija za sudjelovanje u konzultiranju (Munta i dr., 2023: 1-3).

Jedan od uvjeta EU bio je visoka participacija dionika u kreiranju nacionalnih planova kako bi se osiguralo provođenje važnih politika na ispravan način utemeljen na znanju sa terena. Međutim, to se nije dogodilo, u velikoj većini država članica EU razina uključenosti dionika u kreiranju nacionalnih planova oporavka bila je nezadovoljavajuća. Vremenski pritisak i različiti vremenski okviri u kojima su donošeni planovi su samo dodatno otežali ispravno provođenje Mehanizma i izrade nacionalnih planova zbog čega bi posljedice mogle biti zamjetne (Munta i dr., 2023:2).

Italija nije poznata i nema dugotrajnu političku kulturu sudjelovanja zainteresiranih dionika i građana u formulaciji i implementaciji javnih politika. Tako su primjerice u Italiji, za vrijeme Contijeve i Draghijeve vlade, konzultacije bile formalne i brze kako bi vlade bile sigurne da neće propustiti važne rokove te su izostale iole ozbiljne konzultacije sa zainteresiranim dionicima u procesu formuliranja Nacionalnog plana za oporavak i otpornost. Takav oblik, u kojem se važni dionici ne uključuju u proces formuliranja politika može kasnije izroditi probleme ozbiljne opozicije kao što se i dogodilo u slučaju talijanske reforme sudstva gdje će uspjeh reforme uvelike ovisiti o potpori skupine koje prethodno nisu konzultirane o reformi (Germano i Lizzi, 2024: 16). Zainteresirani dionici tako u pojedinim slučajevima uspijevaju mobilizirati građanstvo u pokušaju da zaustave reforme na lokalnoj i regionalnoj razini (Germano i Lizzi, 2024: 15).

Španjolska je kao i Italija poznata po minimalnoj uključenosti građana i ostalih dionika u procese formulacije i implementacije javnih politika. Ipak, za razliku od Italije, Španjolska je u velikoj mjeri uključila regionalne vlade koje imaju velike ovlasti u dijelovima politika kojima se bavi implementacija Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. Problem uključenosti civilnog društva i drugih relevantnih dionika vezanih uz javne politike je ipak preostao te su se mnogi dionici žalili da nisu bili dovoljno uključeni (Zeitlin i dr., 2023: 28).

Švedska s druge strane posjeduje veću koncentraciju socijalnih aktera kao i političku kulturu njihova angažmana. Iako su Europska komisija i švedska vlada izjavile da su postojali kvalitetni sastanci i konzultacije sa dionicima, svi intervjuirani dionici su kasnije naveli kako se sastanci jesu održali, ali oni nisu bili u mogućnosti mijenjati već napisane dijelove Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. Dionici su pokušali na druge načine doći do Komisije, ali takvi pokušaji nisu urodili pretjeranim pogodnostima za njihov slučaj (Munta i dr. 2023: 16-17).

Nizozemska ima sličnu tradiciju participacije dionika koja je ključa za funkcioniranje njihovog industrijskog sektora i odnosa unutar njega. Odmah u početku, dionici su izrazili nezadovoljstvo količinom uključenosti u formulaciju Nacionalnog plana oporavka i otpornosti s čim se nizozemska vlada nije složila. Na posljertku su zainteresirani dionici pozvani da svojim nadležnim ministarstvima podnesu prijedloge izrade NPOO-a. Na posljertku, većina dionika se složila s napisanim NPOO-om ili su jednostavno odustali od sudjelovanja u istome te je Plan dogovoren (Munta i dr., 2023: 14).

### 3.4. Izrada hrvatskog Nacionalnog plana oporavka i otpornosti

Po objavi Europske unije o pokretanju Mehanizma oporavka i otpornosti, vlada Republike Hrvatske, na čelu s premijerom Andrejom Plenkovićem, postavila je izradu kvalitetnog Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (NPOO) kao jedan od prioritetnih izazova i zadataka koje mora izvršiti (Munta i dr, 2023: 9-10) . Upravljanje NPOO-om ukomponirano je u postojeći koordinacijski okvir te je na čelu cijelog procesa izrade NPOO-a bio Ured premijera RH što je pokazalo odlučnost vrha izvršne vlasti da se izrada NPOO-a provede kvalitetno.

Hrvatskoj je u početku dodijeljeno 6.3 milijarde eura europskih sredstava što se čini malim u usporedbi s državama članicama poput Italije (68,9 milijardi eura) i Španjolske (69,5 milijardi eura), ali tih 6.3 milijarde čini 11.6% državnog BDP-a što svrstava Hrvatsku u sami vrh po količini dobivenih sredstava iz Mehanizma oporavka i otpornosti.

Hrvatski NPOO prioritizira ulaganja u 6 glavnih komponenti:

1. Gospodarstvo
2. Javna uprava, pravosuđe i državna imovina
3. Obrazovanje, znanost i istraživanje
4. Tržište rada i socijalna zaštita

## 5. Zdravstvo

### 6. Obnova zgrada i jačanje otpornosti na krize (uključujući obnovu nakon potresa)

Unutar ovih komponenti, reforme i investicije vezane za demografiju, obnovljive izvore energije i energetska učinkovitost mogu se pronaći kao dio širih ciljeva, posebice u kontekstu gospodarstva i zelene tranzicije, ali one nisu definirane kao zasebne cjeline (Vlada RH, 2021).

Sukladno gore navedenim nalogima EU prema kojima države članice u izradi NPOO-ova moraju uključiti relevantne dionike te je Hrvatska to učinila na jedan način. Hrvatski NPOO navodi na mnogim mjestima u dokumentu kako su provedena javna savjetovanja tog i tog datuma za mnoštvo reformi i programa (Vlada RH, 2021). Međutim, kako su Munta i suradnici pokazali, javna savjetovanja i konzultacije nisu bile u potpunosti transparentne i produktivne. Naime, centralizacija izrade NPOO-a u rukama ureda premijera RH prema dogovorima i suradnji s EK, onemogućila je kvalitetnu suradnju s društvenim dionicima prema kojima nije uspostavljen niti jedan novi mehanizam savjetovanja, već su korištene isključivo postojeće metode (Munta i dr. 2023: 10). Vlada je primijenila „tokenistički“ pristup te nije uključivala dionike u konstruktivne debate o sadržaju NPOO-a.

Europska komisija potvrdila da se prezentiranje NPOO-a dionicima uistinu dogodilo, ali je kritizirala neuključenost dionika u implementaciju reformi i politika. Predstavnici EK su na posljetku ipak „priznali da su intenzitet pregovora s Komisijom u ograničenom vremenskom okviru, slaba tradicija uključivanja dionika u proces stvaranja javnih politika te manjak kapaciteta državne vlasti“ efektivno onemogućile širu i uspješniju uključenost dionika i proces (Munta i dr., 2023: 11). Vlada je na te optužbe odgovorila kako je poštivala i nacionalno zakonodavstvo i naloge Mehanizma za oporavak i otpornost. Također, Munta i suradnici objašnjavaju kako je glavna želja vlade bila dogovoriti prihvatljiv NPOO te što prije dobiti 13% pretplaćanja i krenuti u realizaciju s reformama kako bi, uz smanjene kapacitete, uspjela provesti zacrtane reforme (Munta i dr. 2023: 11).

Izrada i implementacija reformi NPOO-ova je bio mukotrpan proces koji je trebao uključiti mnoštvo dionika kako bi se postigle uspješne i ciljne reforme. Države poput Portugala, Španjolske i Belgije su relativno uspješno uspjele uključiti potrebne dionike te tako umanjile razloge za njihov otpor. U Italiji i Hrvatskoj je došlo do zamjetnog otpora nekim reformama upravo zahvaljujući izostancima opsežnim savjetovanja s dionicima u važnoj fazi formiranja NPOO-ova. Također imamo i zabilježene slučajeve Latvije i Estonije gdje su konzultacije bile

isključivo provedene *top-down* pristupom. U takvim slučajevima, može doći do otpora ključnih dionika reformama (Zeitlin i dr., 2023: 30-31).

## 4. Otpor dionika javnim politikama

### 4.1. Otpor dionika javnim politikama

Mir koji je nastupio u Europi i svijetu nakon Drugog svjetskog rata doveo je do olakšanog razvoja demokratskih i inkluzivnih elemenata u javnom upravljanju. Diljem Zapadne i Sjeverne Europe došlo je do sve većih uključivanja dionika u pitanja javnih politika na do tada neviđenoj razini. Ovdje bih želio postaviti distinkciju prema onome što smatram dionicima. Dionici se mogu opisati kao „sudionici/dionici u procesu (osobe ili organizacije) s interesom u promicanju politike. Ovi sudionici, ili "zainteresirane strane," obično se mogu grupirati u sljedeće kategorije: međunarodni dionici, davaoci sredstava, nacionalni politički akteri (zakonodavci, uprava), javni sektor (ministarstvo zdravstva, agencija za socijalnu sigurnost, ministarstvo financija), rad (sindikati, liječničke udruge), privatne profitne organizacije, neprofitne organizacije (nevladine organizacije, zaklade), civilno društvo te korisnici (Schmeer, 1999: 4).

S obzirom na sve veću razinu političke pismenosti i zainteresiranosti javnosti u stvaranje politika, nemoguće je zadovoljiti potrebe i zahtjeve svih dionika pri čemu često dolazi do sukoba dvaju ili više implementacijskih tabora. Sa sukobom dolazi i otpor na provedbu politike od strane onih čiji zahtjevi nisu udovoljeni, a taj otpor se manifestira na mnoštvo načina.

Što se tiče sudjelovanja raznih dionika poput građana, javnih agencija i izvršnih vlasti, Blomgren Bingam smatra kako se ono odvija u zakonodavnim, kvazi-zakonodavnim, sudskim i kvazi-sudskim okruženjima. Kvazi-zakonodavni procesi u kojima sudjeluju građani vežu se za oblike poticanja deliberativne demokracije, e-demokracije, javnih rasprava, participativnog budžetiranja, suradničkog stvaranja javnih politika i druge načine na koje građani mogu djelovati u procesu stvaranja javnih politika (Blomgren Bingam i dr, 2005: 547).

