

# Sudjelovanje građana u gospodarenju otpadom: oblici i rezultati

---

**Sirotić, Karla**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2023**

*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:114:534922>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-10-07**



*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

Karla Sirotić

**SUDJELOVANJE GRAĐANA U GOSPODARENJU OTPADOM:  
OBLICI I REZULTATI**

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2023.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

**SUDJELOVANJE GRAĐANA U GOSPODARENJU OTPADOM:  
OBLICI I REZULTATI**

DIPLOMSKI RAD

Mentorica: doc. dr. sc. Anka Kekez Koštro  
Studentica: Karla Sirotić

Zagreb  
Rujan, 2023.

## **Izjava o autorstvu**

Izjavljujem da sam svoj diplomski rad „Sudjelovanje građana u gospodarenju otpadom: oblici i rezultati“, kojeg sam predala na ocjenu mentorici doc. dr. sc. Anki Kekez Koštro, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obveza na ovom ili nekom drugom kolegiju, te da na temelju njega nisam stekla druge ECTS-bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16. – 19. Etičkog kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Karla Sirotić

## SADRŽAJ

POPIS ILUSTRACIJA .....	v
GRAFIČKI PRIKAZI.....	v
TABLIČNI PRIKAZI.....	v
Uvod.....	1
Modeli gospodarenja otpadom.....	3
Model odlaganja .....	5
Model odvrćanja .....	7
Model ekološke učinkovitosti.....	8
Model „ <i>otpad kao resurs</i> “ .....	9
Uloga građana u modelima gospodarenja otpadom.....	11
Dizajn istraživanja .....	14
Prikaz i analiza podataka .....	17
Određivanje modela gospodarenja otpadom .....	31
Rasprava: građani kao nositelji modela gospodarenja otpadom.....	35
Zaključna razmatranja.....	38
Literatura.....	40
Izvori podataka.....	41
Emisije.....	45
Intervjui .....	45
Sažetak .....	46

# POPIS ILUSTRACIJA

## GRAFIČKI PRIKAZI

<b>Grafički prikaz 1:</b> Hijerarhija otpada.....	4
---	---

## TABLIČNI PRIKAZI

<b>Tablica 1:</b> Suvremeni modeli gospodarenja otpadom.....	10
--	----

<b>Tablica 2:</b> Prisutnost elemenata modela gospodarenja otpadom u slučaju Grada Buzeta i slučaju Grada Preloga.....	34
--	----

## Uvod

Bitku s nagomilanim otpadom gradovi vode od čovjekova pamtivijeka. Ono što se kroz povijest mijenjalo jest način na koji se otpad koncipirao. Pritom se posebno misli na čovjekovo poimanje otpada, čime je uvjetovan način njegova zbrinjavanja. Barels (2014) tako piše kako se povijest otpada i njegova zbrinjavanja može pratiti i objasniti proučavajući različite vokabulare kojima se referiralo na otpad. Najprije se opisivao kao nešto odbačeno, beskorisno, zatim se otpad počeo percipirati kao prljavština, nečistost te se naglašavala njegova odurnost, dok su trećom kategorijom vokabulara posebno naznačene vrste materijala od kojih je otpad sačinjen (Barels, 2014: 200).

Tim se tokom mijenjao i način tretiranja otpada. U razdoblju prije industrijske revolucije, otpad se gomilao na ulicama gradova sve do osamnaestog stoljeća kada su liječnici i ostali stručnjaci počeli isticati štetnost otpada po zdravlje i živote građana (Barels, 2014: 202 – 204). Drugi poticaj odvrćanju otpada s ulica bila je industrijska revolucija i početak proizvodnje papira, šećera, ljepila, šibica, želatine, limenih konzervi, igračaka i brojnih drugih proizvoda koji su danas dio svakodnevice.

Kako bi proizveli sva ta nova dobra koja su im olakšavala svakodnevicu, proizvođači su prepoznali korist od recikliranja odbačenih stvari i od njih proizveli nova dobra. Limenke su tako poslužile za proizvodnju dječjih igračaka, a organski se otpad koristio kao poljoprivredno gnojivo. Francuski liječnik Henry C. R. Napias u svome Priručniku o industrijskoj higijeni iz 1882. logiku djelovanja ovog vremena sumira ovako: „U industriji ne smije biti stvarnoga otpada, sve mora biti iskorišteno – ili za samu industriju ili za poljoprivredu“ (1882: 196, prema Barles, 2014: 207). U tom su procesu ključnu ulogu imali takozvani sakupljači otpada čija je zadaća bila iz gomila otpada izdvojiti one dijelove koji će se ponovno upotrijebiti za proizvodnju, odnosno koji će se koristiti u poljoprivredi.

Izgleda kako je ovdje na snazi bilo ono što se danas promovira pod pojmom kružnog gospodarstva i *Zero Waste* načina gospodarenja otpadom. Za svaki se dio otpada tražila nova namjena, a proizvodilo se onoliko koliko se uspjelo reciklirati. Otkrivanjem novih sirovina i proizvodnih mogućnosti smanjila se potreba za recikliranjem, a proizvodnja i potrošnja postajale su sve

intenzivnije. Čovječanstvo se ponovno vratilo gomilanju otpada na mnogobrojnim odlagalištima, a proizvodnja je postala sve brža, jeftinija i jednostavnija.

Tako je ostalo sve do danas kada se, zbog štetnih utjecaja otpada po okoliš, klimu i zdravlje ljudi te zbog uvelike iscrpljenih prirodnih resursa, ponovno teži svakom otpadu povratiti vrijednost i novu svrhu. Postavivši svojim članicama cilj da do 2030. godine odvoje 60% od ukupne količine komunalnog otpada za ponovnu uporabu i recikliranje, Europska unija nastoji proizvesti sustav u kojem će gotovo sva proizvodnja ovisiti o otpadu, koji će zatim poslužiti kao resurs za stvaranje novog proizvoda. Drugim riječima, ono što se želi postići jest da svaki proizvedeni proizvod, nakon što dođe do kraja svog životnog vijeka, bude ponovno ubačen u proizvodni i/ili uporabni proces.

Otpad kao resurs – tako su Bulkeley i Watson (2007) nazvali model gospodarenja otpadom koji je dizajniran sa svrhom ostvarenja upravo onih ciljeva čijem ostvarenju teži EU. Direktivom 2008/98/EZ o otpadu Europska je unija svojim članicama *de facto* nametnula obvezu uspostavljanja ovakvog modela, u kojem je odlaganje otpada iznimka, a ne pravilo. Izrečeno je to uspostavljanje takozvane hijerarhije otpada koja odlaganje otpada svrstava na posljednje mjesto, kao najmanje poželjan oblik prakse gospodarenja otpadom. Primjena ovog modela očekuje se od svih država članica, a ključnu ulogu u tom procesu imaju upravo građani kao nositelji aktivnosti recikliranja, odvajanja i smanjenja proizvodnje otpada.

Cilj ovog rada je opisati prakse uključivanja građana u sustave gospodarenja otpadom na lokalnoj razini te identificirati mehanizme kojima se uloga građana koristi za stvaranje boljih rezultata gospodarenja otpadom. Korištenjem modela gospodarenja otpadom koje su razvili Bulkeley i Watson (2007) kao teorijskog okvira u radu se uspoređuju prakse gospodarenja otpadom u gradovima Buzetu i Prelogu. Ova dva grada svrstavaju se među 10 najuspješnijih gradova u Hrvatskoj prema stopi odvojeno prikupljenog otpada, no te se stope značajno razlikuju. Analizom niza lokalnih dokumenata i intervjua s akterima upravljanja otpadom, u radu se nastoji utvrditi postoji li razlika u odabiru mehanizama kojima se politika gospodarenja otpadom implementira, te jesu li mehanizmi koji podrazumijevaju uključivanje građana brojniji kod slučaja koji bilježi veću stopu.

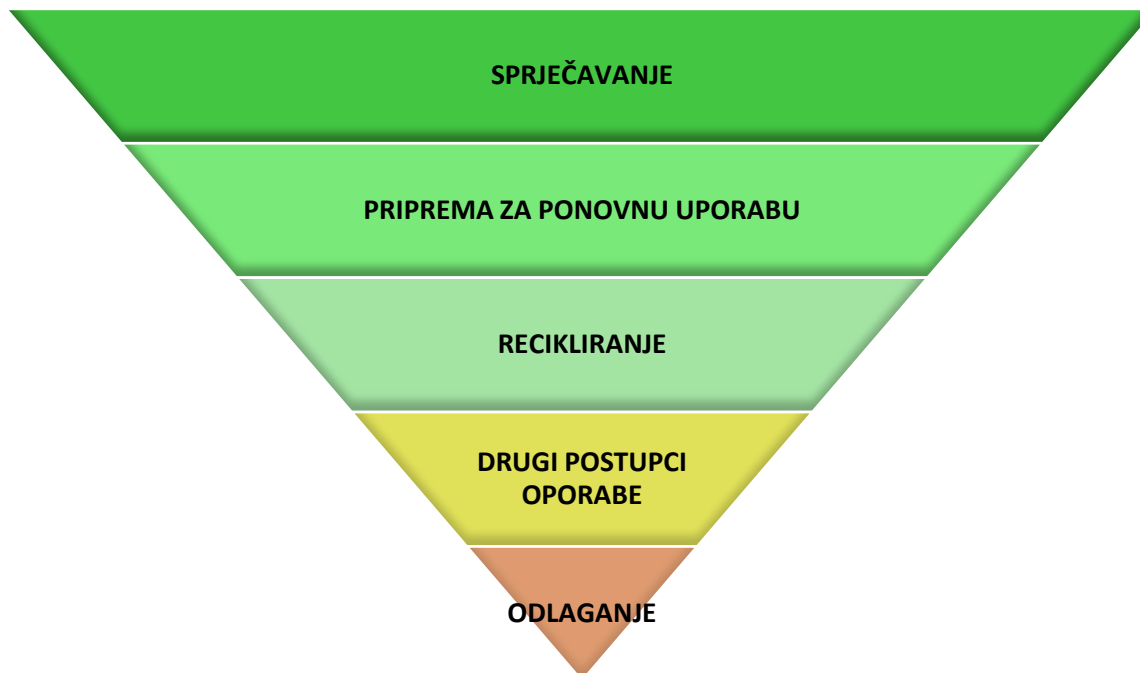


U nastavku rada se najprije izlaže razvoj politike gospodarenja otpadom kojeg se stavlja u kontekst modela gospodarenja otpadom Bulkeleya i Watsona (2007), nakon čega slijedi pojašnjenje dizajna istraživanja te prikaz i analiza prikupljenih podataka. Analiza se nastavlja na interpretaciju kojom se dobiveni nalazi postavljaju u kontekst teorijskog okvira kako bi im se pridodao određeni značaj, dok se u zaključnom dijelu rada upozorava na ograničenja koja su se pojavila pri provođenju istraživanja te se navode neke od preporuka za daljnja istraživanja ovog područja.

## **Modeli gospodarenja otpadom**

Prakse koje Europska unija nalaže i unificira u Direktivi 2008/98/EZ o otpadu, a koje su usmjerene ka ostvarenju navedenih ciljeva sumirane su u Grafičkom prikazu 1. Prvi i najvažniji korak ka smanjenju količine odloženog otpada je ulaganje napora u sprječavanje nastanka otpada uopće. Inicijativa za sprječavanje nastanka otpada može poteći od europskog ili nacionalnog zakonodavca, kao i od samog pojedinca. Primjer legislativne intervencije u Hrvatskoj, čija je svrha bila smanjenje količine proizvedenog otpada, jest zabrana stavljanja na tržište laganih plastičnih vrećica za nošenje (Zakon o gospodarenju otpadom, NN 84/2021). Europska inicijativa koja bi trebala u velikoj mjeri potaknuti proizvođače i potrošače na ponašanje u skladu s ovim načelom hijerarhije, a posljedično i s prethodnim, predstavljena je Novim akcijskim planom za kružno gospodarstvo (Europska komisija, 2020).

## Grafički prikaz 1: Hijerarhija otpada



Pod pojmom reciklaže, Direktiva podrazumijeva „svaki postupak uporabe kojim se otpadni materijali prerađuju u proizvode, materijale ili tvari za izvornu ili drugu svrhu“. Ovom definicijom reciklaže vode se i zagovornici *Zero Waste* modela koji teže maksimalnom smanjenju nastanka otpada te ostvarenju održive proizvodnje koja se temelji upravo na recikliranom otpadu kako bi se izbjeglo dodatno iscrpljivanje prirodnih resursa. Za primjer ovdje valja navesti vrstu otpada koja se premalo reciklira, a koji istovremeno sadrži vrijedne i neobnovljive resurse. Elektronički, ili kraće zvanu e-otpad, poput tableta, pametnih telefona i računala u sebi sadrži zlato koje je neophodno za proizvodnju novih uređaja. Procjenjuje se kako jedna tona ovakvog otpada sadrži čak 100 grama zlata, a njihovom bi se reciklažom osigurala barem djelomična potražnja zlata za proizvodnju elektroničkih uređaja, ali i određena razina neovisnosti od zemalja uvoznica (Zaman i Lechmann, 2011: 88).

U slučajevima kada nije moguće spriječiti nastanak otpada, niti ga na koji drugi način ponovno upotrijebiti ili reciklirati, Direktiva 2008/772 nalaže postupanje u smjeru uporabe. Ona podrazumijeva „svaki postupak čiji glavni rezultat je otpad koji je koristan jer zamjenjuje druge materijale koje bi inače trebalo upotrijebiti za tu određenu svrhu, ili otpad koji se priprema kako

bi ispunio tu svrhu, u tvornici ili u širem gospodarskom smislu“. Primjer ovakve prakse je pretvorba otpada u energiju. Švedska i Danska spaljuju oko 50% svog komunalnog otpada kako bi proizvele električnu i/ili toplinsku energiju (Zaman i Lehmann, 2011).

Najmanje poželjan oblik gospodarenja otpadom jest njegovo odlaganje. Direktiva Vijeća 1999/31/EZ o odlagalištima otpada definira odlagalište kao „građevinu namijenjenu odlaganju otpada na površinu ili pod zemlju (npr. podzemno odlagalište)“ (Vijeće EU, 1999). Iako je ova direktiva postavila prilično stroge tehničke i radne uvjete o odlagalištima i otpadu općenito, a sve s ciljem smanjenja negativnih utjecaja otpada na ljudsko zdravlje, klimu i okoliš, određene neželjene posljedice i dalje postoje (Vaverková, 2019). Upravo zbog toga EU člankom 5. Direktive 2018/850 o izmjeni Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada države članice obvezuje da do 2035. godine odložena količina komunalnog otpada ne premašuje 10% ukupne mase komunalnog otpada.<sup>1</sup>

Odnose prema i među elementima hijerarhije otpada i oblicima gospodarenja otpadom temelj je razlikovanja modela gospodarenja otpadom koji se u ovom radu koriste kao teorijski okvir. Proučavajući izmjene u javnom upravljanju na primjeru gospodarenja otpadom u Ujedinjenom Kraljevstvu, prakse gospodarenja otpadom sistematizirali su Bulkeley i Watson (2007) prepoznajući, tako, četiri zasebna modela: (1) model odlaganja, (2) model odvrćanja, (3) model ekološke učinkovitosti i (4) model otpad kao resurs. U nastavku teksta modeli se opisuju te, potom, sažeto prikazuju u Tablici 1.

## **Model odlaganja**

Usprkos naporima europskih instanci za izmjenama, izgleda kako je u velikom broju zemalja članica EU odlaganje i dalje dominantan način zbrinjavanja otpada. I ne čude ovakva nastojanja kad se u obzir uzme jednostavnost i financijska isplativost provedbe ovakvog načina gospodarenja otpadom. Bulkeley i Watson (2007), razlažući ga kao model odlaganja, ističu ekonomsku efikasnost i učinkovitost usluge kao prednosti ove prakse. Cilj ovog modela jest na što učinkovitiji

---

<sup>1</sup> Hrvatskoj je *de iure* omogućeno prolongiranje ovog roka za najviše pet godina budući da je odložila više od 60% komunalnog otpada sakupljenog u 2013. godini, pod uvjetom da o toj intenciji obavijesti Komisiju najkasnije 24 mjeseca prije inicijalnog roka za ostvarenje cilja (Direktiva o odlagalištima 2018).

i jeftiniji način sakupiti otpad s ulica i kućanstava kako bi se očistili gradovi i spriječila ugroza zdravlja građana, a zatim sakupljeni otpad odložiti na za to predviđena odlagališta. Ovlasti ovdje uglavnom pripadaju lokalnoj vlasti koja je, u nekoj mjeri, odgovorna središnjoj vlasti, odnosno zakonodavcu u službi regulatora, koji postavlja temelje za djelovanje lokanih dužnosnika. Unatoč tome, lokalna vlast u ovom modelu uživa popriličnu autonomnost u svom djelovanju koje je uključivalo koordinaciju sa javnom komunalnom službom. U takvom okviru, zadaća je građana ovdje jedino da svoj otpad odlože u za to predviđene spremnike te da, u službi poreznih obveznika, financiraju uslugu odvoza otpada. Lokalna vlast, odnosno komunalna služba, građanima osigurava kontejnere i tjedni odvoz otpada kojeg odlaže na lokalno odlagalište (Bulkeley i Watson, 2007: 2741).

Krajem 1980-ih i početkom 1990-ih godina diljem Europe su, kako u javnosti, tako i na političkoj agendi, intenzivno zaživjele teme zaštite okoliša koje su za sobom povlačile i uređenje domene gospodarenja otpadom. Novim je regulativama zahtjevan stroži nadzor prakse zbrinjavanja otpada, a djelokrug je proširen na vlasti izvan lokalne instance (Bulkeley i Watson, 2007: 2741). Zakonske izmjene i novopostavljeni ciljevi orijentirani ka ekološkoj učinkovitosti, zahtijevali su promjenu strukture nadležnosti i sustava gospodarenja otpadom općenito. S ciljem povećanja kapaciteta službi zaduženih za upravljanje otpadom, uvedeni su ugovori kao nova upravljačka tehnologija. Pružanje usluge gospodarenja otpadom podugovoreno je s privatnim subjektima, čime je dominantna uloga lokalnih vlasti zamijenjena s onom privatnih aktera.

Unatoč ovim izmjenama, srž modela ostaje ista – otpad i dalje većinski završava na odlagalištima. Međutim, u nekim su područjima, što zbog nedostatka površine za odlaganje otpada, što zbog promjene konstelacije snaga u upravljanju otpadom, nezavisno od politike na nacionalnoj razini, lokalne vlasti pokrenule inicijativu za recikliranje otpada, proizvodnju energije spaljivanjem otpada i slično (Gray, 1997; Petts, 2001; prema Bulkeley i Watson, 2007: 2742).

## **Model odvrćanja**

S koncem dvadesetog stoljeća, točnije stupanjem na snagu europske Direktive o otpadu 1999. godine (1999/31/EZ) kojom je predstavljeno načelo „hijerarhije otpada“, utaban je put ka održivosti i racionalnijem upravljanju otpadom, barem u idejnom smislu. Modelom odvrćanja konačno se osvještava štetnost otpada po okoliš te se neki oblici otpada, poput biorazgradivog, nastoje odvratiti od odlagališta i usmjeriti ka drugim sredstvima zbrinjavanja te recikliranju (Bulkeley i Watson, 2007: 2742). Drugim riječima, ovom su direktivom po prvi puta ekološka održivost i sprječavanje zagađenja okoliša stavljeni ispred učinkovitosti prikupljanja otpada i odlaganja. Svrha načela hijerarhije otpada u prvom je redu bila smanjenje proizvodnje otpada, a nakon toga i njegova ponovna uporaba i recikliranje. S tom svrhom, modelom odvrćanja uvode se nove upravljačke tehnologije poput reciklažnih dvorišta, zelenih otoka, prikupljanja otpada na kućnom pragu, kompostiranja i drugih instrumenata koji su trebali povećati udio odvojeno prikupljenog otpada spremnog za ponovnu uporabu ili recikliranje, i time smanjiti udio odloženog otpada.

Osim ovih idejnih, Europska je unija postavila i one konkretnije, mjerljive ciljeve poput dozvoljenog udjela mase biorazgradivog otpada koji se smije odložiti. Osim što je ovime uspostavila diferencirane tokove otpada, Europska je unija sebe uključila i pritom postavila na hijerarhijski najvišu upravljačku strukturu. Iako EU jest predvidjela korištenje financijskih stimulacija, a onda i sankcija za neispunjavanje ciljeva, u nekim su se krajevima financijski kapaciteti, odnosno nedostatak istih, javili kao problem već pri samoj implementaciji modela odvrćanja (Bulkeley i Watson, 2007:2742, 2747). S druge strane, u lokalnim jedinicama u kojima su se upravljačke tehnologije uspješno implementirale, pojavio se problem angažmana građana (Bulkeley i Watson, 2007: 2747). Iako je model predviđao aktivno uključivanje građana u sustav gospodarenja otpadom, u praksi se to ipak nije uspjelo postići, a upravo je ono od velike važnosti za postizanje postavljenih ciljeva (Darier, 1996).

## **Model ekološke učinkovitosti**

Treći je model – model ekološke učinkovitosti – dizajniran kako bi odgovorio na ove probleme. Ambicioznost ciljeva koje je EU nametnula zahtijevala je uvođenje nekih novih struktura i tehnologija, a lokalnoj je vlasti često nedostajalo kapaciteta za njihovo ostvarenje zbog čega je pružanje usluge gospodarenja otpadom podugovarano privatnim akterima. Uz to, propali pokušaj modela odvratanja da aktivira građane dao je znak da je potrebno intenzivnije uključivanje građana u što veći broj aktivnosti u području gospodarenja otpadom. Postalo je jasno kako je stvaranje širokih mreža i povećanje broja aktera ključan pomak za unaprjeđenje gospodarenja otpadom.

Model ekološke učinkovitosti nastoji građane uključiti u svaki segment gospodarenja otpadom – od traženja savjeta od stručnjaka i kreiranja programa, do pružanja usluga gospodarenja otpadom. Budući da lokalne jedinice i ovdje imaju zakonsku obvezu pružanja javne usluge koja za sobom povlači kaznenu i materijalnu odgovornost, jasno je da lokalne vlasti i dalje drže glavnu riječ u procesu donošenja programa i pružanja usluge (Škarica, 2021: 82; Bulkeley i Watson, 2007: 2748). Međutim, vlasti se u znatno većoj mjeri oslanjaju na ekspertizu te znanja i iskustva građana okupljenih u raznim oblicima organizacija civilnog društva. U tom su obliku građani izravno uključeni i sudjeluju u stvaranju programa i provođenju usluge.

Nit vodilja i u ovom modelu ostaje ideja smanjenja štetnih utjecaja otpada po okoliš, no u odnosu na prethodna dva modela, znatno se veća važnost daje hijerarhiji otpada. Ponovna uporaba otpada i reciklaža, uz mehanizam postizanja ciljeva naslijeđenog iz modela odvratanja, postaju glavni orijentiri za djelovanje u novom modelu gospodarenja otpadom. Kućanstva i dalje imaju svoje kompostere i otpad se prikuplja na kućnom pragu, što je u modelu odvratanja predstavljalo jedini direktan doticaj građana s uslugom gospodarenja otpadom. Tehnologije kojima se ostvaruje sustavno uključivanje građana u gospodarenje otpadom, a koje predstavljaju potpuni novitet u ovom području jesu deliberacije, organiziranje i provođenje edukacijskih kampanja, konzultacija i savjetovanja, osnivanje partnerstava i drugih oblika suradnje (Bulkeley i Watson, 2007: 2748). Bulkeley i Watson (2007: 2748) ovu svojevrsnu nadogradnju prethodnog modela vide kao sredstvo kojim vlast zapravo proširuje područje svoje intervencije.

### **Model „*otpad kao resurs*“**

Model koji još više nadilazi trenutne kapacitete sustava diljem Europe, te čijem ostvarenju teži EU, Bulkeley i Watson (2007) nazivaju „otpad kao resurs“. Sam naziv i upravljačka racionalnost modela upućuju na koncept kružnog gospodarstva. Polazište ovog modela leži u namjeri da se svaki objekt koji je prethodno smatran otpadom, počinje promatrati kao resurs (Bulkeley i Watson, 2007: 2749). Ovim se modelom zapravo vraća u sustav s početka industrijske revolucije, prije masovne proizvodnje, kada novi proizvod nije mogao biti proizveden bez da se onaj odbačeni reciklira. Ono što se, osim vremenskog konteksta, mijenja jest svrha i popratni cilj modela. Povod za ponovnim traženjem resursa u otpadu ovoga se puta krije u pretrpanosti planeta otpadom te iscrpljenim neobnovljivim prirodnim resursima, a u upravljanju se polazi od ideje smanjenja količine otpada te ponovne uporabe materijala (Bulkeley i Watson, 2007: 2749). Ovo je, uz sva ostala obilježja četiriju modela, sumirano u Tablici 2 u nastavku.

Središnju ulogu u ovome modelu ima civilni sektor, odnosno građani, udruge i organizacije u kojima se okupljaju, koji svojim djelovanjem stvaraju nove upravljačke tehnologije te proširuju mreže aktera koji zatim daju svoj doprinos sustavu gospodarenja otpadom. Civilno društvo u konačnici samostalno kreira nove instrumente i programe te se uključuje u pružanje usluge, dok vlasti na višim instancama, postavljanjem zakonodavnog okvira, sastavljanjem planova i drugim mehanizmima, samo omogućuju njihovo djelovanje.

**Tablica 1:** Suvremeni modeli gospodarenja otpadom

MODEL GOSPODARENJA OTPADOM	UPRAVLJAČKE DIMENZIJE				
	Upravljačka racionalnost (javne politike i programi)	Upravljačke strukture	Institucionalni odnosi	Upravljačke tehnologije	Entiteti kojima se upravlja
<b>ODLAGANJE</b>	Ekonomska učinkovitost Javno zdravlje Ekološka učinkovitost	Lokalne vlasti Regulator	Devolucija na stručne službe	Kante za smeće Tjedno prikupljanje otpada Odlagališta otpada Ugovori	Komunalni otpad Porezni obveznici
<b>ODVRAĆANJE</b>	Smanjivanje (globalnog) utjecaja odlagališta otpada na okoliš (EU direktiva o odlagalištima 1999., Strategija otpada 2000.)	EU Lokalne vlasti	Višerazinski Stroga hijerarhija	Postizanje ciljeva Novi instrumenti javnih politika Mehanizmi i kriteriji financiranja Edukacijske kampanje	Niže razine vlasti Pojedinci kao pasivni građani Diferencirani tokovi otpada
<b>EKOLOŠKA UČINKOVITOST</b>	Smanjivanje utjecaja otpada na okoliš Oporavljanje vrijednosti otpada (hijerarhija otpada, postizanje ciljeva)	Lokalne vlasti Privatni podugovoreni akteri Nevladine organizacije (udruge za zaštitu okoliša)	Heterogena hijerarhija Mreže	Prikupljanje komunalnog otpada na kućnom pragu Nove tehnologije Prakse ponovne uporabe i smanjivanja količine otpada	Pojedinci kao aktivni građani Diferencirani tok otpada
<b>„OTPAD KAO RESURS“</b>	Smanjivanje utjecaja otpada na okoliš Društvene i ekonomske koristi	Nevladine organizacije i mreže	Solidarnost Zajednica	Pružanje alternativnih infrastruktura i prikupljanja	Pojedinci kao članovi zajednice Otpad kao resurs

Izvor: Bulkeley i Watson, 2007: 2740.



## **Uloga građana u modelima gospodarenja otpadom**

Vjerojatno najvidljivija razlika od modela do modela jest sve veća uloga građana. Što je model ambiciozniji i progresivniji, to se veća važnost pridaje aktivnom sudjelovanju građana, udrugama civilnog društva, inicijativama građana i drugih vanjskih dionika. Model odlaganja, doduše, ne traži previše od građana – na njima je samo da otpad odlažu u za to predviđene spremnike te, u službi poreznih obveznika, financiraju uslugu odvoza otpada. Drugi, model odvratanja pak donosi različite spremnike za različite vrste otpada, čime se postavlja očekivanje da će građani posezati za praksama odvajanja i recikliranja otpada. Međutim, pokazalo se ipak kako implementirani mehanizmi nisu bili dovoljni da potaknu angažman građana.