Osim navedenih, suradničkih, načina sudjelovanja koja se odvijaju u suradnji s izvršnim javnim tijelima, dionici mogu zauzeti i pristup otpora ukoliko misle da suradnja s vladajućima ne može uroditi pozitivnim učincima po njihove interese. Otpor označava društvenu akciju suprotstavljenu djelovanju onih aktera u poziciji moći (Nisar, 2017: 15). Otpor tako uključuje izravno uključivanje građana potrebno za razumijevanje i dokumentiranje njihove sposobnosti da frustriraju, osporavaju ili problematiziraju ono što oni vide kao štetnu provedbu javne politike na terenu. Iako je istina da je zbog ogromne razlike u moći između predstavnika države

i marginaliziranih pojedinaca izravna konfrontacija rijetko opcija za marginalizirane skupine (Nisar, 2017: 17).

Prvo ozbiljnije primjećivanje povezanosti između otpora i moći iznio je Foucault 70-ih i 80-ih godina 20. stoljeća. Njegovo razumijevanje otpora se može u suženom obliku može svesti na tri glavna uvida na otpor. Prvi se odnosi na ideju da je moć ubiti mreža odnosa, a ne vlasništvo pojedinca ili institucije te se manifestira kroz diskurse i društvene običaje. Prema drugom Foucaultovom uvidu, otpor je inherentan moći te će se uvijek pojaviti tamo gdje se pojavljuje moć. Treći i posljednji uvid razjašnjava različite oblike otpora te posebno razdvaja organizirane i spontane (Foucault, 1978: 67-68) .

Otpor javnoj politici može protumačiti kao skup akcija koje za cilj imaju obustavu željenih promjena u organizaciji (Peltokorpi i dr., 2007: 421). Ukoliko se odluče za akciju otporom, dionici posežu za akcijama međusobnog udruživanja, mobiliziranja građana u svrhu prosvjeda, lobiranja, nadziranja u svrhu transparentnosti i odgovornosti vlasti, podižu svijest o problemima u društvu, aktivno traže sudjelovanje u izgradnji javnih politika, (Scaramuzzino i dr, 2013; Zyl, 2014; Schlauffer i dr., 2022; Levidow i Neubauer, 2014). Postoje naravno i mjere koje dionici i društveni akteri mogu poduzeti kako bi pozvali građane na izravan građanski neposluš poput štrajkova, bojkota i prisustvovanja dugotrajnim prosvjedima (npr. *Occupy wall street*). Također, još jedna od mogućih akcija je i podnošenje ustavne tužbe što će biti relevantno za nastavak ovog istraživanja (Izdebski, 2015: 2). Koristeći ovakav tip djelovanja, društveni akteri mogu onemogućiti provođenje, po njima, štetnih reformi po građane.

#### 4.2. Otpor Mehanizmu oporavka i otpornosti

Mehanizam oporavka i otpornosti i razni NPOO-ovi proizašli iz njega imaju potencijal izazvati značajan otpor od strane zainteresiranih dionika za javne politike i reforme koje su zacrtane u NPOO-ovima. Kako je već navedeno, NPOO-ovi se trebaju donijeti na temelju konzultacija s tim dionicima, ali to nije uvijek slučaj, posebice u državama europskog juga poput Španjolske, Italije i Hrvatske. Sve tri države dobile su velike količine sredstava kojima mogu financirati reforme i politike, ali s velikom količinom sredstava dolaze i velike, dugo vremena odgađane reforme.

Italija, pod vladom premijera Maria Draghija, predstavlja dobar primjer navedenog otpora. Naime, Italija ima dugotrajne institucionalne probleme koji su godinama „stavljani u ladicu“ i bili zaboravljeni, ali je Mehanizam zajedno s njegovim *performance-based* pristupom, postavio kao imperativ provođenje tih reformi. Tako je Draghijeva vlada uz manji otpor dionika isporučila reforme konkurentnog tržišta i reformu poreza, ali je naišla na žestoki otpor sudaca i

tužioca te je reforma završila uspješno „isključivo zahvaljujući kvalitetnoj ulozi vođe u ministrici Marti Cartabiji“ (Fabbrini, 2022: 670).

U Hrvatskoj je također zabilježen jedan nesvakidašnji događaj. Reforma vodoopskrbnog sustava i pogotovo nova Uredba o vodoopskrbnim područjima, potaknula je mnoštvo jedinica lokalne samouprave (JLS) i javnih vodoopskrbnih poduzeća na udruživanje protiv reforme. Ti JLS-ovi i poduzeća podnijela su ustavnu tužbu na reformu koju je Ustavni sud u veljači 2023. potvrdio te je ukinuo spornu Uredbu i postavio rok za donošenje nove koja bi bila pravednije donesena (jutarnji.hr, 2023).

Loše definirane i provedene reformske politike mogu dovesti do otpora ključnih dionika u tim reformama i opstruirati njihovo provođenje. Kao što možemo vidjeti u tekstu iznad, takvo što se i dogodilo u slučajevima Italije i Hrvatske. Ključno pitanje koje se nameće i na koji će ovaj rad pokušati dati odgovor je *kako dolazi do otpora građana i dionika na top-down europeizacijske mehanizme prema primjeru reforme vodoopskrbnog sustava u Hrvatskoj u okviru NPOO-a*.

## 5. Metodologija

Ovo istraživanje je deskriptivno kvalitativno istraživanje malog broja slučajeva to jest studija slučaja (N=1) koja istražuje taj specifičan slučaj na temelju kojeg donosi zaključke kroz metodu analize procesa (*process-tracing*). Slučaj Nacionalnog plana oporavka i otpornosti odabran je zbog aktualnosti tematike i želje za doprinosom trenutnoj raspravi o većoj i strožoj uključenosti Europske unije u proces dodijele sredstava. Također, slučaj vodne reforme je zanimljiv iz dva razloga. Prvi razlog je povezan s NPOO-om i načinom na koji je on sastavljen, kao i reforma, uz manjak participacije zainteresiranih dionika. Drugi razlog je taj što je nezadovoljstvo dionika dovela do ustavne tužbe protiv uredbe vlade RH što čini ovu reformu još interesantnijom za promatranje.

Kao što je spomenuto, dizajn analize je studija slučaja s podvrstom dizajna u obliku metode analize procesa koja je postala iznimno popularna unutar društvenih, ali i ostalih znanosti u okviru kvalitativnih istraživanja (Beach i Pedersen, 2013: 2). Analiza procesa je „dubinska metoda studije slučaja koja donosi zaključke o unutar slučaja o kauzalnim mehanizmima koji povezuju uzroke i ishode“ (Beach, 2020: 2).

Metoda analize procesa se ubiti može podijeliti na tri dijela; proces koji promatramo, dokaze kojima ga promatramo te mogućnost da uspostavimo kauzalne mehanizme koji vrijede za slične slučajeve općenito (Beach, 2020: 3). Kauzalni mehanizam odnosi se na proces koji

promatramo. Postoje dva načina gledanja na kauzalni mehanizam; minimalistički i „produktivni“ gdje minimalistički ne pokušava razviti vezu između uzroka (X) i procesa (Y), dok „produktivni razvija tu vezu te shvaća proces i ishod na dubljoj, apstraktnijoj razini (Beach, 2020: 5). Drugim riječima, svi koraci kojima X utječe na Y zapravo čine kauzalni mehanizam koji se detektira na empirijskom primjeru. Ono što čini kontekst koji prethodi uzroku X Beach naziva kontekstualni uvjet. Kontekstualni uvjeti su činitelji koji mogu utjecati na razvoj procesa (Beach, 2020: 9-10).

Prema Beachu i Pedersenu, postoje 4 vrste analize procesa; *theory-testing process tracing*, *theory-building process tracing*, *theoretical revision process tracing* i *explaining outcome process tracing*. Ovaj rad će koristiti *theory-building process-tracing* prema kojoj istraživač kreće u proces izgradnje teorije na temelju sakupljene empirije u kojem ta empirija na poslijetku uspješno spaja i objašnjava proces između uzroka i ishoda te je primjenjiva na ostale slične slučajeve, a ne isključivo na tu studiju slučaja (Beach, 2020: 13-14).

Uzimajući u obzir gore navedene i objašnjene pojmove, ovaj rad će studiji slučaja NPOO-a i reforme vodnih usluga pristupiti na sljedeći način. Uzrok (X) našeg ishoda je kontekstu neprimjereno definiran i implementiran Europski plan oporavka i njegov Mehanizam oporavka i otpornosti koji je rezultirao ustavnom tužbom u RH (Y). Proces koji je tome doprinio je *top-down* pristup EU i oblikovanju Mehanizma kao i hrvatske vlade na čelu s Andrejom Plenkovićem u implementaciji NPOO-a koja, zbog dodatno objašnjenih razloga dalje u tekstu, nije mogla pristupiti reformi na način na koji je trebala kako ne bi došlo do ustavne tužbe. Ovom procesu su prethodila i tri kontekstualna uvjeta koja su dodatno doprinijela njegovom razvitku: nepravilno strukturiran Mehanizam oporavka i otpornosti (1), smanjena legitimnost uvjeta za određivanje društva preuzimatelja (2) i kratak vremenski okvir za konzultiranje s dionicima (3).

Kako bih uspješno napisao ovaj rad, analizirao sam nekolicinu službenih dokumenata i istraživanja institucija poput Hrvatskih voda. Nadalje, proučene su i ustavna tužba koju su zajedno podnijeli nekolicina trgovačkih društava iz područja vodoopskrbe i odvodnje kao i jedinica lokalne samouprave, ali i odgovor na tu tužbu od strane Ustavnog suda. Također, analizirani su i mnogi tekstovi iz područja europeizacije, Mehanizma oporavka i otpornosti, sudjelovanja/otpora ključnih dionika u procesu javnih politika i pregled rasta i razvoja sustava vodoopskrbe u Hrvatskoj od njegovih samih početaka još u 19. stoljeću. Analizirani su i komentari e-Savjetovanja na portalu e- građani koji su poslužili kao uvod u probleme iz kojih je na kraju proizišla ustavna tužba. Uz sve to, sudjelovanje u Projektu JEDRO – Javne politike za održivi društveni razvoj: voda energetika i otpad omogućilo mi je pristup važnim

transkriptima fokus grupa koje su činile glavninu empirijskog materijala mog istraživanja u kojima su zainteresirani dionici iz prve ruke opisali kako je proces tekao i gdje su oni vidjeli propuste u istom.

## 6. Vodoopskrbni sustav u Hrvatskoj do ustavne tužbe

### 6.1. Povijesni razvoj vodoopskrbnog sustava Hrvatske

Voda je jedinstven i nezamjenjiv prirodni resurs ograničenih količina i neravnomjerne globalne prostorne i vremenske raspodjele. Iz činjenice da su svi oblici života i sve ljudske aktivnosti više ili manje vezane uz vodu, jasno proizlazi važnost odnosa i zaštita vode. Ujedinjeni narodi su prepoznali Ljudsko pravo na vodu i sanitaciju te tako pridonijeli važnost tvrdnji da svi pojedinci imaju pravo na „dovoljnu, sigurnu, prihvatljivu, fizički dostupnu i priuštivu vodu za osobnu i kućnu uporabu“ (Alegre i dr., 2017: 4).

Svjedoci smo i sve nepravilnijih i ekstremnijih vremenskih uvjeta diljem svijeta. Pretpostavlja se da će klimatske promjene imati velik utjecaj na podzemne zalihe vode. Naime, promjene u klimi bi mogle djelovati po principu „*rich get richer, poor get poorer*“ prema kojem će neka područja koja su i danas bez oborina koje bi obnovile zalihe podzemnih voda biti još manje u mogućnosti obnavljati ih, dok će područja s zamjetnim brojem padalina biti još bogatija vodom te će povećati svoje podzemne zalihe vode. Također, pretpostavka je da će zalihe podzemnih voda nastaviti rasti, ali da će se naći na udaru sve većih potreba za navodnjavanjem u svrhu opskrbe hranom sve većeg broja ljudi. UN posebno navodi i Mediteransku regiju kao jednu od onih gdje bi mogli doći do smanjivanja zaliha podzemnih voda. (UN, 2023).

Klimatske promjene su jedan od izazova s kojim se moraju nositi sve svjetske vlade i naći načine kojima mogu kvalitetno i učinkovito nastaviti upravljati te se prilagoditi klimatskim promjenama. S obzirom na bogatstvo vode koje Hrvatska posjeduje, obvezni smo je očuvati jer je ona „jedinstven i nezamjenjiv prirodni resurs ograničenih količina i neravnomjerne globalne prostorne i vremenske raspodjele. Iz činjenice da su svi oblici života i sve ljudske aktivnosti više ili manje vezane uz vodu, jasno proizlazi važnost odnosa i zaštita vode. Klimatske su promjene evidentirane, a hidrološki ekstremi poplave i suše sve su izraženiji. Prilagodba klimatskim promjenama trajna je zadaća, za što je nužno na održiv način razvijati i održavati vodnogospodarske i vodnocomunalne objekte i sustave“ (Trut, 2022: 186).

Za Hrvatsku se često kaže da obiluje vodnim resursima, a možemo vidjeti i zašto. Hrvatska je po količinama pitke vode i njenoj kvaliteti treća u Europi, iza Norveške i Islanda, te među 30 vodom najbogatijih zemalja svijeta (Trut, 2022: 195). Hrvatska raspolaže vodnim resursima u



obliku površinskih i podzemnih voda koje su neravnomjerno vremenski i prostorno raspoređene (Trut, 2022: 195). Za potrebe vodoopskrbnog sustava, Hrvatska koristi 90% vode iz podzemnih izvora te samo oko 10% vode iz površinskih izvora.

Začetci vodoopskrbnog sustava u Hrvatskoj mogu se tražiti na kraju 3. stoljeća i početku 4. kada je u Dioklecijanovu palaču u Splitu dovedena voda akvaduktima. Nakon toga, područje Hrvatske prati europske trendove te nastupa gotovo cijelo tisućljeće bez izgradnje vodoopskrbnih sustava na području Hrvatske. Razlozi su mnogi, ali najznačajniji je gubljenje znanja i kapaciteta izgradnje koje je posjedovalo Rimsko Carstvo. Međutim, 1438. Dubrovačka Republika, zbog razvitka grada i sve većih potreba za vodom, ugovara izradu kanala koji je spajao izvorište Vrelo te neka manja izvorišta s Dubrovnikom (Jelić i dr., 2017: 753-747).

Prvi oblici osnivanja institucija i udruživanja u svrhu vodnog gospodarstva kreću 1850-ih za vrijeme Austrijskog Carstva. Početni oblici su služili uglavnom za usmjeravanja toka rijeka te zaštitu od poplava. Dolazi i do zakonskog uređenja osnivanja *Vodnih zadruga* u svrhu „reguliranje voda (reguliranje vodotoka, utvrđivanje obala, obranu od podzemnih voda i odvođenje voda) te kao vodne zadruge za porabu voda (navodnjavanje, drenažu, kolmaciju – povišenje tla, osušivanje močvara i drugo)“ (Hrvatske vode, 2016: 8). Nakon Prvog svjetskog rata nastupa vrijeme relativno skromnih zakonodavnih aktivnosti po pitanju gospodarenja vodom te kraj Drugog svjetskog rata dočekuje tek 6 od predratnih 14 vodnih zadruga.

SFR Jugoslavija ozbiljno pristupa zakonodavnim i infrastrukturnim problemima te kontinuirano kroz 45 godina postojanja radi na rješavanju tih istih problema. Najvažniji dijelovi organizacije vodoopskrbnog sustava su uspostava:

1. Vodoprivrednih radnih organizacija za vodno područje (VRO)
2. Osnovnih organizacija udruženog rada (OOUR),
3. Samouprave vodoprivredne interesne zajednice (SVIZ)
4. Republička vodoprivredna interesna zajednica (RVIZ)
5. Složena organizacija udruženog rada (SOUR).

Navedene institucije i poduzeća prethodnici su poduzeća nastalih u Republici Hrvatskoj od 1990. naovamo. Tako u Hrvatskoj nastaju Javna vodoprivredna poduzeća (JVP) iz postojećih SVIZ-ova te JVP Hrvatska vodoprivreda koja integrira SOUR, VRO, RVIZ. 1995. i 1996. donošenjem Zakona o vodama i Zakona o financiranju vodnog gospodarstva dodatno se zakonodavno uređuje gospodarenje vodom u Hrvatskoj te se osnivaju Hrvatske vode (prethodno JVP Hrvatska vodoprivreda). JVP-ovi za slivna područja postaju trgovačka društva

(d.o.o.) te se tako uspješno odjeljuje neprofitna djelatnost (Hrvatske vode) od profitne djelatnosti (JVP trgovačka društva) (Hrvatske vode, 2016: 14-15).

## 6.2. Reforma vodoopskrbnog sustava

Moderni hrvatski vodoopskrbni sustav prati svoje korijene od sredine 2000-ih godina. Naime, reforma hrvatskog vodoopskrbnog sustava je dugo zazivana i ne spominje se tek donošenjem NPOO-a 2021. U pretpristupnim procesi pri ulasku u EU, Hrvatska je morala ujednačiti zakonodavstvo s onim Europske unije te je tako već 2005. izmijenila Zakon o vodama koji je temeljni krovni zakon koji uređuje vodno gospodarstva, a koji je dodatno definiran novijim Zakonom o vodama donesenim 2009. godine. Izrada Strategije upravljanja vodama koja je izvršena 2008. postavlja temelje za vodnu reformu definirajući nekoliko hrvatskih strateških ciljeva gospodarenja vodom:

- 1) Povećanje stupnja opskrbljenosti stanovništva
- 2) Unapređenje upravljanja javnim vodoopskrbnim sustavima određivanjem distribucijskih područja i povezivanjem manjih vodoopskrbnih sustava
- 3) Ekonomska cijena vode
- 4) Smanjenje gubitaka vode iz javnih vodoopskrbnih sustava
- 5) Zadovoljenje potreba za vodom
- 6) Povećanje sigurnosti zahvata vode za javnu vodoopskrbu (Hrvatski sabor, 2008).

Zakon o vodama iz 2009. donio je daljnju prilagodbu europskom zakonodavstvu i s time nastavak reforme te razdvajanje vodoopskrbnih i komunalnih poduzeća (Kekez Koštro i dr., 2023: 3). Zatim je 2014. uslijedio pokušaj okrupnjivanja uslužnih vodoopskrbnih područja koja bi gotovo u potpunosti pratila granice hrvatskih županija, ali ta reforma na posljetku nije provedena. Osim Zakon o vodama, ostali dokumenti koji uređuju upravljanje vodama u Hrvatskoj su Zakon o vodnim uslugama, Zakon o vodi za ljudsku potrošnju te Zakon o financiranju vodnog gospodarstva koji sadrže dodatne uredbe i ostale podzakonske akte.