Model ekološke učinkovitosti približava se građanima na način da nastoji uključiti eksperte u području gospodarenja otpadom, zaštite okoliša i drugim srodnim područjima, kako bi svojim znanjem i iskustvom doprinijeli stvaranju boljih i učinkovitijih programa. Ovim se modelom zapravo napravio prvi značajni korak ka stvaranju aktivnih građana koji podupiru sustav gospodarenja otpadom te djeluju u smjeru postizanja postavljenih ciljeva. Građani u svojim kućanstvima odvajaju posebne vrste otpada poput papira, plastike, metala i stakla od ostalog komunalnog otpada, biorazgradivi se kompostira, a usluga odvoza otpada isporučuje se na kućnom pragu. Nevladine organizacije blisko surađuju s tijelima lokalne vlasti, kao i s pružateljima usluge, a sve s nastojanjem da potaknu građane na djelovanja usklađena s hijerarhijom otpada te stvore ekološki održivi sustav gospodarenja otpadom.

Konačno, model „otpad kao resurs“ stvara ekološki osviještene članove zajednice koji djeluju u smjeru stvaranja ekološki održivog sustava. Sa svakim se dijelom otpada promišljeno postupa kako bi se povratila, ili barem sačuvala vrijednost odbačenog naslonjača, kartonske kutije ili plastične posude. Razvrstavanje otpada, recikliranje i ponovna uporaba postaju *modus operandi* svakog građanina, a glavnu riječ u kreiranju programa ima upravo civilni sektor kojem je cilj spriječiti utjecaj čovjekovih aktivnosti po okoliš. Principi na kojima se temelji ovakav sustav gospodarenja otpadom jesu solidarnost i pripadnosti zajednici.

Građani, kao proizvođači komunalnog otpada postavljaju se u središte provođenja politike te zauzimaju glavnu ulogu. Njihovo uključivanje postaje ključno za realiziranje ideja, postizanje

zadanih ciljeva i unaprjeđenje sustava gospodarenja otpadom (Davies, 2003; Garnett i Cooper, 2014; Aparcana, 2017). Pregled modela pokazuje kako je za postizanje ciljeva viših od onog efikasnog sakupljanja otpada i njegova odlaganja, potrebno uvođenje mehanizama koji će građane zainteresirati, pa makar i natjerati na odvajanje otpada. Svaki sljedeći model donosi sve zahtjevanije i ambicioznije ciljeve, a sve važnijom postaje uloga građana. Posljedično, to znači da uspješnost implementacije modela ovisi o spremnosti građana da aktivno sudjeluju u provođenju politike gospodarenja otpadom i djeluju ka ostvarenju postavljenih ciljeva.

Darier ističe kako je za uobličjenje koncepta hijerarhije otpada i postizanje rezultata koje predviđa, potrebno stvoriti aktivne građane koji će recikliranje i razvrstavanje otpada koncipirati kao svoju građansku dužnost, a te će im aktivnosti postati dio svakodnevice (1996: 74). Garnett i Cooper (2014), unatoč nalazima koji pokazuju kako deliberacija usporava proces donošenja odluka, naglašavaju važnost i korisnost uključivanja eksperata i lokalne zajednice u proces odlučivanja u domeni gospodarenja otpadom. Folz (1991) svojim istraživanjem o sudjelovanju građana u gospodarenju otpadom dokazuje da je veći angažman građana u području recikliranja vidljiv upravo u onim zajednicama koje teže uključivanju građana u kreiranje programa. Uz to, pokazalo se kako karakteristike tih zajednica, poput društveno-ekonomskih i drugih obilježja, ne uvjetuju uspješnost programa koliko to čini način implementacije i sam odabir javnih politika (Folz i Hazlett, 1991). Reams i Ray (1994) zaključuju kako je pritom važno uključiti i mehanizme kojima će se ostvariti izravan kontakt s građanima.

Prema Matiiuk i Liobikienė (2021), naglasak bi trebao biti na informacijskim i financijskim mehanizmima. Prvi se odnose na edukacije, kampanje, izvještavanje, obrazovanje, osposobljavanje i slično, dok potonji podrazumijevaju mehanizme poput financijskih sankcija i poticaja (Howlett, 2009: 82). Matsui i dr. (2007) uviđaju kako informiranost građana o danu i mjestu odvoza otpada ima izrazito značajan utjecaj na sudjelovanje građana, u vidu odvrćanja od odvajanja otpada i recikliranja u nedostatku navedenih informacija. Nadalje, također nailaze na dokaze kako podizanje svijesti građana, putem časopisa primjerice, pridonosi stvaranju osjećaja odgovornosti i svjesnosti o važnosti recikliranja (Matsui i dr., 2007: 12). Još je krajem prošlog stoljeća Darier zagovarao educiranje građana kao ključni mehanizam za poticanje recikliranja

(1996: 77 - 79). Čak su se obični edukativni znakovi na spremnicima za otpad pokazali od značajne važnosti za educiranje građana o važnosti razdvajanja otpada (Ma, 2016: 103).

Financijski mehanizmi najčešće su korišteni mehanizmi za poticanje ponašanja u smjeru smanjenja nastanka otpada, odnosno gospodarenja istim shodno hijerarhiji otpada, a posebno se izdvajaju naknade i kazne za odlaganje te sprječavanje nastanka otpada, fiskalne mjere za promicanje korištenja recikliranih materijala te sustav naplate „plati koliko baciš“ (*eng. pay-as-you-throw*, PAYT) (Škarica, 2021: 77). Od navedenih financijskih mehanizama, jedino se potonji primjenjuje direktno na građane, dok su naknade, kazne i fiskalne mjere uglavnom usmjerene na jedinice lokalne samouprave te na nacionalnu razinu.

Primjer financijskog mehanizma kojim se hrvatske gradove i općine potiče na odvajanje otpada jest Zakonom i Uredbom propisana poticajna naknada za smanjenje količine komunalnog otpada. Naknadu od 2019. godine, s obzirom na 2015. kao referentnu godinu te dozvoljenu količinu proizvedenog komunalnog otpada, obračunava Fond. Primjerice, u 2020. godini hrvatski gradovi i općine smjele su proizvesti 58% količine miješanog komunalnog otpada proizvedenog u 2015. godini. Ovakav je način obračuna naknade rezultirao penalizacijom onih gradova i općina koje su, već te referentne godine, imale konkurentne stope odvojeno prikupljenog otpada u odnosu na lokalne jedinice koje dotad nisu uvodile odvajanje otpada ili je ono bilo minimalno (Škarica, 2021: 85). Potonjima je puno lakše podići stopu odvojeno prikupljenog otpada na način da se pokrenu mehanizmi koji će potaknuti takvo ponašanje, dok je u prvom slučaju, gdje se otpad već odvaja, teže potaknuti na „intenzivnije“ odvajanje i tako podići stopu.

Program „plati koliko baciš“ omogućuje smanjenje cijene usluge onim građanima koji više odvajaju otpad i proizvode manje miješanog komunalnog otpada, dok će građanima koji manje ili uopće ne odvajaju otpad biti obračunata veća cijena usluge. Budući da je građanima racionalniji odabir odvajanje otpada, ovaj se mehanizam dosad pokazao učinkovitim u poticanju građana na savjesno postupanje, dok istovremeno kažnjava nepoželjne oblike ponašanja (Bilitewsky, 2008; Abila i Kantola: 2019).<sup>2</sup> Glavni adut ovog mehanizma leži u činjenici kako, unatoč tome što može

---

<sup>2</sup> Bilitewsky izdvaja ključne faktore za uspostavu i funkcioniranje programa „plati koliko baciš“ pri čemu ističe kako je nužno (1) identificirati proizvođača otpada u svrhu kasnije naplate, (2) utvrditi način izračuna količine otpada kojeg

djelovati kao poticaj u formi nagrade, ali i kao sankcija, njegov učinak je uvijek jednosmjernan – ili nastupa kao nagrada ili kao kazna, nikada oboje – zbog čega ne čudi njegova raširenost u modelima gospodarenja otpadom diljem Europe (Abila i Kantola: 2 – 3).

Modeli gospodarenja otpadom Bulekelya i Watsona (2007) i prikaz mehanizama za uključivanje građana u gospodarenje otpadom poslužit će kao teorijski okvir analize praksi gospodarenja otpadom na lokalnoj razini u Hrvatskoj. Ambicioznost svakog narednog modela sastoji se pretežito u mjeri i opsegu angažmana građana. Shodno tome, u radu će poseban naglasak biti stavljen upravo na građane i njihovu ulogu u gospodarenju otpadom na lokalnoj razini u Hrvatskoj.

## **Dizajn istraživanja**

Cilj ovog istraživanja jest opisati prakse gospodarenja otpadom na lokalnoj razini usmjeravajući posebno na oblike uključivanja građana u sustave gospodarenja otpadom i identifikaciju mehanizama kojima se uloga građana koristi za stvaranje boljih rezultata gospodarenja otpadom. Opis upravljačkih praksi te mehanizama uključivanja građana i procjena utjecaja u radu se postiže usporedbom dvaju gradova u Hrvatskoj – Preloga i Buzeta. Grad Prelog odabran je kao prvi slučaj koji već nekoliko godina slovi za najnapredniji i ekološki najosviješteniji hrvatski grad braneći taj naslov stopom od 66,4% odvojeno prikupljenog otpada u 2022. godini (Gradonačelnik.hr, 2023). Drugi slučaj jest onaj grada Buzeta koji, iako rangiran osmi na listi deset najboljih hrvatskih gradova po stopi odvojeno prikupljenog otpada, stopom od 47,6% u 2022. još uvijek ne ispunjava europski cilj od 50% odvojeno prikupljenog otpada kojeg se Hrvatska obvezala ispuniti do kraja 2020. godine (ibid.).

Oba su slučaja primjeri iz skupine 10% najboljih gradova u Hrvatskoj po stopi odvojeno prikupljenog otpada. Međutim, ta se stopa razlikuje za gotovo 20 postotnih bodova. Budući da analize prakse modela gospodarenja otpadom, pokazuju kako je veće uključivanje građana u sustav gospodarenja otpadom ključan čimbenik za povećanje stope odvojeno prikupljenog otpada i učinkovitosti održivih modela, pretpostavka ovoga rada jest ta da će modeli gospodarenja otpadom koji podrazumijevaju veću uključenost građana rezultirati i većom stopom odvojeno prikupljenog

---

je korisnik usluge proizveo ili mjeru korištenja usluge, te (3) odrediti i korisnike obavijestiti o jediničnoj cijeni za pojedinačnu naplatu usluge (2008: 2766).

otpada (Bulkeley i Watson, 2007). Sudjelovanje građana u gospodarenju otpadom središnji je koncept ovoga rada kojem se pristupa kao ključnom čimbeniku koji određuje uspješnost sustava gospodarenja otpadom, odnosno visinu stope odvojeno prikupljenog otpada.

Konkretizirano, razlog odabira spomenutih slučajeva proizlazi iz: (1) činjenice da su oba slučaja smještena u skupinu deset najuspješnijih hrvatskih gradova po stopi odvojeno prikupljenog otpada, (2) činjenice da je, usprkos prethodnome, razlika u stopama gotovo dvadeset postotnih bodova, te (3) pretpostavke, utemeljene na teorijskoj podlozi prethodnih istraživanja, da će se veći angažman građana u sustavu gospodarenja otpadom pokazati kao važan u razumijevanju razlike u visini stopa odvojeno prikupljenog otpada.

U svrhu provođenja istraživanja analizirani su zakonski te plansko-strateški dokumenti.<sup>3</sup> Za potrebe analize sustava gospodarenja otpadom Grada Buzeta provedena su tri intervjua s dionicima procesa gospodarenja otpadom tijekom srpnja i kolovoza 2023. godine. Navedeni dokumenti i intervjui korišteni su kao primarni izvori podataka potrebnih za utvrđivanje prisutnosti jednoga od četiriju modela gospodarenja otpadom te identificiranje oblika uključivanja građana u sustav gospodarenja otpadom Grada Buzeta. Za analizu Grada Preloga, kao izvor podataka, korištena su četiri intervjua provedena u lipnju i srpnju 2021. godine u okviru projekta JEDRO – Javne politike za održivi razvoj<sup>4</sup> kojeg Fakultet političkih znanosti provodi sa Zelenom akcijom i konzorcijem od devet organizacija civilnog društva. Intervjue za Grad Buzet provela je autorica diplomskog rada, a kao volonterska je sudjelovala u organizaciji terenskog rada na projektu JEDRO.

Ispitanici su, u oba slučaja, bili visoko pozicionirani lokalni politički dužnosnici čija pozicija po definiciji uključuje donošenje odluka u području politike gospodarenja otpadom na lokalnoj razini Grada Buzeta (intervju 1, 2023) i Grada Preloga (intervju 4, 2021). Zatim dionici iz komunalnih poduzeća koja djeluju na području Grada Buzeta (intervju 2, 2023), odnosno Grada Preloga

---

<sup>3</sup> Dokumenti koji su odabrani za analizu jesu zakoni i uredbe Republike Hrvatske koji uređuju područje gospodarenja otpadom na lokalnoj razini, zatim strategije i planovi gospodarenja otpadom kao i izvješća o provedbi istih. U svrhu pridodavanja šireg konteksta, u istraživanju su korišteni i akti Europske unije poput direktiva, strategija, planova i programa koji zadiru u domenu gospodarenja otpadom.

<sup>4</sup> „Projekt JEDRO – Javne politike za održivi društveni razvoj: voda, energetika i otpad“ projekt je kojeg provodi Zelena akcija s ciljem unaprjeđivanja upravljanja vodama, obnovljivim izvorima energije i otpadom na području RH. Više o tome na <https://zelena-akcija.hr/hr/projekti/projekt-jedro-javne-politike-za-odrzivi-drustveni-razvoj-voda-energetika-otpad/info>.

(intervju 5, 2021), te predstavnici civilnog sektora. U slučaju Grada Preloga bila su to dva člana udruge Zelena akcija koja su sudjelovala u uspostavi trenutnog modela gospodarenja otpadom u toj lokalnoj jedinici (intervju 6, 2021; intervju 7, 2021).<sup>5</sup> Za područje Grada Buzeta izabrani ispitanik dolazi iz redova mjesnog odbora (intervju 3, 2023) koji se, prema iskazima prethodna dva ispitanika, ističe po specifičnim praksama koje su zaživjele u toj lokalnoj zajednici, a koje imaju nezanemariv utjecaj na ukupni učinak postojećeg modela.