Hrvatski sustav vodnih usluga i vodoopskrbe je pred raznim izazovima kao i mnogi svjetski. Republika Hrvatska je Zakonom o kritičnim infrastrukturama uvrstila sustav vodoopskrbe u listu kritičnih infrastruktura za koje se smatra da njihov „prekid djelovanja ili prekid isporuke roba ili usluga može imati ozbiljne posljedice po nacionalnu sigurnost, zdravlje i živote ljudi, imovinu i okoliš, sigurnost i ekonomsku stabilnost i neprekidno funkcioniranje vlasti“ (Trut,

2022: 198). Hrvatski sustav javne vodoopskrbe kao kritična infrastruktura obilježen je problemima poput:

- 1) Rascjepkanosti i nerazvijenosti vodoopskrbnih poduzeća
- 2) Gubitaka vode i do 50%
- 3) Iracionalno trošenje i rasipanje vode
- 4) Manjak stručnog kadra (Užar, 2012: 213)

Sukladno navedenim problemima, Vlada Republike Hrvatske, pri pisanju Nacionalne razvojne strategije objavljene 2021. navodi:

*„Unaprijedit će se sustav javne vodoopskrbe, javne odvodnje i pročišćavanja komunalnih otpadnih voda. Posebna pozornost posvetit će se učinkovitoj reorganizaciji sektora vodnih usluga radi poboljšanja djelotvornosti i održivosti te ostvarivanja operativnih ciljeva Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda i Direktive o kakvoći vode namijenjene za ljudsku potrošnju. Povećat će se ulaganja u modernizaciju i proširenje vodovodne mreže, sustava javne odvodnje i uređaja za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda te odvodnju bujičnih voda. Trajno će se ulagati u programe smanjenja gubitaka vode iz vodoopskrbnih sustava“ (Vlada RH, 2021).*

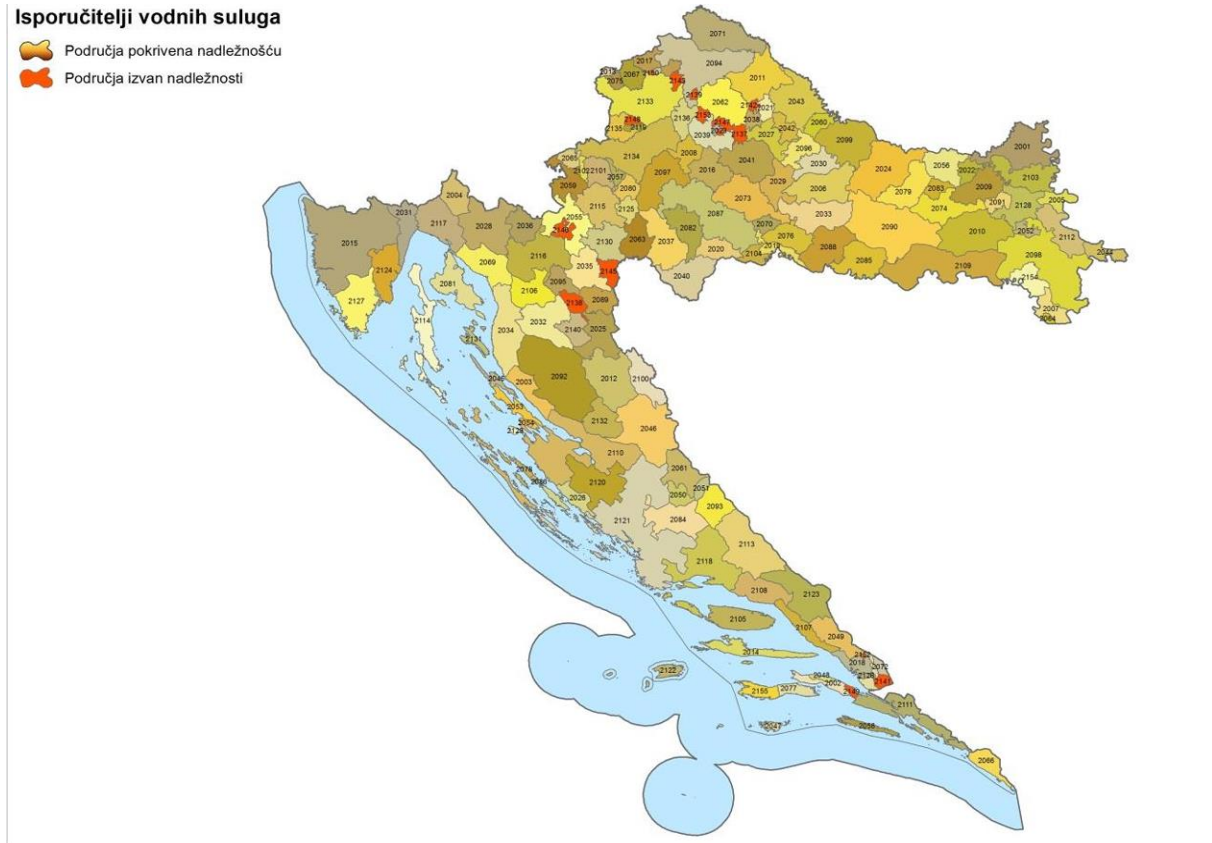
Zakon o vodnim uslugama donesen u lipnju 2019. godine je postavio uvjete po kojima će se okrupnjivati uslužna područja i određivati vlasnički i upravljački udjeli u istima (Kekez Koštro i dr., 2023: 3). Nastavno na te uvjete, nastankom Mehanizma oporavka i otpornosti i posljedično NPOO-a u srpnju 2021., u NPOO je kao jedna i reformi uključena i reforma vodoopskrbnog sustava.

Jedan od ključnih dijelova te reforme je donošenje nove Uredbe o uslužnim područjima. Prijedlog Uredbe bio je objavljen i u sustavu e – Građani te je omogućeno e – savjetovanje na kojem je prikupljeno 204 komentara, mahom JLS-ova i JVP-ova, što prikazuje značaj Uredbe i interes dionika u proces njenog formiranja. Nakon e – savjetovanja i održanih informativnih sastanaka u Hrvatskim vodama te pet mjeseci nakon objave NPOO-a donesena je i Uredba o uslužnim područjima u prosincu 2021.

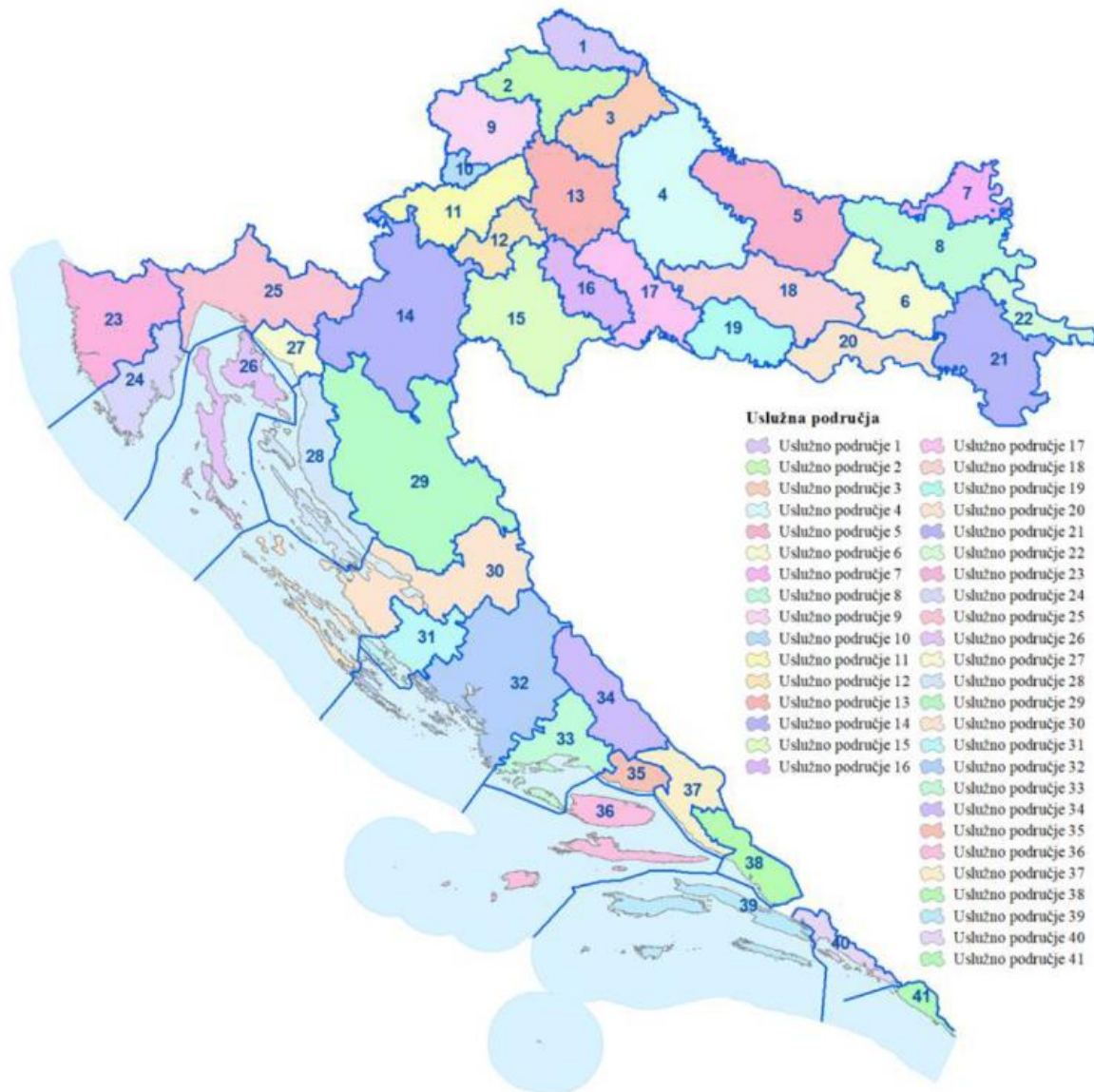
Tako će se „promijeniti kompletna krvna slika vodnog upravljanja u Hrvatskoj“ te će se postojećih 156 uslužnih područja okrupniti u 41 (Kekez Koštro i dr., 2023: 6) (vidi Slika 1. i Slika 2.). Uvjet po kojem se određuje sjedište budućeg uslužnog područja određeno je Zakonom

o vodnim uslugama te nalaže da prosječna količina isporučene vode u trogodišnjem razdoblju koju društvo preuzimatelj mora isporučiti 2 000 000 m<sup>3</sup> vode uz dopuštena 10%-tna odstupanja.

*Slika 1. Uslužna područja prije reforme vodoopskrbnog sustava (Hrvatske vode, 2015: 6)*



Slika 2. Uslužna područja nakon donošenja Uredbe u prosincu 2021. (Hrvatski sabor, 2021)



Zanimljiv je dodatak Zakonu o vodnim uslugama iz Članka 104. stavka 3. koji kaže kako postoji iznimka te se društvo preuzimatelj „može se uspostaviti na području pružanja usluge uspostavljenom prije stupanja na snagu ovoga Zakona, na kojem postojeći javni isporučitelj vodnih usluga, koji nije društvo preuzimatelj, isporučuje više od 800 000 m<sup>3</sup>, a manje od 1 000 000 m<sup>3</sup>“ (NN 66/19). To znači da društva koja imaju između 1 000 000 m<sup>3</sup> i 1 800 000 m<sup>3</sup> nisu u mogućnosti biti društva preuzimatelji, iako bi imali veću količinu isporučene vode od zakonom određenih iznimki. U nalazima ću pokazati i tezu kako je ta iznimka dodana samo

kako bi Grad Ivanec mogao imati uslužno područje, a ne biti pripojen Varaždinskom Varkom d.o.o., jer je njegov gradonačelnik dio vladajuće saborske većine. Takvom iznimkom, koja ni na koji način nije opravdana naknadno, cijela reforma je nepovratno izgubila na legitimnosti i pokrenula daljnje događaje.