Uz pisani pristanak sudionika intervjua, svaki je razgovor u potpunosti zabilježen zvučnim zapisom te po završetku istog transkribiran. U provođenju intervjua beziznimno su poštivane etičke odredbe, s kojima je svaki ispitanik bio pisanim putem upoznat prije početka intervjua i to potvrdio osobnim potpisom. Intervjui su bili polu-strukturiranog tipa u trajanju od 45 do 60 minuta. Ovaj tip intervjua odabran je kako pitanja ne bi dirigirala tijekom razgovora i potencijalno onemogućila iznošenje informacija kojima se pretpostavlja da ispitanice osobe raspoložu. Suprotno tome, pitanja su zamišljena kao sredstvo usmjeravanja toka razgovora ka područjima koja se željelo ispitati (Englander, 2012: 14). Pitanja su obuhvaćala sljedeća područja: (1) inicijalno pokretanje modela gospodarenja otpadom, (2) ulogu državnih aktera, lokalne vlasti i civilnog sektora u postojećem modelu, te (3) utjecaj regionalne, nacionalne i europske razine na sustav gospodarenja otpadom u gradu.

Pored dokumenata i intervjua, u analizi su korišteni drugi internetski izvori poput članaka s novinskih portala, objava sa službenih internetskih stranica gradova te komunalnih poduzeća i drugi internetski izvori. Zaključno, istraživanje se, u metodološkom smislu, temelji na fokusiranoj usporedbi malog broja slučajeva izabranih po principu homogenosti. Podaci iz intervjua i dokumenata analizirali su se s ciljem utvrđivanja koji se od četiriju modela pojavljuje u svakom od odabranih slučajeva. Nakon identificiranja modela, detaljnije se utvrđivala razina uključenosti te oblici sudjelovanja građana Buzeta i Preloga u području gospodarenja otpadom. Dobiveni nalazi u nastavku rada se prikazuju i interpretiraju kroz okvir postavljen u teorijskom djelu rada, a slučajevi se međusobno uspoređuju s obzirom na ulogu građana.

---

<sup>5</sup> Zelena akcija je nevladina organizacija koja svoje djelovanje temelji na zaštiti okoliša, a članica je i brojnih mreža koje djeluju na istome području, uključujući mrežu Zero Waste Europe. Više o Zelenoj akciji na <https://zelena-akcija.hr/hr>.

## **Prikaz i analiza podataka**

Grad Buzet i Grad Prelog primjeri su iz skupine 10 najuspješnijih hrvatskih gradova po stopi odvojeno prikupljenog otpada. Međutim, dok prvi svojom stopom od 47,6% odvojeno prikupljenog otpada ne uspijeva ispuniti europski cilj postavljen za 2020. godinu, potonji sa stopom od 66,4% već premašuje i onaj postavljen za 2030. godinu (GKP Pre-kom d.o.o., 2023b). Iako spadaju u skupinu 10 najboljih, razlika u rezultatima jest poprilična – gotovo 20 postotnih bodova. Zašto je tome tako, nastojat će se utvrditi analizom podataka prikazanih u nastavku.

Grad Buzet, koji administrativno pripada Istarskoj županiji, smješten je na sjevernom djelu unutrašnjosti poluotoka, uz samu granicu sa Slovenijom. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku i popisu stanovništva 2021. godine, Buzet ukupno broji 5.999 stanovnika rasprostranjenih na 165 km<sup>2</sup> u 70 naselja (DZS, 2022; Grad Buzet, 2021). U Prelogu, s druge strane, obitava 7.027 stanovnika. Područje Grada zahvaća 63,70 km<sup>2</sup> prostora Međimurske županije, tik uz Varaždinsku, a nedaleko mađarske granice (DZS, 2022; Međimurje.info, 2020). Razlika u broju stanovnika možda jest zanemariva, no kada se tome pridruži podatak o više od 2,5 puta većoj površini od one Grada Preloga, gospodarenje otpadom u takvim uvjetima može predstavljati veliki izazov za bužetskog komunalca.

Park d.o.o. za komunalne djelatnosti Buzet, trgovačko je društvo koje već više od trideset godina obavlja niz djelatnosti na području Grada Buzeta, koji je ujedno i 100%-tni vlasnik društva (Park d.o.o., 2022b). Njime upravlja Skupština Društva koju predstavlja gradonačelnik, zatim direktor društva kao jedini član Uprave, te peteročlani Nadzorni odbor. Četiri njegova člana imenuje Skupština, a petog zaposlenici društva (Park d.o.o., 2022c). Prema izvješću o radu za 2021. godinu, Društvo broji ukupno 32 stalno zaposlenih djelatnika (Park d.o.o., 2022a: 3).

Svaki korisnik usluge koju pruža Park d.o.o. danas na raspolaganju ima vlastite spremnike za papir i karton, plastičnu i metalnu ambalažu te miješani komunalni otpad, neka kućanstva imaju i vlastite kompostere, a do kraja 2023. planira se uvođenje spremnika za biootpad (Park d.o.o., 2022a: 19). U gradskim su središtima, na mjestima gdje bi pražnjenje zasebnih spremnika svakog kućanstva bilo teško izvedivo, postavljeni polu-podzemni ili slični veći spremnici te su, na onima za MKO, postavljeni takozvani „otpadomjeri“ koji evidentiraju odlaganje otpada putem kartice korisnika,

dok su spremnici za individualno korištenje označeni kodovima čijim se učitavanjem pri pražnjenju spremnik povezuje s vlasnikom, odnosno korisnikom.

Osim žiteljima Grada Buzeta, Park d.o.o. uslugu gospodarenja otpadom od 2017. godine pruža i kućanstvima s područja Općine Lanišće (Općina Lanišće, 2020). Ispitanici ovo prepoznaju kao financijski izazov za komunalno poduzeće Park d.o.o.:

„Ono što je izuzetno nepovoljno (...) to što se Grad Buzet prostire na nekih 160 kvadratnih kilometara, a što komunalno poduzeće Park, osim grada sa 60 i toliko naselja, mora pokrivati i područje Lanišća. (...) Odnosno, mora pokrivati gotovo 320 kilometara“ (intervju 1, 2023).

Općina Lanišće smještena je uz slovensku granicu na brdsko-planinskom području sjeveroistočne istarske visoravni Čićarije (Općina Lanišće, 2023). Područje danas broji tek 268 stanovnika rasprostranjenih na čak 143,13 km<sup>2</sup> (DZS, 2022, Općina Lanišće, 2023). Ovakve okolnosti komunalcu predstavljaju velik izazov kada je posrijedi prikupljanje otpada, što se ističe kao specifičnost područja:

„Činjenica je da poslujemo na području površine države Malte, no imamo preko 80 puta manje stanovnika, dakle ogromne fiksne troškove pružanja usluge po korisniku, za razliku od nekog našeg obalnog susjeda koji u manje od 1 sata u jednoj ulici skupi otpada više nego naš kamion u jednom danu na Čićariji. Sve daljnje rasprave o cijenama, vrsti i obimu usluge – definitivno padaju u vodu i nikakva *benchmarking* analiza sa nekim drugim sredinama, na ovim prostorima i datim okolnostima, ne može biti prihvatljiva“ (intervju 2, 2023).

Problem raširenosti područja i male gustoće naseljenosti, postoji i unutar Grada Buzeta. O raznolikosti područja puno govori podatak da se nadmorska visina koju mjere Buzet i bužetska naselja kreće od 10 metara, pa i preko 1.000 metara (Grad Buzet, 2021). Prepoznaju to kao logistički izazov i sami građani:



„U centru Buzeta će ga skupiti za dvije minute od 500 ljudi, a ovdje za pokupiti smeće od 500 ljudi moraš dva dana izgubiti. (...) Oni su primorani raditi totalno druge djelatnosti da bi pokrili jedan dio troška tog sakupljanja. Znači oni da ne rade s tim bagerima, ceste itd., oni ne bi preživjeli“ (intervju 2, 2023).

Grad Prelog, s druge strane, sa svojih 63,70 km<sup>2</sup> obuhvaća 8 naselja te, spomenutih, 7.027 stanovnika. Pružatelj usluge gospodarenja otpadom na području Grada Preloga jest Gradsko komunalno poduzeće PRE-KOM d.o.o. koje broji 60 djelatnika u sektoru gospodarenja otpadom (GKP PRE-KOM d.o.o., 2023a). Tvrtku zastupa jednočlana Uprava, odnosno direktor tvrtke, Nadzorni odbor od ukupno devet članova, te 14-eročlana Skupština koju čine predstavnici JLS suvlasnica tvrtke. Grad Prelog vlasnik je udjela od 84%, dok je preostalih 16% u vlasništvu 13 općina koje su naknadno odlučile domenu otpada prepustiti u ruke PRE-KOM-a. (intervju 4, 2021). PRE-KOM stoga danas gospodari otpadom u ukupno 14 JLS od koji je njih 12 s područja Međimurske županije, dok preostale dvije pripadaju Varaždinskoj županiji. Usluga PRE-KOM-a tako zahvaća područje od ukupno 409,96 km<sup>2</sup>.

S ukupno 2.488 korisnika na području Grada Preloga, PRE-KOM na svakom kilometru kvadratnom ima 42 korisnika javne usluge koju pruža (GKP PRE-KOM d.o.o., 2023a). Park d.o.o., prema izvješću iz 2020. godine, ima ukupno 2.736 korisnika, što dovodi do prosjeka od manje od 17 korisnika na kvadratnom kilometru (Park d.o.o., 2021). Ponovno, gustoća korisnika po četvornom kilometru u Prelogu je 2,5 puta veća. Oba grada svojim korisnicima pružaju uslugu prikupljanja otpada na kućnom pragu te su se kućanstvima na korištenje dali različiti spremnici, odnosno namjenske plastične vreće, za različite vrste otpada, te se na taj način omogućilo korisnicima samostalno razvrstavanje otpada u vlastitom kućanstvu. Iako učinkovit u pogledu smanjenja količine miješanog komunalnog otpada, uvođenje novog mehanizma se, zbog manje gustoće korisnika, za Park d.o.o. pokazalo nešto skupljim negoli za GKP PRE-KOM d.o.o.

„Uvođenjem novog sustava dolazi do naglog, velikog gubitka u poslovanju djelatnosti, koji je 2019. godine iznosio -456.360 kuna“ (Park d.o.o., 2022a: 18). I građani primjećuju financijsku neisplativost pružanja usluge, pa neki smatraju i da bi cijena trebala biti veća, no uviđaju i potencijalni rizik:

„Po meni je to opet dosta jeftino. Znači ti smeće koje proizvedeš cijeli mjesec platiš 15 – 20 EUR. Ja smatram da je to ništa. Jer to smeće treba doći i skupiti. (...) Sve je to jako rašireno područje gdje je jako teško kompenzirati tu cijenu. A opet, siguran sam da kada bi povećali cijenu ljudima sa sela, pojavilo bi se još i više divljih odlagališta.“ (intervju 3, 2023).

Problem ilegalnih deponija na području Grada Buzeta nije novost, svjesni su toga akteri sa svih razina, počevši od buzetskog komunalca: „(...) građanima je preskupo i MKO (miješani komunalni otpad) bježi ondje gdje ne bi smio – u prirodu, u kante za reciklažu, uz cestovna odmorišta, pali se, i slično“ (intervju 2, 2023). Drugi pak uviđaju da građani nisu u potpunosti informirani o načinu obračuna cijene usluge, „Ja sam čuo od nekih ljudi: „ma da, on mi naplati 100 kn, dao ja kantu ili ne“. Da, jer je fiksni dio toliko, a pražnjenje je 9 kn (...), sad je možda 1,5 EUR“ (intervju 3, 2023).

Cijena usluge sakupljanja komunalnog otpada koju pruža Park d.o.o. sastoji se od fiksnog dijela kojeg čini cijena obvezne minimalne javne usluge, te varijabilnog dijela, odnosno cijene za količinu predanog MKO, baš kako propisuje čl. 75. Zakona o gospodarenju otpadom NN 84/2021 (Grad Buzet, 2022: 13, Hrvatski Sabor, 2021). Fiksni dio cijene ovisi o obujmu spremnika za MKO kojeg korisnik koristi, a kreće se od 6,90 EUR za spremnik od 80l, do 81,36 EUR za spremnik od 1100l za kućanstva, odnosno 13,27 EUR i 182,49 EUR za gospodarske subjekte (Park d.o.o. Buzet, 2018). Tome se još pridodaje cijena pražnjenja koja se, opet ovisno o obujmu, kreće od 1,19 EUR do 16,42 EUR (ibid.).

Davatelj javne usluge na području Grada Buzeta izražava nezadovoljstvo ovim načinom obračuna cijene usluge: „(...) mi smo obvezni naplaćivati cijenu po količini predanog otpada, pa imamo situacije gdje nam godinama neki korisnici ne koriste usluge, tvrdeći da sve dobro recikliraju“ (intervju 2, 2023). Problema nepropisnog odlaganja otpada svjesna je i lokalna vlast:

„Problem je svijest kod naših građana, počev od nekih vijećnika u gradskom vijeću koji nemaju nikakve račune za otpad pa si postavljam pitanje da li (...) žive na

nekom drugom planetu, ili, što je puno vjerojatnije, taj otpad spaljuju i bacaju ga gdje stigneš“ (intervju 1, 2023).

Ispitanici uglavnom ocjenjuju razinu znanja građana o razvrstavanju otpada, odnosno pokušaje da se građane educira, dostatnima:

„Reći da ih treba educirati, to je kao da vrijeđam njihovu prirodnu inteligenciju. (...) Znaju oni sve, samo to ne čine jer znaju da nema sankcija, da neće biti sankcionirani i da politikom nezamjeranja, netko drugi će na sebe morati preuzeti odgovornost vraćanja u prvotno neko stanje svih tih deponija“ (ibid.).