## 7. Kontekstualni uvjeti i proces kojim dolazi do otpora reformi

Europska unija je uspostavila Mehanizam oporavka i otpornosti kao odgovor na gospodarsku krizu uzrokovanu COVID-19. Države su, ukoliko žele iskoristiti sredstva Mehanizma imale obvezu donijeti NPOO-ove u kojima će opisati reforme koje planiraju provesti. Prve naznake o tome kako bi NPOO-ovi trebali izgledati države članice saznavaju u ljetu 2020. Prema tim dokumentima, od država članica se očekivalo da dostave prve nacрте NPOO-ova do 15. listopada 2020. Uredba 2021/241 uspostavila je Mehanizam 19. veljače 2021. te se u njemu navodi kako se od država članica očekuje da dostave NPOO-ove do 30. travnja. Tako kratak rok provedbe nije bio dovoljan za provođenje kvalitetnih konzultacija s dionicima, ali i općenito za donošenje NPOO-ova. Taj rok na posljetku ipak nije bio obvezujući, uzevši u obzir da je Nizozemska priložila svoj NPOO u ljetu 2022., ali je uvelike odredio proces stvaranja NPOO-ova u većini država članica (KONTEKSTUALNI UVJET 1).

Zakon o vodnim uslugama iz 2019. predvidio je uvjete pripajanja manjih vodoopskrbnih poduzeća društvima preuzimateljima i stvaranje uslužnih područja. S obzirom da je Zakon donesen prije COVID krize i prije planiranja izrade NPOO-a, može se zaključiti da cijeli problem ne leži samo u Zakonu. Sudionici naših fokus grupa istakli su probleme odlučivanja o upravljačkim pravima kao i problem određivanja društva preuzimatelja kao važne u Zakonu, ali ono što ih je najviše suprotstavilo s Zakonom su uvjeti i iznimke kod određivanja društva preuzimatelja.

Prema tim uvjetima uslužno područje objedinjuje sve usluge javne vodoopskrbe, javne odvodnje i aglomeracija na svom području. Društvo preuzimatelj uslužnog područja mora zadovoljiti uvjete isporuke 2.000.000 m<sup>3</sup> godišnje uz dozvoljena odstupanja od -10% za što naš sugovornik kaže:

*„Najveća kontradikcija da vam kažem, znači dva milijuna kubika minus 10%, znači zakon ne poznaje minus 10%. Zašto dva milijuna, tak su odredili jer se poklapalo, ali onda su neki vodovodi imali milijun i 850, i nisu mogli (Fokus grupa 3)“.*

U posebnim slučajevima „uslužno područje može se uspostaviti na području pružanja usluge uspostavljenom prije stupanja na snagu ovoga Zakona, na kojem postojeći javni isporučitelj vodnih usluga, koji nije društvo preuzimatelj, isporučuje više od 800.000 m<sup>3</sup>, a manje od 1.000.000 m<sup>3</sup>“ (NN 66/19) uz uvjet da cijena vode neće prelaziti 1,5% neto raspoloživog dohotka kućanstva te da nakon provedbe programa gradnje vodnih građevina cijena vode neće biti veća od 3% neto dohotka kućanstva.

Ovakva posebnost u zakonu nije nikada bila obrazložena, ali dionici javnih politika imaju svoju viziju onoga što se dogodilo i zašto je Zakon:

*„Pazite, onaj u Varaždinu izmisli zakon, u Ivancu, izmisli zakon od 800 000 kubika dok je sjedio u Saboru. Onda je na izborima izgubio mjesto u Saboru i sada izgubi uslužno područje Ivanec, a izmislil je zakon, radi njega je iznimka u zakonu (Fokus grupa 4)“.*

I mnogi drugi članovi fokus grupa su izrazili nezadovoljstvo ovim dodatkom Zakonu te su ga prepoznali kao štetnu politizaciju reforme strane Vlade RH i gradonačelnika Ivaneca koji je za svoju JLS uspio osigurati uslužno područje. Ovakav pristup izradi Zakona o vodnim uslugama gdje se uslužno područje dodjeljivalo za održavanje natpolovične većine u Saboru kao i arbitrarno ubacivanje pravila od 2 000 000 m<sup>3</sup> -10% koje se selektivno primjenjivalo, dodatno je pridonio narušavanju legitimnosti cijele reforme. (KONTEKSTUALNI UVJET 2).

Nadalje, Vlada RH i ured premijera RH su za sebe postavili izradu NPOO-a i iskorištavanje sredstava iz Mehanizma kao jedan od najvažnijih prioriteta svog mandata te je sukladno tome odredila mnoštvo reformskih ciljeva koji je trebala raspisati i provesti. Kako bi osigurala uspješnost NPOO-a, vlada je redovito komunicirala s EK te na taj način osigurala njenu usklađenost s pravilima propisanim u Mehanizmu.

U razgovoru sa sudionicima fokus grupa, da se naslutiti kako najveći problem leži u činjenici da je prethodno određeno u NPOO-u da se uslužna područja moraju okrupniti na brojku od njih 40 koju brojku smatraju arbitrarno donesenom. Naime, relevantni dionici sudjelovali su nedovoljno ili nisu uopće sudjelovali u formulaciju NPOO-a te je Vlada, iako je možda kasnije uvidjela da je 40 uslužnih područja nedovoljan broj, jednostavno bila nemoćna mijenjati ga kako nam objašnjava jedan sugovornik:

*„Ja osobno mislim da je to a neki glupi broj. Zacrtili su si a eto bit će toliko područja i sad ne mogu i sad ti moraš da bi došao do tog broja moraš naštimat*

*da ti to negdje paše. Mislim ne znam koji bi drugi razlog bio. Politički ne bi trebao bit. Kažem ne znam mi kao XXXX nismo možda njima toliko važni, ali u zbog YYYY. Kako bih rekao, YYYY je na liniji trebao biti Ministarstva tako da ja mislim da je to samo broj i da je taj kontekst najproblematičniji jer oni nemaju ovu perspektivu (Fokus grupa 1)“.*

Međutim, EK je kritizirala Hrvatsku u jesen 2020. zbog nedovoljno razrađenih oblika uključivanja zainteresiranih dionika u formulaciju plana. Ipak, predstavnici EK su, prema istraživanju Munte i suradnika, potvrdili da je intenzitet pregovora s vladom RH, uz slabu tradiciju uključivanja dionika u proces stvaranja javnih politika u Hrvatskoj, na neki način onemogućio iole značajnu uključenost dionika (Munta i dr. 10-11). Usprkos opravdanjima od strane EK, vidljivo je da dionici nisu dovoljno sudjelovali u formulaciji NPOO-a. (KONTEKSTUALNI UVJET 3). U navedenim kontekstualnim uvjetima nastaje reforma vodoopskrbe u NPOO-u koja predstavlja X (uzrok) u ovom istraživanju.

Ministarstvo tako kreće u izradu Uredbe o uslužnim područjima koja je temelj budućeg vodoopskrbnog sustava. Ta Uredba određuje granice vodoopskrbnih područja i vodoopskrbna društva preuzimatelje. Budući da je u NPOO-u određeno kako će RH reformom okrupniti svoja vodoopskrbna poduzeća s postojećih gotovo 160 na 40, reforma je krenula teći u tom smjeru.

Vlada je tijekom izrade Uredbe održala, 20 sastanaka s predstavnicima JLS-ova i vodoopskrbnih poduzeća između 22. rujna 2021. i 7. listopada 2021. Na sastancima se raspravljalo o budućim granicama uslužnih područja i njihovim društvima preuzimateljima. Iako se u početku činilo kao kvalitetna praksa, problem je bio u tome što su ti sastanci bili više informativnog karaktera kako nam objašnjava jedan od članova fokus grupe:

*„Vi u Hrvatskim vodama imate po, ajmo reć po slivovima kako oni imaju, mi smo imali te sastanke, ali sastanci nisu da smo ih imali 10, da smo 10 puta raspravljali nego bit će sastanak, dođite, onda mi nešto iskomentiramo. Na drugom sastanku, a to tak ne može, ovo može, to će bit tak i priča završava. (Fokus grupa 3)“.*

Dojam da su sastanci bili isključivo informativnog karaktera se može primijetiti kod gotovo svih sugovornika s kojima smo održali fokus grupe. Stav je da nije došlo do dvosmjerne komunikacije te da njihove kvalitetne *inpute* ili *inputi* s terena nisu naišli na razumijevanje i plodno tlo tijekom sastanaka.



Nakon održanih sastanaka u Hrvatskim vodama, Vlada RH je pokrenula proces e – savjetovanja na portalu e – građani o Nacrtu Uredbe o uslužnim područjima. Dionici su bili izrazito aktivni te su priložili čak 204 komentara na predloženi nacrt Uredbe. Posebice valja istaknuti aktivnost prema Članku 25. i Članku 27. Uredbe gdje su se dionici s područja Županje i s područja Istarske Županije koji su priložili gotovo 80 komentara. (esavjetovanja.gov, 2021).