No, analizom provedenih intervjua ističe se i potreba za intenzivnijom komunikacijom spram građana te se predlažu sastanci mjesnog odbora (MO) s lokalnom zajednicom na temu gospodarenja otpadom gdje bi građani mogli izraziti svoja mišljenja, postavljati pitanja i steći nova znanja na tom području (ibid.). Mehanizmi koji se u razgovorima ističu, a čija je svrha upravo utjecaj na svijest građana, jesu informativne kampanje u obliku letaka, prigodnih poklona koje često izrađuju djeca u vrtiću ili osnovnoj školi, a koji sadrže poruke kojima se građane podsjeća na važnost očuvanja okoliša te odgovornog postupanja s otpadom, zatim primjere ponovno uporabljenih ili uporabljivih predmeta s prigodnom porukom i slično (intervju 1, 2023). Međutim, zbog percepcije o manjku svijesti kod građana, iz redova lokalne vlasti dolazi mišljenje kako građani i ne bi bili zainteresirani za neki značajniji angažman, poput onog u donošenju odluka (ibid.). Iz MO dolazi slično mišljenje: „mislim da onaj koji ima konkretan primjer je to već rekao i naći će načina da dođe do osobe kojoj može to konkretno reći“ (intervju 3, 2023).

Iz Park-a ističu neke od mjera koje su se poduzimale s ciljem povećanja stope odvojeno prikupljenog otpada te povećanja svijesti građana:

„(...) mi jesmo pioniri mnogih ekoloških projekata, odvojeno prikupljamo otpad više od 20 godina, besplatno dijelimo kompostere za obiteljske kuće više od 15 godina, svim domaćinstvima predali smo besplatne setove za reciklažu prije 10-ak

godina, novčanik torbe da se smanji korištenje plastičnih vrećica, eko kumovi smo i školama i vrtiću...“ (intervju 2, 2023).

Unatoč tome, Grad Buzet i dalje bilježi slučajeve nepropisnog odbacivanja otpada u prirodu. Mjesni odbori su to ranije rješavali zelenim čistkama koje su se organizirale jednom godišnje, a koje je sufinancirao Grad Buzet, no ljetos to nije bio slučaj:

„A iskreno, jednu stvar koju recimo zamjeram Gradu... (...) Znači ove godine od strane Grada nije bila organizirana ta zelena čistka gdje se u principu čistilo ta divlja odlagališta na svakom MO, ali mi smo kao MO sami platili veliki kontejner i stavili ga dolje. (...) Grad je nekad hranu dao i slično. Ove godine, ljudi pitaju gdje je novac od MO. (...) Oko 400 EUR se potrošilo na taj jedan dan, što je inače Grad plaćao pa nije išlo iz tog budžeta“ (intervju 3, 2023).

Kao rješenje devijantnog ponašanja građana po pitanju postupanja s otpadom, sugovornici u intervjuima ističu financijske sankcije i videonadzor kao jedine djelotvorne mehanizme odvraćanja od neželjenog ponašanja (intervju 3, 2023). Međutim, posezanje za takvim mjerama nastoji se izbjegavati, pa na pitanje o tome kakvi se mehanizmi kažnjavanja trenutno koriste, odgovor glasi:

„Nikakvi. Kod nas jednostavno nikakvi, jer vlada još uvijek ona politika „nećemo se zamjerati, pokušajmo educirati, pokušajmo utjecati na svijest samih građana“, ali očigledno, dok se nekoga, pod navodnicima, ne lupne po džepu, taj netko neće shvatiti. (...) ali tu treba apelirati ili na svijest građana, a samo svijest ponekad nedostaje mnogima, ili treba jasno nekim represivnim mjerama, ali ni to u jednoj maloj sredini kao što je naša sa jednim komunalnim redarom, teško je naprosto postići, ali anarhiji treba kazati dosta. A kada će to uslijediti, ne znam jer najjednostavnije je nešto kažnjavati, uvoditi represiju. Međutim, to može uvijek se vratiti kao bumerang. Ne mislim tu kako će tko postupiti kad bude se našao pred izazovom izbornih kutija, nego što mogu ti pojedinci počinuti vam puno veću štetu negdje drugdje“ (intervju 1, 2023).

Sugovornik iz redova mjesnog odbora s područja Grada Buzeta kazao je kako nema saznanja o tome da postoji neki oblik kažnjavanja za nepropisno postupanje s otpadom. Međutim, Odluka o načinu pružanja javne usluge iz 2022. člancima 35., 36. i 37., sukladno članku 72. Zakona o gospodarenju otpadom NN 84/2021, i predviđa financijske sankcije u slučaju neželjenog postupanja s otpadom (Grad Buzet, 2022: 19 – 21; Hrvatski sabor, 2021). Službeni profil bužetskog komunalca na društvenoj mreži Facebook također otkriva kako je od kraja svibnja do početka kolovoza 2022. godine kažnjeno troje korisnika usluge zbog odbacivanja otpada u prirodu, odnosno zbog ubacivanja MKO u spremnik za reciklabilni otpad čime je onemogućena daljnja uporaba takvog otpada (Park Buzet, 2022).

Što se tiče unaprjeđenja opreme i infrastrukture, ističe se nabava jednog novog vozila za sakupljanje otpada 2020. godine uz 85%-tno sufinanciranje EU, u planu je i izgradnja sortirnice otpada, a nedavno je započela i izgradnja kompostane (Park d.o.o. Buzet, 2022a; Hrvatska radiotelevizija, 2023). Druga postojeća oprema i građevine koje se ističu jesu reciklažno dvorište koje zbrinjava reciklabilni komunalni otpad, problematični otpada, tekstil, gume, EE otpad, zeleni otpad te glomazni i građevinski otpad, zatim mobilno reciklažno dvorište te pretovarna stanica za MKO.

Osim problema s teritorijem, iz Park-a ističu još jedan problem koji također otežava poslovanje u logističkom i financijskom smislu. Naime, prema članku 13. te stavku 12. članka 69. Zakona o gospodarenju otpadom NN 84/2021 davatelj usluge prikupljanja MKO dužan je taj otpad predati centru za gospodarenje otpadom (CGO) (Hrvatski sabor, 2021). Iz bužetskog komunalnog poduzeća ističu kako je predavanje otpada CGO-u više od 10 puta skuplje od odlaganja, a tu cijenu još dodatno poskupljuje otpad koji dolazi iz istarskih turističkih središta (intervju 2, 2023). U konačnici „korisnici usluge bužetskog Parka zbog velikog ruralnog brdsko planinskog područja s najmanjim brojem stanovnika po četvornom kilometru u županiji, ekonomski moraju snositi i prosječno najveće fiksne troškove usluge“ (Čalić Šverko, 2023).

Unatoč povećanju troškova pružanja usluge, cijena usluge u Buzetu nije se mijenjala od 2018. godine, što komunalac koristi kao svojevrsni izraz revolta na kontinuirano poskupljenje odlaganja otpada na CGO Kaštijun, pa se poziva građane na što intenzivnije razvrstavanje otpada kako bi

količina MKO, pa u konačnici i cijena odlaganja, bila što manja (Gregorović, 2023a). Postoji, dakako, i određeni strah da bi poskupljenje cijene usluge prouzročilo „još učestalije nepropisno bacanje i paljenje otpada, koje nikakve kamere i nadzori na velikom buzetsko-laniškom području ne mogu spriječiti“ (Čalić Šverko, 2023). Županijski CGO Kaštijun, kojem je Park d.o.o. obavezan predati MKO udaljen je od Buzeta oko 100 kilometara pa je od početka 2023. godine komunalac obavezan platiti i naknadu za prijevoz otpada, što nije slučaj s drugim centrima (Gregorović, 2023b).

Za ovakve se troškove krivi zakonodavni okvir koji onemogućuje korištenje usluga drugih subjekata koji se bave zbrinjavanjem otpada, a zamjera se i to što zakon ne ostavlja dovoljno prostora za prilagodbu sustava potrebama „na terenu“:

„Znači zakonodavac je definirao da taj jedan jedini regionalni centar u Istri (...) mora zbrinjavati otpad sa područja cijele županije. Nama bi bilo daleko isplativije da to tretiramo ili u Trstu, ili negdje u Sloveniji, ili u Rijeci, ako ni zbog čega, a onda zbog blizine. (...) Da ne govorimo o cijeni, gdje je sada cijena u jednome Kaštijunu narasla za 100% - sa 570kn na nekih 1300 i nešto kuna, a do kraja godine bi to trebalo čak na 2000 kuna“ (intervju 1, 2023).

Park d.o.o. Buzet izražava sveopće nezadovoljstvo zakonskim uređenjem sustava gospodarenja otpadom u RH te smatra kako građani tu ne mogu puno učiniti:

„U susjedstvu (SLO) bolje su riješili sustav, nije tako prenormiran, propisani su ciljevi, no ne i put kojim treba ići, te se time sačuvala priroda, za razliku od naše nekorektne regulative koja je nas u Buzetu *de facto* vratila nazad 5 godina (bez obzira na službene podatke prema kojima smo rangirani u gradove koji imaju najveći postotak odvajanja u RH). Ne vidim da civilno društvo tu može išta pomoći, jer javnost u mnogome ne zna (niti baš želi znati) što je u stvari“ (intervju 2, 2023).

Osim problema zbrinjavanja, uočava se i nepravedan način izračuna količine prikupljenog otpada, a onda i stope odvojeno prikupljenog otpada JLS-a, koji potencijalno rezultira kažnjavanjem dobre prakse budući da se količina MKO koristi kao temelj za izračun poticajne naknade, shodno članku 101. Zakona o gospodarenju otpadom NN 84/2021 (Hrvatski sabor, 2021):

„Sustav gospodarenja otpadom na nivou davatelja javne usluge sveden je na postizanje prividnog reda u sveopćem neredu, povevši od nelogičnih načina izračunavanja dostignute kvote - udjela odvojeno prikupljenog otpada za pojedinu JLS (dakle, po postojećoj metodi je prosjek države daleko veći od prosjeka svih JLS, što nema smisla, a razlog tomu je što se u kvote gradova i općina ubrajaju miješani komunalni otpad prikupljeni od industrije, no s druge strane ne i odvojeno sakupljeni, ambalažni otpad koji industrija proizvede na tom području. Sve te količine ulaze u državni prosjek. (...) Dakle, zorna slika je slijedeća: što više se razvijala industrija i turizam u nekoj JLS, (...) to je teže dostići prag. Dakle, ti službeni podaci su točni po propisima, no ne i korektni, niti iskazuju pravu stanje gradova i općina“ (intervju 2, 2023).

Na pitanje o djelovanju udruženja civilnog društva na području Buzeta koja se bave tematikom otpada, iz radova lokalne vlasti dolazi odgovor kako „toga u Buzetu nema“ (intervju 1, 2023). Postavljeno je i pitanje o postojećim kanalima kojima građani mogu doprijeti do sustava te eventualnim budućim intencijama njihove uspostave na što je odgovoreno kako „to treba pitati ravnateljicu jer ja se s tim ne bavim ili opterećujem“ (ibid.).

Ni na području Grada Preloga „nisu postojali snažni NGO-i koji su upoznati sa temom i imali snage uključiti se (...). Nije bilo toliko zainteresiranih građana koji bi odvojili jedan dio svog vremena da bi uspostavili model u kojem zajednički analiziraju situaciju, donose odluke“ (intervju 7, 2021). No ondje su, pokazat će se, uspjeli nadoknaditi taj nedostatak, a učili su i od Slovenije, ali i drugih zemalja koje odlažu manje od 10% svog otpada:

„Mi smo gledali, učili, kopirali od boljih – Slovenija, Austrija, Njemačka, Italija... (...) Jedna kolegica koja je aktivistica iz Slovenije, kad smo mi tu bili potpisivali

Zero Waste 2020., onda je rekla da sustav mora počivati na tri stupa – (1) korisnici (koje moraš educirati, informirati i tako dalje), (2) vlasnici (gradovi i općine) i (3) komunalci. Kak ćemo mi dobit najbolji rezultat? Tak da ih skupimo“ (intervju 5, 2021).

Objašnjenje je to pozadine ideje osnivanja Savjeta za gospodarenje otpadom donjeg Međimurja, savjetodavnog tijela kojeg čine predstavnik Zelene akcije, direktor GPK PRE-KOM d.o.o. kao predsjedavajući, te gradonačelnik i načelnici 14 JLS-a na području kojih GPK PRE-KOM d.o.o. gospodari otpadom (GPK PRE-KOM d.o.o., 2022a). Početak ove suradnje seže u 2015. godinu kada je Grad Prelog bilježio stopu odvojeno prikupljenog otpada od oko 20%, a cilj je bilo propisanih 50% do 2020. godine zbog čega je zatražena pomoć od Zero Waste Europe, odnosno Zelene akcije, koja je izradila smjernice za daljnje djelovanje usmjereno ka postizanju društva bez otpada (intervju 6, 2021).

Korisnici javne usluge prikupljanja komunalnog otpada na području Grada Preloga već su 2007. godine imali uspostavljen sustav odvojenog prikupljanja „otpada „od vrata do vrata“ (na kućnom pragu) pomoću vreća za prikupljanje, i to svih frakcija otpada – znači plastika, papir, staklo, metal, tekstil, sve osim biootpada“ (intervju 6, 2021). Danas prikupljaju i biootpad u smeđim spremnicima, papir i tetrapak u plavim spremnicima, MKO u crnim, a vreće su privremeno zadržali još samo za metal i plastiku, koji se također razdvajaju u kućanstvima (GPK PRE-KOM d.o.o., 2020). Takvim načinom prikupljanja otpada, uz prateću bogatu i raznovrsnu infrastrukturu, Prelog je postao najbolji grad u Hrvatskoj po stopi odvojeno prikupljenog otpada. Iz Zelene akcije ističu kako je upravo „dobra volja i stručnost poduzeća“ GPK PRE-KOM d.o.o., te želja da se okupe sve JLS, bila glavni pokretač u stvaranju sustava gospodarenja otpadom kakav se danas provodi na tom području (intervju 6, 2021). Zelena akcija je, na poziv komunalca, i uz stručnu pomoć tvrtke Galović – Savjetovanje j.d.o.o., dala upute za unaprjeđenje tadašnjeg sustava i tako pomogla podići sustav na još višu razinu (ibid.).

Okupljanje čelnika JLS i poticanje suradnje i deliberacije ocjenjuje se ključnim za približavanje sustava te uključivanje šire javnosti. Usporedno s time, u Prelogu se još održavaju i javne tribine te drugi oblici komunikacije s javnošću poput radijskih emisija, edukacija i slično, a sve s ciljem



da se građanima dodatno približi način funkcioniranja sustava gospodarenja otpadom te da im se ukaže na važnost odvajanja otpada i očuvanja resursa. Ovime su, u kratko, podignuta sva tri stupa koja su, prema riječima slovenske aktivistice, nužna za funkcioniranje sustava gospodarenja otpadom.

Sustav naplate za odvoz MKO se, kao i u Gradu Buzetu, temelji na fiksnom dijelu koji odgovara cijeni obavezne minimalne javne usluge te varijabilnom dijelu koji ovisi o broju pražnjenja spremnika. Razlika je jedino u tome što se fiksni dio sastoji od propisane obvezne minimalne javne usluge koja za kućanstva iznosi 8,41 EUR, dok korisnici iz kategorije „nije kućanstvo“ izdvajaju 39,82 EUR. Međutim, korisnici mogu tu cijenu umanjiti na način da za MKO odaberu spremnik manjeg obujma i na taj način ostvare popust i do preko 50% kao svojevrsni poticaj za stvaranje što manje MKO (GKP PRE-KOM d.o.o., 2022b). Cijena pražnjenja spremnika varira od 0,90 EUR do 1,80 EUR za kućanstva, odnosno 2,30 EUR do 6,90 EUR za ostale korisnike, a ovisi o zapremnini spremnika (GKP PRE-KOM d.o.o., 2022b).

Što se tiče infrastrukture potrebne za sakupljanje i obradu otpada GKP PRE-KOM d.o.o. je, uz brojna sufinanciranja iz EU fondova, uspio priskrbiti širok raspon opreme i građevina kojima se mogu zahvaliti zavidni rezultati koje komunalac postiže na prostoru na kojem djeluje (intervju 5, 2021). Tu su mobilno reciklažno dvorište, reciklažni centar koji obuhvaća reciklažno dvorište, sortirnicu sa skladištem otpada te pogon za obradu glomaznog otpada (GKP PRE-KOM d.o.o., 2021d; 2021e; 2021g; 2021h). Vozni park komunalca ukupno broji 14 vozila, a od 2021. se koriste i dva specijalna stroja za obradu građevinskog otpada na zasebnom reciklažnom dvorištu za ovu vrstu otpada (GKP PRE-KOM d.o.o., 2021b; 2021f). Još pet specijalnih strojeva koriste se i u kompostani u kojoj od 2015. godine proizvode i vlastiti kompost kojeg potom po simboličnoj cijeni prodaju (GKP PRE-KOM d.o.o., 2021c).

Pokraj svega navedenog, kako bi se na još jedan način praktično realizirala hijerarhija otpada, GKP PRE-KOM d.o.o. u Prelogu 2017. godine otvara prvi Centar za ponovnu uporabu (CPU) u Hrvatskoj (GKP PRE-KOM d.o.o., 2021a). CPU sakuplja odbačene proizvode poput namještaja, tekstilnih proizvoda, posuđa, knjiga i igračaka, zatim takav otpad obnavlja i pretvara u nove proizvode koji se također prodaju po cijeni troška popravka (ibid.). Značaj CPU je svekolik – od

očuvanja prirodnih resursa, pa do povećanja zaposlenosti, konkretno, „zapošljavanje teže zapošljivih skupina ljudi“ (ibid.). I to su, kažu, naučili od drugih – od Slovenije koja broji desetak, a ostatak EU više tisuća takvih centara koji zapošljavaju 50.000 ljudi (eMedjimurje.hr, 2021).

Iz redova lokalne vlasti ističu kako se napredak u pogledu kapaciteta PRE-KOM-a počeo odvijati neposredno nakon provođenja prvih edukacija:

„Prije nekakvih 15-ak godina je počela... prije svega edukacija, od dječjih vrtića, udruga i tako dalje... o zbrinjavanju otpada, odnosno o sortiranju. I nakon te edukacije PRE-KOM se počeo povećavati u tehničkom pogledu – kamioni, kante i tako dalje. Tako da je taj start vrlo bitan za jedan mentalni sklop građana, pogotovo za djecu. Mi imamo slučajeve gdje djeca upozoravaju svoje roditelje, djedove i bake kako se odvaja otpad (smeđa kanta je za ovaj otpad, žuta je za onaj)... Poanta je da što manje otpada bude u crnoj kanti“ (intervju 4, 2021).

U školama se još provode i edukacije u obliku kvizova gdje se dodjeljuju novčane nagrade za najuspješnije, a do sad su se proveli razni višemilijunski projekti u svrhu edukacije građana (intervju 5, 2021). Odrasle je, kažu, teško educirati, pa smatraju da njih treba informirati i uključiti u uslugu:

„Mi smo i sad godinu dana na postojećih 11 000 korisnika 99 novih koji nisu bili uključeni u sustav – sada su uključeni. Dakle ti ljudi obično bacaju u okoliš, nemaju kud drugdje... neki znaju spaliti nešto u dimnjake (...), ali najčešće bacaju u okoliš tako da napune vreće, ide na posao pa baci uz glavne ceste ili ide u šumicu pa baci“ (ibid.).

Međutim, kažu kako ilegalne deponije kao takve ne postoje, „ali imamo tak točke di se baci nekaj više i ak općine ne počiste što prije, zna tak nastati... onda recimo jedan kamiončić otpada“ (ibid.). Ističu i kako je ranije takvih „točaka“ bilo više, no s vremenom se svijest građana podigla:

„Sanacija divljih deponija je jako skupa i to treba istaknuti. Ja ću vam reći, prije par godina našli smo jednu divlju deponiju, gdje nas je zbrinjavanje i čišćenje te deponije stajalo nekakvih 80-90 tisuća kuna. (...) Ljudi su postali svjesni. (...) I onda građani prijave te ljude i slijedi kazna“ (intervju 4, 2021).

Sustav penalizacije temelji se na žutim i crvenim kartonima, a u zadnje vrijeme se sve više uvode i novčane kazne: „recimo sad žute i crvene kartone koristimo u novim općinama kad dođu da ih probamo na taj način educirati, ali kad dođemo nakon 3-4 mjeseca ljudi više manje znaju sve kak i kaj trebaju raditi i onda polako počnemo pisati ugovorne kazne“ (intervju 5, 2021).

Osim u edukacijsko-informativnim aktivnostima, sustav je spram građana prilično otvoren, pa između ostalog, omogućuje i sudjelovanje u donošenju odluka:

„Pa, mislim da konstantno se provodi nekakva komunikacija sa građanima – ponajviše putem društvenih mreža gdje PRE-KOM obavještava o svim novitetima putem tih grupa na društvenim mrežama, a i na tribinama gdje su se predstavljali elementi sustava, građani su pitani na koji način, da li im se sviđa ovakav model ili ne, da li imaju neke prijedloge za dodatno unaprjeđenje, a znam da postoji i radijska emisija u kojoj gostuju čelnici lokalne samouprave pa građani mogu postavljati i pitanja i dati svoje komentare“ (intervju 6, 2021).

Razvrstavanje otpada na ovome području polako već zapada u drugi plan. Središnji cilj trenutno postaje „smanjenje ukupne količine otpada kroz nekakve mikroinicijative dostupne građanima, kroz servise za popravak, ponovnu uporabu i slično“ (ibid.). Smanjenje količine otpada važno je ovdje zbog financijskog tereta postavljenog Zakonom o gospodarenju otpadom NN 84/2021 i PGO Republike Hrvatske koji nalažu da se sav MKO kojeg PRE-KOM sakupi, odvozi na odlagalište Piškornica što, baš kao i bužetskom Park-u, povećava troškove pružanja usluge (ibid.; Hrvatski sabor, 2021; Vlada RH, 2023). Jedna od inicijativa kojom se želi smanjiti količina MKO jest i izgradnja sušionice:

„To je opet kopiranje iz posjeta. Još uvijek je u miješanom otpadu 20-ak posto vlage koja se može isušiti. I sada ako vi predate npr. 3,5 tisuća tona godišnje miješanog otpada puta 0,2 i tako smanjimo otpad za 700 tona. I sada ako će cijena biti 1250 kuna, to znači da mi godišnje šparamo 850 000 kuna“ (intervju 5, 2021).

Krivi se često i sustav, za kojeg smatraju da je previše trom i pasivan, te često sputava djelovanje u smjeru napretka (intervju 6, 2021). Iz PRE-KOM-a pak ističu kako bi država trebala ostaviti nižim razinama više prostora za djelovanje: „Problem u Hrvatskoj je to da je previše različitosti, i problem našeg zakona je da se oni previše upliću – oni moraju dati slobodu komunalcima i općinama da odrede sami, a oni bi samo morali reći koji su ciljevi i koje su kazne“ (intervju 5, 2021). Proziva ih se i zbog toga što:

„ljudi u Ministarstvu ne slušaju dovoljno ljude s terena (komunalce). Sad su nam puno stvari promijenili koje smo tražili, ali to je bila velika borba. (...) Grad Prelog je preko 50% odvajal, ali je morao plaćat poticajne naknade jer su u Ministarstvu krivu formulu izrazili. E, onda smo se ja i Ćorić na Otvorenom jednom... On je rekao da će to promijenit, a promjena je trajala čitavu 2018. godinu“ (ibid.).

Članovi Savjeta podsjećali su Ministarstvo i na obvezu raspisivanja EU natječaja te dodjele sredstava iz fondova FZOEU-a i Ministarstva hrvatskim gradovima i općinama. Prelog svoju bogatu infrastrukturu danas može najmanje zahvaliti državi, a najveće zahvale pokloniti brojnim subvencijama EU, subvencijama Grada te dobrom poslovanju PRE-KOM-a (intervju 6, 2021). Upravo ovdje PRE-KOM upućuje kritike i kolegama komunalcima, tvrdeći kako nedovoljno iskorištavaju EU natječaje (intervju 4, 2021).

## **Određivanje modela gospodarenja otpadom**

Nakon prikazanih obilježja gospodarenja otpadom u Gradu Buzetu i Gradu Prelogu, osvrtnjem na elemente teorijskih modela Bulekelya i Watsona (2007) prikazanih u Tablici 2, svakom od slučajeva pripisuje se model koji najviše odgovara sustavu gospodarenja otpadom koji se trenutno koristi. Ovdje valja ukazati na upozorenje autora kako čisti primjeri teorijskih modela u praksi ne postoje niti mogu postojati, već su zamišljeni da se korite kao deskriptivni prikaz sustava gospodarenja otpadom na lokalnoj razini, kao što je učinjeno u ovom radu (Bulekeley i Watson, 2007: 2739).

Upravljačku racionalnost modela određuju javne politike i programi koji se implementiraju, odnosno vrijednosti na kojima počivaju. Element ekonomske učinkovitosti, iako zakonom propisan kao oblatoran, u Gradu Buzetu je u nekim slučajevima izostavljen, zbog čega se često krivi zakonodavni okvir koji dovodi do nemogućnosti pokrivanja troškova pružanja usluge. Osim toga, elementi zaštite javnog zdravlja, djelovanja u smjeru ekološke učinkovitosti, a samim time i smanjivanja utjecaja otpada i odlagališta otpada na okoliš su nesumnjivo prisutni u oba slučaja, s obzirom na rezultate koje bilježe u vidu stopa odvojeno prikupljenog otpada. Nadalje, u slučaju Grada Buzeta prepoznati su određeni napori kako bi se dosegli ciljevi propisani s europske i nacionalne razine te se neprestano nastoji pridonijeti upotpunjavanju opreme i infrastrukture gospodarenja otpadom, poput skorog uvođenja spremnika za biootpad te izgradnje kompostane i sortirnice, zbog čega se može zaključiti kako se na ovome području postupa u skladu s načelima hijerarhije otpada. Grad Prelog je, s druge strane, svojim sustavom gospodarenja otpadom uspio osigurati i postizanje različitih društvenih i ekonomskih koristi – unaprjeđenje kvalitete života građana, povećanje zaposlenosti izgradnjom CPU-a, ostvarenje prihoda od proizvodnje vlastitog komposta i slično (intervju 6, 2021). Time se, unutar prve dimenzije, Grad Prelog svrstava u model „otpad kao resurs“, dok se Gradu Buzetu pripisuje model ekološke učinkovitosti.

Upravljačke strukture koje reguliraju gospodarenje otpadom u Hrvatskoj se, prije svega, sastoje od EU kao primarnog regulatora, čije odredbe zatim RH prenosi u vlastito zakonodavstvo koje onda određuje djelovanje JLS-ova. Uz njih još mogu djelovati i neki privatni podugovoreni akteri i nevladine organizacije. U slučaju Buzeta se, osim EU, nacionalne i lokalne vlasti, u području gospodarenja otpadom ne ističu drugi akteri što ga svrstava u modela odvrćanja. S druge strane,

iniciranjem suradnje PRE-KOM-a s čelnicima JLS-ova i Zelenom akcijom uspostavljena je mreža aktera koja zajednički djeluje i donosi odluke u domeni gospodarenja otpadom, čime Prelog i ovdje ispunjava kriterije za svrstavanje u četvrti model.

Po pitanju institucionalnih odnosa među akterima uključenih u sustav gospodarenja otpadom, Savjet za gospodarenje otpadom ponovno svrstava Prelog u četvrti model, budući da djeluje kao tijelo u kojem se jednoglasno i konsenzusom donose odluke za daljnje djelovanje čime ostvaruje solidarnost te stvara zajedništvo. Potonje potencira konstatacija intervjuiranog člana Zelene akcije koji ističe kako „dobar dio građana sudjeluje jer žele da PRE-KOM bude još prepoznatljiviji (...) Žele biti prvi i najbolji u Hrvatskoj, to je uvijek nekakav ponos...“ (intervju 7, 2021). U Buzetu pak, postojeće upravljačke strukture, odnosno uključeni dionici, ne dopuštaju formiranje mreža, već se prepoznaju višerazinski odnosi sa strogom hijerarhijom. Osim toga, izraženiji je utjecaj komunalca te se, u nekim slučajevima, ostavlja dojam kako upravo ovaj akter ima glavnu ulogu u formiranju politike gospodarenja otpadom, što se u kontekstu modela tumači kao djelomična devolucija na stručne službe. Ukupno govoreći, Buzet u se ovdje pripisuje model odvratanja.