Međutim, usprkos velikoj zainteresiranosti javnosti, komentari nisu uvelike promijenili ishod procesa javnih politika. Zakonodavac je strogo poštovao uvjete postavljene u Zakonu o vodnim uslugama te su izrazito kvalitetni komentari na članke uredbe odbacivani jednostavnim odgovorom kako komentar nije u skladu s Zakonom. Svoje razočarenje e – savjetovanjem izražava i predstavnik jednog vodovoda:

*„ovaj model e-Savjetovanja je meni potpuno blesav. Jer on nema, on nama omogućava da komentiramo, da ti daš ne znam kakve neoborive argumente a oni kažu ne prihvaćaju se. Znači nije, bez obzira tko si ti, koliko si dobar prijedlog dao i bilo šta to oni mogu samo reći ne prihvaća se i prijeći na sljedeće. Tako da taj model takve diskusije nije primjenjiv (Fokus grupa 3)“.*

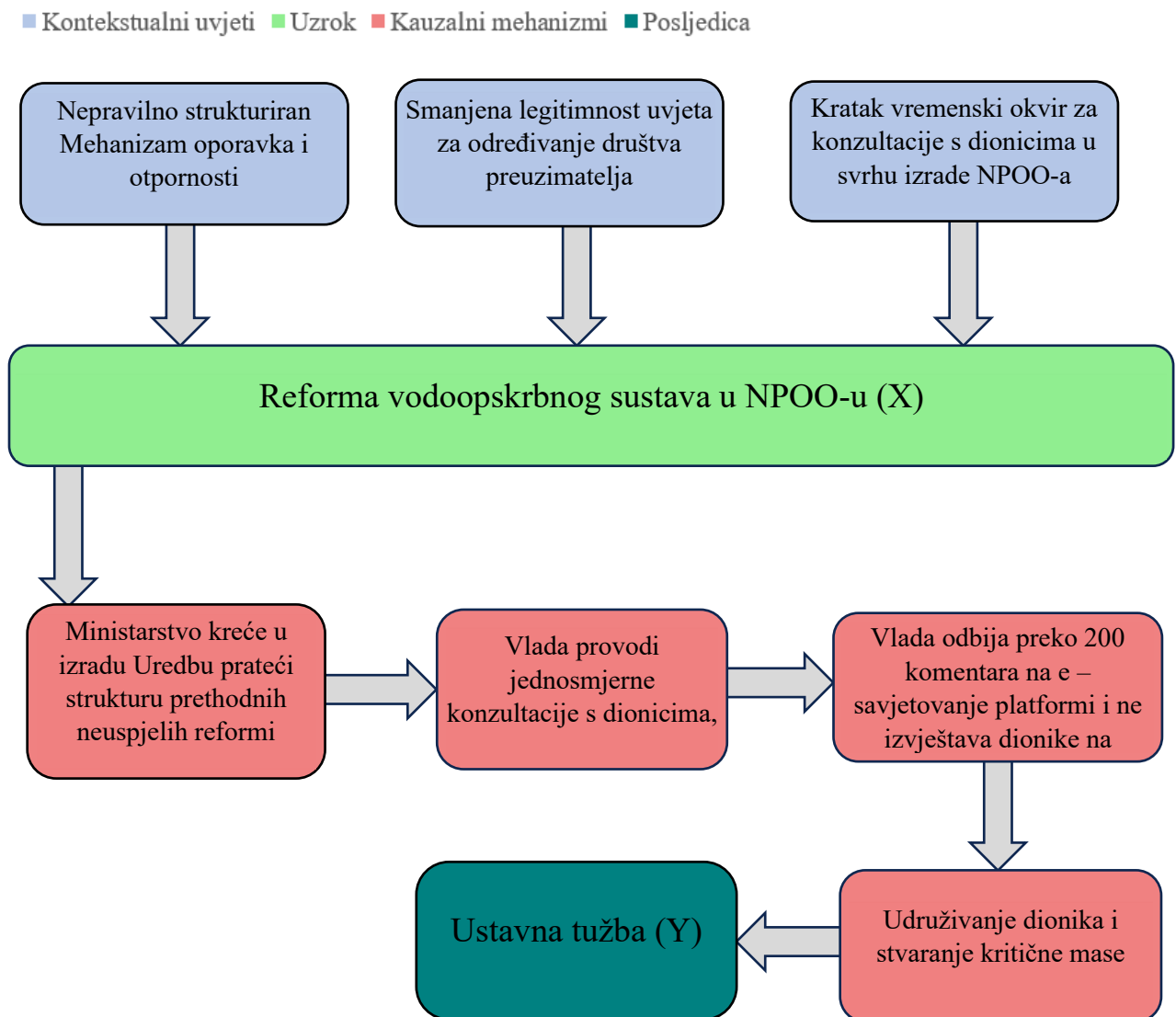
Uredba je na posljetku donesena na 24. prosinca 2021. te je predviđala uspostavu 41 uslužnog područja. Kako NPOO predviđa uspostavu 40 uslužnih područja, a Uredba donesena od strane Vlade RH i Ministarstva je uspostavila 41, postalo je nejasno kako je to moguće i hoće li Hrvatska uspjeti povući sva dodijeljena sredstva:

*„Tako je, prema europskoj normi bi trebalo doći sa 160, trenutno, pružatelja vodnih usluga na 40 točno Europska komisija traži, a mi predviđamo 41. Tako da je pitanje hoće li s cjelokupnim procesom okrupnjavanja biti zadovoljeni ti europski standardi“ (Fokus grupa 6).*

E – savjetovanje je dočekano od strane mnogih kao dobrodošao način da se urede nepravilnosti u Uredbi. Međutim, nakon mnoštva argumentiranih, ali odbijenih komentara i sastanak koji su više djelovali kao jednosmjerno informativno predstavljanje reforme, dionici su krenuli otvorenije izražavati svoje nezadovoljstvo i ujednačeno djelovati. Grad Jastrebarsko je „bio jedan od pokretača, odnosno pokretač podnošenja ove inicijative“ (Fokus grupa 3) te je oko sebe uspio okupiti mnoštvo jedinicu lokalne samouprave, udrugu građana i vodoopskrbna poduzeća.

Oni su zajedno istupili i podnijeli Ustavnu tužbu (Y) na Zakon o vodnim uslugama, a dio JLS-ova i na Uredbu o uslužnim područjima. Valja naglasiti kako je Grad Knin na čelu s gradonačelnikom Mariom Čačićem prvi posegnuo za alatom ustavne tužbe još 15. prosinca 2021., dok je većina dionika udruženih oko Grada Jastrebarskog podnijela tužbu 18. ožujka 2022. Zanimljivo je da od 21 predmetnog slučaja, njih čak 17 zastupa odvjetnik Dejan Španović što pokazuje ujedinjenost zainteresiranih dionika pokretanje tužbe protiv Zakona (Ustavni sud RH, 2022). Cijeli proces možete vidjeti slikovito na Grafičkom prikazu 1.

Grafički prikaz 1. Proces koji je doveo do Ustave tužbe u Hrvatskoj



Izvor: autor, 2024.

## 8. Rasprava

Ovaj diplomski rad ispituje kako se otpor *top – down* EU mehanizmima manifestira u kontekstu reforme vodnih usluga u Hrvatskoj, konkretno kroz ustavnu tužbu koju su pokrenule nevladine

organizacije. Nakon analize procesa koji je doveo do ustavne tužbe protiv Zakona o vodnim uslugama i Uredbe o uslužnim područjima, trebalo bi nalaze jasno povezati i s predstavljenom teorijom. Iz nalaza je vidljiv utjecaj politika donesenih na razini EU te kako su one kasnije kroz nacionalnu razinu utjecale podnošenje ocjene ustavnosti Zakona i Uredbe.

Naime, usporavanjem gospodarstva uzrokovano pandemijom COVID-19, EU je pokušala ubrizgati novac u sustav udvostručivanjem vlastitog Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. te je država članicama omogućila pristup velikoj količini sredstava u svrhu provođenja reformi. Uvjet za pristup sredstvima bio je donošenje NPOO-a na temelju CSR-ova pripisanih od strane EU. Budući da je za donošenje NPOO-a vremenski okvir bio ograničen, trebalo je djelovati učinkovito kako bi se ostvario što veći pristup sredstvima.

Međutim, EU se ovog puta odlučila na veću kontrolu nad dodjelom sredstava te je, za razliku od dosadašnjeg pristupa sredstvima koji se temeljio na *cost – justification* principu, uspostavila *performance – based* princip kojim je uspješnije nadzirala i kontrolirala provođenje reformi te tako direktno povećala svoje ovlasti. Ovakav princip upravljanja sredstvima ima izrazita *top – down* obilježja što je uvelike onemogućilo kasnije nužne promjene u reformskim procesima javnih politika.

Postavljanje strogih uvjeta nad izradom NPOO-a prema CSR-ovima kao i korištenje *performance – based* principa financiranja pokazatelji su izrazite *top – down* kontrole od strane EU. Naime, EU je postavila nedovoljno dugačak vremenski okvir koji je onemogućio vlade država članica da se kvalitetno konzultiraju s dionicima, a da u isto vrijeme poštuju sva stroga pravila pri kreiranju propisana od strane EK. Osim u Hrvatskoj, Germano i Lizzi su prikazali takav slučaj i u Italiji pod za vrijeme Draghijevog mandata na čelu vlade (Germano i Lizzi, 2024: 15-16). Sudionici fokus grupa su nam u više navrata rekli kako je čest argument dužnosnika vlade i ministarstava da su oni svjesni da reforma može biti bolja, ali zar dionici žele da je Hrvatska ne provede i ostane bez sredstava. Modelom *performance – based* financiranja i *ex-ante* indikatorima, EU je željela to ili ne, prisilila države članice da proguraju reforme iako su njihove vlade možda shvatile da bi bolje bilo promijeniti tok reformi.

Prvi nacrt koji je RH predala EK naišao je na kritike zbog izostanka horizontalnih principa EU i zelene i digitalne dimenzije. Vlada RH na čelu s Andrejom Plenkovićem je prihvatila kritiku te, sa željom da ostvari što veći pristup sredstvima, uspostavila redovitu i konstruktivnu komunikaciju s EK kako bi hrvatski NPOO bio što prihvatljiviji. Međutim, kako je prikazano

u teoriji, vremenski okvir donošenja NPOO-a je bio izrazito kratak te je izostala iole konstruktivna komunikacija s zainteresiranim dionicima.