Promatrani slučajevi u određenoj mjeri dijele upravljačke tehnologije. Oba su sustava usmjerena ka ispunjavanju europskih i nacionalnih ciljeva, a Prelog ih već i nadilazi. Ciljevi se u oba sustava postižu provođenjem edukacija u raznim oblicima, prikupljanjem otpada na kućnom pragu te mehanizmima financiranja usluge koji imaju poticajnu funkciju kod građana. Također, s ciljem smanjenja količine otpada, oba sustava potiču na ponovnu uporabu, iako različitim intenzitetima. Buzet to čini kroz edukacijske i informativne kampanje, te dijeljenjem prigodnih poklona kojima se građanima pokazuju primjeri ponovne uporabe. Međutim, budući da ovdje ne postoje praktični primjeri ponovne uporabe, zaključuje se kako je ovaj element ipak djelomično prisutan. PRE-KOM, s druge strane, svojim korisnicima nudi CPU te najavljuje i servise za popravak proizvoda. Upravo su ovo i primjeri alternativnih infrastruktura i prikupljanja koji se spominju kao element četvrtog modela. Korisnici usluge Park-a na raspolaganju imaju reciklažno dvorište u kojem godišnje mogu bez naknade predati određenu količinu glomaznog otpada, guma i druge vrste reciklabilnog otpada koji se prikuplja redovnom uslugom (Park d.o.o., 2020). Isto omogućuje i PRE-KOM svojim korisnicima (GKP PRE-KOM d.o.o., 2022b). Iako zastupljeni u različitoj mjeri, može se utvrditi kako oba slučaja ispunjavaju kriterije za svrstavanje u četvrti model gospodarenja

otpadom unutar dimenzije upravljačkih tehnologija. U slučaju Preloga ti su elementi svakako zastupljeniji i jasno vidljivi, dok su u Buzetu oni slabije izraženiji, no u određenoj mjeri ipak postoje.

Posljednja dimenzija modela jesu entiteti kojima se upravlja. Budući da dosad nije bilo izraženih napora da se bužetske korisnike angažira u područjima izvan onog kućnog razvrstavanja otpada, Buzet se ovdje svrstava u drugi model, model odvrćanja. Korisnici s područja Grada Preloga su pak na nekoliko načina neposredno uključeni u procese djelovanja u području gospodarenja otpadom – osim što aktivno koriste sve segmente usluge koja im se pruža, sudjeluju još i u procesu odlučivanja, čime prestaju biti samo korisnici usluga već postaju članovima zajednice koji otpad tretiraju kao resurs.

Uzimajući navedeno u obzir, može se zaključiti kako je Grad Prelog primjer upotpunjenog sustava gospodarenja otpadom koji zorno prikazuje praktično uobličenje modela „otpad kao resurs“, sa svim njegovim beziznimno implementiranim značajkama. Prelog stoga prikazuje praktični primjer onoga što se u literaturi naziva *Zero Waste* modelom, a uspostavom planirane infrastrukture popu sušionice i servisa, izgledno je da će i tu priču zaokružiti. Buzet se pak smjestio pretežito u model odvrćanja, iako je na dobrom putu da poprimi oblik modela ekološke učinkovitosti s blagim naznakama modela „otpad kao resurs“. Tablica 2 sažima dobivene rezultate analize.

**Tablica 2: Prisutnost elemenata modela gospodarenja otpadom u slučaju Grada Buzeta i slučaju Grada Preloga**

Model	UPRAVLJAČKE DIMENZIJE										
	Upravljačka racionalnost (javne politike i programi)		Upravljačke strukture		Institucionalni odnosi		Upravljačke tehnologije		Entiteti kojima se upravlja		
	Grad Buzet	Grad Prelog	Grad Buzet	Grad Prelog	Grad Buzet	Grad Prelog	Grad Buzet	Grad Prelog	Grad Buzet	Grad Prelog	
ODLAGANJE	Ekonomska učinkovitost			Lokalne vlasti				Kante za smeće	Komunalni otpad		
	Javno zdravlje			Regulator				Tjedno prikupljanje otpada	Porezni obveznici		
	Ekološka učinkovitost							Ugovori			
ODVAČANJE	Smanjivanje (globalnog) utjecaja odlagališta otpada na okoliš (EU direktiva o odlagalištima 1999.; Strategija otpada 2000.)			EU				Postizanje ciljeva	Niže razine vlasli		
								Novi instrumenti javnih politika	Pojedinci kao pasivni građani		
EKOLOŠKA UČINKOVITOST	Smanjivanje utjecaja otpad			Lokalne vlasti				Mehanizmi i kriteriji financiranja	Diferencirani tokovi otpada		
								Edukacijske kampanje			
	Oporavljanje vrijednosti otpada (hijerarhija otpada, postizanje ciljeva)			Lokalne vlasti				Prikupljanje komunalnog otpada na kućnom pragu	Pojedinci kao aktivni građani		
„OTPAD KAO RESURS“	Smanjivanje utjecaja otpada na okoliš			Privatni podugovoreni akteri				Nove tehnologije			
				Nevladine organizacije (udruge za zaštitu okoliša)				Prakse ponovne uporabe i smanjivanja količine otpada	Diferencirani tok otpada		
„OTPAD KAO RESURS“	Društvene i ekonomske koristi			Nevladine organizacije i mreže				Pružanje alternativnih infrastruktura i prokupljanja	Pojedinci kao članovi zajednice		
									Otpad kao resurs		

Legenda:

- Element je prisutan
- Element je djelomično prisutan
- Element nije prisutan

Izvor: autor.



## **Rasprava: građani kao nositelji modela gospodarenja otpadom**

Stavljajući dobivene nalaze u kontekst sudjelovanja građana u gospodarenju otpadom kao središnje teme ovog istraživanja, valja istaknuti neka obilježja i njihove implikacije koja se, bilo posredno ili neposredno, tiču angažmana građana i mogu poslužiti kao eksplanatorni faktor za utvrđivanje razlike u uspješnosti analiziranih slučajeva.

Prvenstveno treba istaknuti kako se u slučaju Grada Preloga radi o puno otvorenijem i transparentnijem sustavu gospodarenja otpadom koji teži inkluzivnosti, deliberaciji i konsenzusu. S time u vezi, PRE-KOM uspijeva održavati izravni kontakt s građanima, putem javnih tribina, Savjeta i dr., kojeg Reams i Ray (1994) ocjenjuju ključnim za učinkovitost politike gospodarenja otpadom. Valja podsjetiti i na nalaze koje ističu Folz (1991) te Garnett i Cooper (2014), a koji ukazuju na važnost uključivanja građana u procese donošenja odluka u domeni gospodarenja otpadom za podizanje stopa odvojeno prikupljenog otpada. PRE-KOM-ov prvi korak ka tome bilo je formiranje partnerstva sa Zelenom akcijom koje je kasnije za sobom povuklo brojne druge aktere te rezultiralo inkluzivnim sustavom koji ispoljava zavidne rezultate.

S druge strane, u slučaju Grada Buzeta nisu prepoznati mehanizmi kojima se nastoji uključiti građane. Naprotiv, postavkom ispitanika intervjuja o pretpostavljenoj nezainteresiranosti građana za eventualno sudjelovanje u procesima odlučivanja isključuju se ikakve mogućnosti za iniciranje mehanizama od strane samog sustava koji bi zahtijevao ili poticao angažman ovakve vrste. Komunikacijske veze lokalne vlasti, komunalca i građana su u velikoj mjeri jednosmjerne, pri čemu vlast i komunalac prenose poruke građanima putem letaka, obavijesti i slično, dok se građanima ne otvara prostor za davanje *feedback-a*. Primjeri informacijsko-edukacijskih kampanja koje se provode s ciljem educiranja i povećanja svijesti građana jesu slanje letaka uz račun usluge te slanje prigodnih poklona korisnicima koji uključuju poruke za podizanje svijesti kod građana, pri čemu se u njihovo kreiranje ponekad uključuje polaznike bužetskog vrtića ili škola. Segment koji ovdje nedostaje, a kojeg Reams i Ray (2014) zagovaraju, jest nekakav oblik izravnog kontakta s građanima koji bi omogućio obostranu komunikaciju i približio sustav građanima. Početni korak bi ovdje mogao biti usvajanje prijedloga ispitanika iz redova MO o sastancima s lokalnom zajednicom.

Uz informacijske mehanizme, Matiiuk i Liobikienė (2021) pokazuju kako bi uspješan model gospodarenja otpadom trebao staviti naglasak i na financijske. Oni u kontekstu lokalne razine mogu značiti poticaje i kazne. U slučaju Preloga prepoznati su poticaji u vidu popusta na inicijalnu cijenu usluge u slučaju odabira manjeg spremnika za MKO koji mogu rezultirati smanjenjem cijene i do preko 50%. Park, s druge strane, svojim korisnicima nudi mogućnost odabira većih i manjih spremnika. Razlika u cijeni spremnika od 80l (6,90 EUR) i onog od 120l (11,28 EUR) tako, primjerice, iznosi nešto više od 4,00 EUR. Oba sustava obračunavanja cijene usluge uključuju mehanizam poticaja. Međutim, postoji mogućnost da je kriterij izračuna koji uključuje popuste efektivniji u poticanju građana na odabir manjeg spremnika, budući da se popust ovdje može percipirati kao neki oblik nagrade ili „prilike“ u vidu konzumerističkog mentaliteta, dok Park-ova cijena može ići u smjeru računice uloženo-dobiveno. Nadalje, bitne su tu i kazne, od kojih bužetski model još uvijek zazire kako se ne bi izazvao kontra-efekt. PRE-KOM, s druge strane, svoj prethodni sustav žutih i crvenih kartona koristi još samo iznimno, dok kazne postaju pravilo u slučaju neželjenog ponašanja korisnika.

Nedostaci koji su, u kontekstu značajki modela, uočeni u bužetskom sustavu gospodarenja otpadom, a čije bi ispunjavanje potencijalno unaprijedilo stopu odvojeno prikupljenog otpada, tiču se, izravno ili neizravno, uključivanja građana. Dimenzije upravljačkih struktura i institucionalnih odnosa određene su akterima uključenim u sustav i procese odlučivanja. Budući da bužetski model ovdje ni na koji način ne uključuje civilni sektor, bilo da je riječ o građanima kao individuama ili u formi udruženja i nevladinih organizacija, institucionalni odnosi ne mogu rezultirati stvaranjem mreža ili heterogene hijerarhije. Osim toga, građani svojim iskustvima i spoznajama mogu značajno pridonijeti unaprjeđenju sustava gospodarenja otpadom na lokalnoj razini, plasirajući nadležnima informacije koje mogu koristiti kao indikatori uspješnosti odabira i implementacije mehanizama. Isključivanjem građana te se vrijedne informacije gube, pa je akterima unutar sustava često teško uvidjeti uzrok neučinkovitosti pojedinih mehanizama.

Nadalje, valja ponovno ukazati na Folzove (1991) uvide o većoj motiviranosti građana u pogledu razvrstavanja otpada u sustavima u kojima su oni dio procesa kreiranja javnih politika i programa. Uključivost sustava podrazumijeva povezivanje različitih aktera na različitim razinama, te posljedično potencijalno stvaranje osjećaja odgovornosti i zajedništva, dok uvažavanje i

prepoznavanje mišljenja i stavova građana pridonosi stvaranju okruženja temeljenog na solidarnosti i koheziji. Jedino ovako posložen sustav, dokazao je to Grad Prelog, može proizvesti aktivne građane motivirane da svoje djelovanje usklade s praksama održivog postupanja s otpadom. Ukratko, uključivanje građana ovdje može rezultirati domino-efektom pozitivnih promjena budući da primjena jedne značajke modela za sobom povlači drugu. Ključno je dakle otvoriti sustav građanima i dati im priliku za djelovanje i izvan svojih kućanstava.

Usporedba Preloga i Buzeta pokazuje kako je uloga građana i u teoriji i u praksi značajna za uspješnost gospodarenja otpadom Model gospodarenja otpadom Grada Preloga pokazao se otvorenijim po pitanju uključivanja građana u proces odlučivanja te implementacije politike. Građani su pozvani dati svoje mišljenje, prijedloge i kritike te tako utjecati na kreiranje politike, a raznolikost infrastrukture i opreme za gospodarenje otpadom omogućuje im i različite oblike djelovanja i na operativnom planu. Ovako posložen sustav rezultirao je i zavidnom stopom odvojeno prikupljenog otpada. S druge strane, bužetski se sustav pokazao zatvorenijim za javnost i druge vanjske aktere negoli je to slučaj s Prelogom. Budući da se analizom utvrdilo kako bužetski model gospodarenja otpadom izostavlja upravo one mehanizme i elemente čije uspostavljanje podrazumijeva uključivanje građana, zaključuje se kako je za nižu stopu odvojeno prikupljenog otpada odgovoran upravo odabir mehanizama, odnosno izostanak istih, na što su upozorili i Matsui i dr. (2007). Razlozi takvog odabira mehanizama mogu biti svakoliki, od nedostatka političke volje, pretpostavljene nezainteresiranosti javnosti, pa do nedostatka znanja, resursa ili kapaciteta lokalne vlasti, odnosno komunalca.

Neophodno je ovdje ukazati i na element koji se u iskazima ispitanika iz oba analizirana slučaja istaknuo kao prepreka hrvatskim gradovima i općina ka uspostavi održivijih modela gospodarenja otpadom. Riječ je ovdje o nacionalnom zakonodavnom okviru za kojeg ispitanici tvrde kako je suviše restriktivan u svom djelokrugu te ne ostavlja mogućnost lokalnim dionicima da postavljeni sustav prilagode zahtjevima i prilikama na lokalnoj razini. Od odredbi koje davateljima usluge propisuju način i lokaciju zbrinjavanja otpada, kao i način obračuna cijene predavanja otpada, a koje rezultiraju negativnim financijskim učinkom na nekoliko područja, pa sve do načina izračunavanja stope odvojeno prikupljenog otpada koja je temelj za naplatu poticajne naknade.