Tako je, zbog postavljenih rokova i strogih pravila postavljenih od strane EK koji su onemogućili kvalitetno usvajanje „znanja s terena“ te je Vlada RH donijela odluku kako se broj vodoopskrbnih poduzeća mora umanjiti s postojećih 156 na 40. Nakon donošenja NPOO-a, Ministarstvo zaštite okoliša i Vlada RH krenuli su u izradu Uredbe o uslužnim područjima na temelju prethodnih neuspjelih pokušaja reforme vodoopskrbe. Unatoč održavanju konzultacija s dionicima i provođenja e – savjetovanja, kreatori Uredbe morali su poštovati brojku od 40 uslužnih područja koju su prethodno dogovorili s EK kako bi osigurali povlačenje sredstava iz Mehanizma.

Upravo su ti *ex-ante* indikatori ono na što je Bokhorst upozorio te za koje smatra da bi mogli otežati provedbu reformi (Bokhorst, 2022: 37). Kako smo prikazali kroz fokus grupe u nalazima, mnoštvo sudionika fokus grupa vjeruje da je postavljanje *ex-ante* indikatora od 40 uslužnih područja prouzrokovalo toliko nezadovoljstvo među dionicima i pokrenulo postupak koji je doveo do ustavne tužbe. Na posljeticu je ipak uspostavljeno 41 uslužno područje što može imati posljedice na povlačenje sredstava Mehanizma oporavka i otpornosti.

Nezadovoljstvo uspostavljenim granicama uslužnih područja i određenim društvima preuzimateljima izrazile su mnogobrojni JLS-ovi i vodoopskrbna poduzeća. Kao što je prikazano u teorijskom dijelu rada, ukoliko se dionici odluče za otpor često posežu za udruživanjem kao u Italiji kada je došlo do udruživanja sudaca i tužitelja protiv provođenja politika nametnutim Mehanizmom i NPOO-om. U Hrvatskoj je Grad Knin prvi podnio zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o vodnim uslugama, a kasnije su mu se pridružili i mnogobrojni JLS-ovi, vodoopskrbna poduzeća i udruge građana.

## 9. Zaključak

Otpor relevantnih dionika provođenju politika čest je izazov s kojim se suočavaju kreatori i implementatori politika u različitim sektorima. Taj otpor može imati duboke korijene u različitim interesima, vrijednostima, ili percepcijama koje dionici imaju o utjecaju predložene politike na njihove pozicije ili na širu zajednicu. Izrazito aktivne 2010-te i 2020-te godine kojih smo svi sudionici donijele su neuobičajen geopolitičke, ekonomske i društvene promjene u kojima najniži provoditelji politika i drugi zainteresirani dionici često mogu biti zanemareni od strane supranacionalnih i nacionalnih aktera. Ovaj rad se osvrnuo upravo na njih i pokušao

odgovoriti na pitanje *Kako dolazi do otpora građana i dionika na top-down europeizacijske mehanizme prema primjeru reforme vodoopskrbnog sustava u Hrvatskoj u okviru NPOO-a?*

Na temelju svega izloženog, moguće je dati odgovor na postavljeno istraživačko pitanje. Naime, pokušaji reforme vodoopskrbnog sustava U Hrvatskoj sežu unatrag već dugi niz godina te vlada RH na čelu sa Andrejom Plenkovićem pokrenula ponovo tu priču kada je 2019. donijela Zakon o vodnim uslugama. Ponukana velikim sredstvima oslobođenim u Mehanizmu oporavka i otpornosti, Vlada je krenula u izradu potrebne popratne regulative u vidu Uredbe o uslužnim područjima, ali je tu naišla na snažan otpor dionika.

Rad prikazao kako strogi uvjeti izrade NPOO-ova i kratak postavljeni vremenski okvir nisu omogućili dionicima „s terena“ da doprinesu kreiranju reforme i izradi NPOO-a te je gotovo u potpunosti bio zapostavljen *bottom-up* način kreiranja politika. Vlada RH morala je poštovati broj uslužnih područja postavljen u NPOO-u, iako su na kraju mnogi dionici bili nezadovoljni brojem i načinom okrupnjivanja. Uvjet od 40 uslužnih područja i prijedlog izmjene Uredbe 2021. prateći ograničenja napisana u NPOO-u bili su prezentirani dionicima na informativnih sastancima u Hrvatskim vodama. Vlada RH pokrenula je i proces e – savjetovanja putem kojeg su dionici uputili čak 204 komentara na nacrt Uredbe. Međutim, na posljetku su sastanci i e – savjetovanje izgledali više kao ispunjavanje uvjeta Mehanizam oporavka i otpornosti za sudjelovanjem dionika budući da, unatoč argumentiranim stajalištima dionika, nije došlo do bitnih promjena sadržaja Uredbe.

Relevantnim dionicima tako je isključivo preostala opcija otpora *top-down* nametnutim promjena kako, barem u njihovom pogledu, zaštitili svoja prava. Ustavna tužba koja je uslijedila protiv Zakona o vodnim uslugama iz 2019. i Uredbe o uslužnim područjima iz 2021. na posljetku ipak nije polučila željene rezultate. Prijedlog ocjene ustavnosti Zakona je odbijen od strane Ustavnog suda. Uredba iz 2021. je ipak na posljetku bila ukinuta, ali nova Uredba donesena 2023. nije uvelike izmijenila granice uslužnih područja budući da je bila ukinuta na temelju savjetovanja s javnošću, a ne samog sadržaja.

Naposljetku, bitno je reći kako ovo istraživanje nije obuhvatilo potencijalne druge načine otpora provođenju reformi iz NPOO-a kao i pitanja rješenja Ustavnih tužbi. Ostala su neodgovorena pitanja uzroka smanjenog kapaciteta Vlade RH da provodi kvalitetne konzultacije s dionicima, a pitanje rješenja Ustavnog suda o ocjenama ustavnosti nosi svoje zanimljivosti u kontroverznim člancima i izdvojenim mišljenjima. Međutim, stava sam da bi to bio prevelik opseg za ovaj rad te bi želio potaknuti druge da se bave tom i sličnom problematikom. Ovo

istraživanje je samo jedan dio veće slagalice te radi toga su potrebna daljnja empirijska istraživanja kako bi se dobili odgovori na i dalje neodgovorena pitanja i dobila kompletna slika uvjeta izrade NPOO-a njegovih posljedica. Nadalje, smatram da je važno detaljno istražiti Mehanizam oporavka i otpornosti koji kao takav revolucionira financiranje EU sredstvima bazirajući se na *performance – based* financiranju. Mehanizam omogućuje veću kontrolu EU nad sredstvima koja se dodjeljuju što može biti dočekano s oduševljenjem u državama europskog Juga i Istoka. U tu svrhu, autor smatra kako bi Europska unija, ukoliko planira i u budućnosti provoditi financiranja u ovom obliku i omjeru, trebala dozvoliti dugotrajniji proces formulacija planova nacionalnih reformi te omogućiti potrebne fleksibilnosti u njihovoj provedbi kako bi što manje situacija podsjećalo na onu reforme vodoopskrbnog sustava u Hrvatskoj. Autor smatra kako se buduća politološka istraživanja na ovu temu trebaju usmjeriti pozornost zakonodavaca i kreatora javnih politika na važnost uključivanja dionika u formulaciju javnih politika u svrhu ostvarivanja ciljeva efikasnog i održivog društva spremnog za buduće svjetske izazove koji nas neminovno očekuju.

## Literatura

### Knjige, zbornici i znanstveni članci

- Alegre, Helena i dr. (2006) *Performance indicators for water supply services*, London: IWA publishing
- Anastasakis, Othon (2005) The Europeanization of the Balkans, *Brown Journal of World Affairs* 7(1): 77-88.
- Babić Krešić, Ivana (2015) Globalizacija, europeizacija i tranzicija – fenomeni današnjice i smjernice budućeg razvoja, *Nova prisutnost* 13(3): 381-409.
- Baun, Michael i Marek, Dan (2013) The foreign policies of the new member states. U: Baun, Michael i Marek, Dan (ur) *The New Member States and the European Union: Foreign policy and Europeization* (str. 1-21). New York: Routledge.
- Beach, Derek (2020) Case Studies and Process Tracing, *The SAGE Handbook of Political Science*, 288-304.
- Beach, Derek i Pedersen, Rasmus Brun (2013) *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*, University of Michigan Press.
- Beck, Ulrich i Grande, Edgar (2007) Comopolitanism: Europe's way out of crisis, *European Journal of Social Theory* 10(1): 67–85.
- Bisciari, P. i dr. (2021) The EU budget and the Next Generation EU Recovery Plan : a game changer ?, *NBB Economic Review*.
- Blomgren Bingham, Lisa i dr. (2005) The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government, *Public administration review* 65(5): 547-558.
- Bokhorst, David (2022) Steering national social reforms through the EU's recovery plan, *Social policy in the European Union*: 25-41.
- Coelho, B., Andrade-Campos, A., (2014.): Efficiency achievement in water supply systems-A review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 30: 59-84.
- Corti, Francesco i Vesan, Patrik (2023) From austerity-conditionality towards a new investment-led growth strategy: Social Europe after the Recovery and Resilience Facility, *Social policy administration* 57: 513-548.

- Dudley, Danijela (2020): European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy, *Southeast European and Black Sea Studies* 20(4): 525-545. DOI: 10.1080/14683857.2020.1805889
- Exadaktylos, Theofanis i Radaelli, Claudio M (2009) Research Design in European Studies: The Case of Europeanization, *Journal of common market studies* 47(3): 507-530.
- Federico Fabbrini (03 Jun 2024): The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance, *Journal of European Integration*, DOI: 10.1080/07036337.2024.2361830
- Foucault, M. (1978). *The history of sexuality*. New York, NY: Pantheon Books.
- Germano, Luca i Lizzi, Renata (2024) The implementation of NRRP policies between politics and policy. An interest group perspective, *Contemporary Italian Politics* 16(1): 7-20.
- Hodson, Dermot i Howarth, David (2024) The EU's Recovery and Resilience Facility: An Exceptional Borrowing Instrument?, *Journal of European Integration*, 46(1): 69-87, DOI: 10.1080/07036337.2023.2243378
- Izdebski, Krzysztof (2023) Reviving a Corpse, [Reviving a Corpse.pdf \(vifa-recht.de\)](#) pristupljeno 2. 5. 2024.
- Jelić, Luka i dr. (2017) Kvalitetna vodoopskrba i odvodnja za grad neupitne ljepote, *Građevinar* 69(8): 753-761.
- Kekez Koštro Anka i dr. (2023) Kamo nas voda nosi? Reforma vodnog upravljanja u hrvatskoj, *Tematska mreža JEDRO*.
- Levidow, Les i Neubauer, Claudia (2014) EU Research Agendas: Embedding What Future?, *Science as culture* 23(3): 397-412. DOI: 10.1080/09505431.2014.926149
- Munta, Mario i dr. (2023) Ownership of national recovery plans: next generation EU and democratic legitimacy, *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2023.2248202
- Moran, Niall (2023) The evolution of conditionality in EU financial assistance under the Recovery and Resilience Facility, *Working paper REBUILD centre*



- Nisar, Muhammad Azfar (2017) Overcoming resistance to resistance in public administration: Resistance strategies of marginalized publics in citizen-state interactions, *Public administration development* 38(15): 15-25.
- Olsen, J.P. (2002) The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40(5): 921–52.
- Peltokorpi, Antti i dr. (2007) Stakeholder approach for evaluating organizational change projects, *International Journal of Health Care Quality Assurance* 21(5): 418-434.
- Petak Zdravko, Europeizacija javnih politika u Hrvatskoj, u: Vlado Puljiz, Slaven Ravlić, Velimir Visković (ur.), *Hrvatska u Europskoj uniji. Kako dalje?*, Zagreb, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2012, 17-41
- Pulzl, Helga i Treib Oliver (2007) Implementing public policy. U: Fischer, Frank, Miller, Gerald J., Sidney S. Mara (ur) *Handbook on public policy analysis: Theory, Politics and Methods* (89-108) Boca Raton: Taylor & Francis
- Scaramuzzino, Roberto i dr. (2013) Mobilisation, advocacy and influence: Swedish interest groups and social movement organizations compared, [Scaramuzzino\\_Wennerhag\\_Johansson\\_ECPR2014.pdf \(sh.se\)](#) pristupljeno 29.4. 2024.
- Schmeer, Kammi (1999) Stakeholder analysis guidelines, *Policy toolkit for strengthening health* 2(17): 1-43.
- Schlauffer, Caroline i dr. (2022) How do civil society organizations communicate in an authoritarian setting? A narrative analysis of the Russian waste management debate, *Review of policy research* 39(2): 730-751.
- Schramm, Lucas i dr. (2022) Building ‘Next Generation’ after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan, *Journal of common market studies* 60(51): 114-124.
- Trut, Damir (2021) Aktualnosti zaštite kritičnih infrastrukture s naglaskom na javnu vodoopskrbu, *Policijska sigurnost* 31(2): 186-203.
- Užar, Josip (2012) Gubitci vode u vodoopskrbnom sustavu, *Tehnički glasnik* 6(2): 312-318.
- de Witte, Bruno (2021) The European Union's COVID-19 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift, *Common Market Law Review* 58: 635-682.

Wolff, Sarah i Ladi, Stella (2020) European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency, *Journal of European Integration* 42(8): 1025-1040. DOI: 10.1080/07036337.2020.1853120

Zeitlin, Jonathan i dr. (2023) Governing the RRF: Drafting, Implementing, and Monitoring National Recovery and Resilience Plans as an Interactive, Multilevel Process, Amsterdam Centre for European Studies, *working paper*

van Zyl, Albert (2014) How Civil Society Organizations Close the Gap between Transparency and Accountability, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 27(2): 347-356 DOI: 10.1111/gove.12073

### **Pravni akti**

EK (Europska Komisija) (2021) Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plans. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5538-2021-INIT/en/pdf&ved=2ahUKEwi2-Peu3J2IAxXZxQIHHaJ3FGkQFnoECBEQAQ&usg=AOvVaw3oQTvoRAKraWIZNB1QOoQs> pristupljeno 28. srpnja 2024.

EP i VEU (Europski parlament i Vijeće Europske Unije) (2021) Uredba o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornosti. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj> pristupljeno 20. kolovoza 2024.

HS (Hrvatski sabor) (2021) Uredba o uslužnim područjima, *Narodne novine* 147/2021

HS (Hrvatski sabor) (2019) Zakon o vodnim uslugama, *Narodne novine* 66/19

HS (Hrvatski sabor) (2008) Strategija o upravljanju vodama, *Narodne novine* 91/2008-2900

Vlada RH (Vlada Republike Hrvatske) (2021) Nacionalni plan oporavka i otpornosti. <https://planoporavka.gov.hr/> pristupljeno 12. lipnja 2024.

### **Službeni dokumenti**

HV (Hrvatske vode) (2015) Višegodišnji program gradnje komunalnih vodnih građevina. <https://www.voda.hr/hr/visegodisnji-programi-gradnje> pristupljeno 10. kolovoza 2024.

HV (Hrvatske vode) (2016) 140 godina organiziranog upravljanja vodama u Hrvatskoj. <https://vode.eindigo.net/?pr=dw2.intro&id=26948&termsinvalid=y> pristupljeno 11. kolovoza 2024.

UN (Ujedinjeni narodi) (2023) Partnerships and cooperation for water. <https://www.unwater.org/publications/un-world-water-development-report-2023> pristupljeno 13. lipnja 2024.

### **Internetske poveznice**

[https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_hr](https://next-generation-eu.europa.eu/index_hr) pristupljeno 24. travnja 2024.

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en) pristupljeno 27. travnja 2024.

<https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/poraz-plenkovicve-reforme-brise-se-160-lokalnih-vodovoda-koji-se-pripajaju-41-vecoj-tvrtki-15345063> pristupljeno 7. kolovoza 2024.

<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=24334> pristupljeno 20. kolovoza 2024.

### **Fokus grupe**

Napomena: lokacije fokus grupa nisu predočene zbog dogovora o anonimnosti s sudionicima

Fokus grupa 1 (2022) Fokus grupa. Provedeno 10. svibnja 2022.

Fokus grupa 2 (2022) Fokus grupa. Provedeno 14. lipnja 2022.

Fokus grupa 3 (2022) Fokus grupa. Provedeno 7. lipnja 2022.

Fokus grupa 4 (2022) Fokus grupa. Provedeno 9. lipnja 2022.

Fokus grupa 5 (2022) Fokus grupa. Provedeno 6. lipnja

Fokus grupa 6 (2022) Fokus grupa. Provedeno 9. lipnja 2022.

Fokus grupa 7 (2022) Fokus grupa. Provedeno 13. lipnja 2022.

Fokus grupa 8 (2022) Fokus grupa. Provedeno 7. lipnja

Fokus grupa 9 (2022) Fokus grupa. Provedeno 8. lipnja

## Sažetak

Otpor dionika javnim politikama stalna je i svakodnevna pojava u društvima koja su prigrlila elemente liberalne demokracije. Otpor dionika odvija se prema lokalnim, regionalnim, nacionalnim, ali i supranacionalnim vlastima. Ovaj rad prikazuje *kako dolazi do otpora građana i dionika na top-down europeizacijske mehanizme prema primjeru reforme vodoopskrbnog sustava u Hrvatskoj u okviru NPOO-a?* Teorijski okvir rada temelji se na radovima napisanim od strane domaćih i stranih znanstvenika koji su se bavili problematikom europeizacije, otpora, a u posljednje vrijeme i Mehanizmom oporavka i otpornosti. Rad je napisan koristeći *theory-building process-tracing* metodu istraživanja s prethodno poznatim empirijskim materijalom pomoću kojeg je izgrađena vjerojatna ovisnost uzroka, kauzalnih mehanizama i posljedice. Rad je napisan kao studija slučaja gdje se promatrala reforma vodoopskrbnog sustava u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti i Mehanizma oporavka i otpornosti. Kvalitativna analiza materije provela se analizirajući materijal prikupljen provođenjem osam fokus grupa na raznim lokacijama u Hrvatskoj. Analiza je pokazala kako je *top-down* pristup Vlade RH te manjak dvosmjernosti u komunikaciji s dionicima razvio otpor koji se materijalizirao dobio zbog sposobnosti lokalnih dionika da se udruže i pristupe izradi ustavne tužbe protiv temeljnog dokumenta reforme. Pretposljednje poglavlje se odnosi na raspravu u kojoj se nalazi rada povezuju s teorijskim okvirom te odgovara na istraživačko pitanje rada i prikazuje kako je vremenski okvir postavljen od strane EU za izradu NPOO-a i njena nefleksibilnost po pitanju promjena istoga uzrok otpora u Hrvatskoj. U zaključku se prikazuje doprinos istraživanja, ali i potiče ostale istraživače da se osvrnu na svu problematiku nastalu donošenjem reforme vodoopskrbnih usluga u Hrvatskoj.

Ključne riječi: NPOO, Mehanizam oporavka, reforma vodoopskrbe, EU financiranje, otpor dionika, ustavna tužba

## Abstract

Stakeholder resistance to public policies is a constant and everyday occurrence in societies that have embraced elements of liberal democracy. Stakeholder resistance occurs at local, regional, national, and supranational levels of government. This paper examines how citizens and stakeholders resist top-down Europeanization mechanisms, using the example of water services reform in Croatia within the framework of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP). The theoretical framework of the paper is based on a multitude of works by domestic and foreign scholars who have studied the issues of Europeanization, resistance, and more recently, the Recovery and Resilience Mechanism. The paper is written using the theory-building process-tracing research method, relying on pre-existing empirical material through which a probable dependence of causes, causal mechanisms, and consequences has been constructed. The paper is written as a case study, focusing on the water supply system reform within the National Recovery and Resilience Plan and the Recovery and Resilience Mechanism. Since the research is qualitative, it involves a qualitative analysis of the material, conducted by analyzing data collected from eight focus groups held in various locations across Croatia. The paper then presents findings based on the empirical material from the focus groups, which are depicted in a simple graphic. The penultimate chapter discusses how the research findings relate to the theoretical framework, answers the research question, and demonstrates how the timeline set by the EU for the creation of the NRRP, along with its inflexibility regarding changes, is a cause of resistance in Croatia. The conclusion highlights the contribution of the research and encourages other researchers to address the issues that have arisen from the water service reform in Croatia.

Key words: NRRP, RRF, water system reform, EU financing, stakeholder resistance, Constitutional lawsuit