Kada se financijskom teretu kojeg zakonodavni okvir stavlja na pružatelje usluge i jedinice lokalne samouprave pribroji neispunjavanje obveze resornog ministarstva u pogledu raspisivanja natječaja i dodjele europskih sredstava namijenjenih unaprjeđenju sustava gospodarenja otpadom, za zaključiti je kako su hrvatski gradovi i općine primorani osnovati nekakav oblik partnerstva koji će izroditi kreativna rješenja za izazove s kojima se susreću. Pokušaj hrvatskog nacionalnog okvira da stvori podatnu podlogu za uspostavu naprednog i održivog modela gospodarenja otpadom na lokalnoj razini se ovdje pokazao neuspješnim.

## **Zaključna razmatranja**

U radu su prikazana obilježja modela gospodarenja otpadom dvaju hrvatskih gradova s ciljem utvrđivanja značaja uključenosti građana za uspješnost u gospodarenja otpadom, uključujući i razlike u stopama odvojeno prikupljenog otpada. Analiza prakse grada Preloga i Buzeta pokazala je kako sustav koji uključuje mehanizme koji građane čine dijelom procesa odlučivanja te omogućuju građanima široko djelovanje u domeni gospodarenja otpadom ujedno postiže bolje rezultate u pogledu stope odvojeno prikupljenog otpada. Primjeri takvih mehanizama jesu savjetodavno tijelo koje se bavi domenom gospodarenja otpadom, zatim javne tribine, radijske emisije, grupe na društvenim mrežama kao dodatni komunikacijski kanal korisnika i davatelja usluge, ali i bogata infrastruktura i oprema koja je korisnicima na raspolaganju.

Međutim, izvedeni zaključak nije uputno tumačiti i u drugom smjeru budući da je analiza slučaja koji bilježi nižu stopu odvojeno prikupljenog otpada pokazala nekoliko kritičnih točaka sustava koje potencijalno onemogućuju uspostavu novih i djelotvornijih mehanizama. Naime, iskazi ispitanika s područja Grada Buzeta ukazuju na velike financijske terete s kojima se Park i Grad Buzet moraju nositi i koji ponekad postavljaju komunalca u pat-poziciju. Referenca je ovdje na poskupljenje cijena Kaštijuna koje Park-u povećava troškove gospodarenja otpadom što može rezultirati negativnim poslovanjem poduzeća, a svako podizanje cijena usluge može potaknuti neželjeno ponašanje građana i stvoriti komunalcu dodatan trošak. Suočavanje s ovakvim izazovima iziskuje i usmjeravanje resursa i kapaciteta u egzistencijalne svrhe poduzeća, dok traganje za rješenjima unaprjeđenja sustava pada u drugi plan. To ukratko znači da bi se bilo kakve preporuke u pogledu daljnjeg djelovanja na koje ovaj rad ukazuje u praksi mogle pokazati

neizvedivima, a posezanje za dobrim mjerama u pogrešno vrijeme može izazvati dodatne neželjene efekte.

Kako bi se iznosili ikakvi značajniji zaključci o Gradu Buzetu doli nepostojanja mehanizama koji uključuju građane, potrebno je najprije detaljnije istražiti u kojoj mjeri zakonske odredbe zaista utječu na rezultate JLS-a u pogledu stope odvojeno prikupljenog otpada, koja su konkretna ograničenja i što lokalne jedinice mogu učiniti po tom pitanju. Međutim, zbog prostornih ograničenja ovoga rada, takva analiza ovdje nije bila moguća stoga se ta pitanja ostavljaju otvorenima za neka naknadna istraživanja.

## Literatura

- Abila, Beatrice i Kantola, Jussi (2019) The Perceived Role of Financial Incentives in Promoting Waste Recycling—Empirical Evidence from Finland. *Recycling* 4(1): 1-11.
- Aparcana, Sandra (2017) Approaches to formalization of the informal waste sector into municipal solid waste management systems in low- and middle-income countries: Review of barriers and success factors. *Waste Management* 61(0): 593-607.
- Barels, Sabine (2014) History of Waste Management and the Social and Cultural Representation of Waste. U: Agnoletti, Mauro i Serneri, Simone Neri (ur) *The Basic Environmental History* (str. 199-226). Heidelberg: Springer
- Bilitewsky, Bernd (2008) From Traditional to Modern Fee Systems, *Waste Management* 28(12): 2760-2766.
- Bulkeley, Harriet i Watson, Matt (2007) Modes of governing municipal waste. *Environment and Planning* 39(11): 2733-2753.
- Darier, Éric (1996) The politics and power effects of garbage recycling in Halifax, Canada. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability* 1(1): 63-86.
- Davies, Anna (2003) Waste wars – public attitudes and the politics of place in waste management strategies. *Irish Geography* 36(1): 77-92.
- Englander, Magnus (2012) The Interview: Data Collection in Descriptive Phenomenological Human Scientific Research. *Journal of Phenomenological Psychology* 43(0): 13-35.
- Folz, David H. (1991) Recycling Solid Waste: Citizen Participation in the Design of a Coproduced Program. *State and Local Government Review* 23(3): 98-102.
- Folz, David H. i Hazlett, Joseph M. (1991) Public Participation and Recycling Performance: Explaining Program Success. *Public Administration Review* 51(6): 526-532.
- Garnett, Kenisha, Tim Cooper, Philip Longhurst, Simone Jude i Sean Tyeerl (2017) A conceptual framework for negotiating public involvement in municipal waste management decision-making in the UK. *Waste Management* 66(0): 210-221.
- Howlett, Michael (2009) Governance modes, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*. 42(1): 73-89.
- Howlett, Michael, Ramesh, M. (2003) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.

- Ma, Jing (2016) *Influencing Factors on Public Participation in Solid Waste Source-Separated Collection in Guilin, China* (neobjavljena doktorska disertacija). Winnipeg: University of Manitoba.
- Matiuk, Yuliia i Genovaitė Liobikienė (2021) The impact of informational, social, convenience and financial tools on waste sorting behavior: Assumptions and reflections of the real situation. *Journal of Environmental Management* 297(1): 113323.
- Matsui, Yasuhiro, Masaru Tanaka i Masahiro Ohsako (2007) Study of the effect of political measures on the citizen participation in recycling and on the environmental load reduction. *Waste Management* 27(8): S9 – S20.
- Reams, Margaret A. i Ray, Brooks H. (1994) The Effects of Three Prompting Methods on Recycling Participation Rate: A Field Study. *Journal of Environmental Systems* 22(4): 371-379.
- Škarica, Mihovil (2021) Javne usluge u sustavu gospodarenja komunalnim otpadom u Hrvatskoj: Europski standardi i lokalna prilagodba, u: Barbić, Jakša (ur.) *Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku* (73-100). Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
- Vaverková, Magdalena Daria (2019) Landfill Impacts on the Environment – Review, *Geosciences* 9(431): 1-16.
- Zaman, Atiq Uz i Lehmann, Steffen (2011) Challenges and Opportunities in Transforming a City into a “Zero Waste City”. *Challenges* 2(0): 73-93.

## **Izvori podataka**

### **Pravni akti i drugi dokumenti**

- GKP PRE-KOM d.o.o. (2023a) Izvještaj o gospodarenju otpadom na području Grada Preloga za 2022. godinu. <https://www.prelog.hr/download.php?downloadParams=webartfile|50161>  
Pristupljeno 15. travnja 2023.
- Grad Buzet (2022) Odluka o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Buzeta. *Službene novine Grada Buzeta* 1.
- Hrvatski sabor (2021) Zakon o gospodarenju otpadom. *Narodne novine* 84.
- Općina Lanišće (2020) Izvješće o provedbi Plana gospodarenja otpadom Općine Lanišće za 2019. godinu. <https://lanisce.hr/wp-content/uploads/2023/01/Izvjescje-o-provedbi-Plana->

- [gospodarenja-otpadom-Opcine-Lanisce-za-2019.-godinu.pdf](#) Pristupljeno 17. travnja 2023.
- Park d.o.o. za komunalne djelatnosti Buzet (2021) Izvješće o radu davatelja javne usluge prikupljanja komunalnog otpada za 2020. godinu. [https://www.ebuzet.com/vijece/Admin/Materijali/Tocka7\\_Izvjescje%20komunalni%20otp ad.pdf](https://www.ebuzet.com/vijece/Admin/Materijali/Tocka7_Izvjescje%20komunalni%20otp ad.pdf) Pristupljeno 17. travnja 2023.
- Park d.o.o. za komunalne djelatnosti Buzet (2022a) Izvješće o radu za 2021. godinu. <https://park.hr/wp-content/uploads/2023/04/Izvjecje%20A1%20C4%87e-o-radu-2021-god.pdf> Pristupljeno 17. travnja 2023.
- Vijeće EU (1999) Direktiva vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada. *službeni list Europske unije* 34.
- Vlada RH (2023) Odluka o donošenju Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2023. – 2028. godine. *Narodne novine* 84.
- Internetski izvori**
- Čalić Šverko, Gordana (2023) „Mi želimo plaćati manje jer nismo stvorili problem. Stvorila su ga mjesta uz more“. *Glas Istre* 10. siječnja <https://www.glasistre.hr/istra/2023/01/10/mi-zelimo-placati-manje-fer-nismo-stvorili-problem-stvorila-su-ga-mjesta-uz-more-u-kojima-se-ljeti-839605> Pristupljeno 20. travnja 2023.
- Državni zavod za statistiku (2022) Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2021. – Stanovništvo po gradovima/općinama. <https://dzs.gov.hr/u-fokusu/popis-2021/88> Pristupljeno 20. ožujka 2023.
- Europska komisija (2020) Promjena načina proizvodnje i potrošnje: novi Akcijski plan za kružno gospodarstvo putokaz je za klimatski neutralno i konkurentno gospodarstvo osnaženih potrošača. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP\\_20\\_420](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_20_420) Pristupljeno 26. ožujka 2023.
- eMedjimurje.hr (2021) Centar za ponovnu uporabu: Mjesto u Prelogu gdje otpad dobiva novi život. List Međimurje 14. studenoga <https://emedjimurje.net.hr/vijesti/gospodarstvo/4136724/centar-za-ponovnu-uporabu-mjesto-u-prelogu-gdje-otpad-dobiva-novi-zivot/> Pristupljeno 15. svibnja 2023.
- GKP PRE-KOM d.o.o. (2020) Postupanje s otpadom. <https://www.pre-kom.hr/postupanje-sa-otpadom.html> Pristupljeno 10. srpnja 2023.



GKP PRE-KOM d.o.o. (2021a) Građevine i oprema – CPU Prelog. <https://www.pre-kom.hr/cpu-prelog.html> Pristupljeno 11. srpnja 2023.

GKP PRE-KOM d.o.o. (2021b) Građevine i oprema – Garaže i kom. vozila. <https://www.pre-kom.hr/garaze-i-kom.-vozila.html> Pristupljeno 11 srpnja 2023.

GKP PRE-KOM d.o.o. (2021c) Građevine i oprema – Kompostana. <https://www.pre-kom.hr/kompostana.html> Pristupljeno 11. srpnja 2023.

GKP PRE-KOM d.o.o. (2021d) Građevine i oprema – Obrada glom. otpada. <https://www.pre-kom.hr/obrada-glom.-otpada.html>

GKP PRE-KOM d.o.o. (2021e) Građevine i oprema - Reciklažno dvorište. <https://www.pre-kom.hr/reciklazno-dvoriste.html> Pristupljeno 11. srpnja 2023.

GKP PRE-KOM d.o.o. (2021f) Građevine i oprema – Reciklažno građ. otpad. <https://www.pre-kom.hr/reciklazno-gra.-otpada.html> Pristupljeno 11. srpnja 2023.

GKP PRE-KOM d.o.o. (2021g) Građevine i oprema – Skladišta otpada. <https://www.pre-kom.hr/skladista-otpada.html> Pristupljeno 11. srpnja 2023.

GKP PRE-KOM d.o.o. (2021h) Građevine i oprema – Sortirnica. <https://www.pre-kom.hr/sortirnica.html> Pristupljeno 11. srpnja 2023.

GKP PRE-KOM d.o.o. (2022a) Ciljevi „Zero Waste“ JLS-ova do 2025. godine. <https://www.pre-kom.hr/zero-waste-2025.html> Pristupljeno 10. srpnja 2023.

GKP PRE-KOM d.o.o. (2022b) Cjenik javne usluge sakupljanja komunalnog otpada od 01.01.2023. u Kunama i Eurima. <https://www.pre-kom.hr/files/Cjenik-javne-usluge-sakupljanja-komunalnog-otpada-od-01.01.2023.-u-kunama-i-eurima.pdf> Pristupljeno 12. srpnja 2023.

GKP Pre-kom d.o.o. (2023b) Količine i uključenost – sakupljanje otpada [https://www.pre-kom.hr/kolicine\\_i\\_ukljucenost.html](https://www.pre-kom.hr/kolicine_i_ukljucenost.html) Pristupljeno 10. srpnja 2023.

Grad Buzet (2021) O Buzetu <https://www.buzet.hr/buzet/o-buzetu> Pristupljeno 20. svibnja 2023.

Gradonačelnik.hr (2023) I dalje kaskamo – samo četiri grada u Hrvatskoj odvojeno prikupljaju preko 50 posto otpada, evo tko je još nadomak cilju i tko najbrže napreduje... <https://gradonacelnik.hr/10-najboljih/i-dalje-kaskamo-samo-cetiri-grada-u-hrvatskoj-odvojeno-prikupljaju-preko-50-posto-otpada-evo-tko-je-jos-nadomak-cilju-i-tko-najbrze-napreduje/> Pristupljeno 29. lipnja 2023.

- Gregorović, Paulo (2023a) Labinjanima i Puljanima skuplje usluge od 1. lipnja, Umag ima veće računa od 1. svibnja, Rovinj od 1. travnja, a Poreč i Pazin od 1. siječnja – Bužećani drže cijene iz 2018. Glas Istre 18. svibnja
- Gregorović, Paulo (2023b) Sjeverna Istra bi rado izvozila otpad gdje je obrada jeftinija, ali je robovlasnički vezana za Kaštijun, Glas Istre 29. siječnja 2023. Dostupno na: <https://www.glasistre.hr/istra/2023/05/29/sjeverna-istra-bi-rado-izvozila-otpad-gdje-je-obrada-jeftinija-ali-je-robovlasnicki-vezana-za-kasti-865607> Pristupljeno 25. srpnja 2023.
- Međimurje.info (2020) Gradovi i općine – Grad Prelog <https://medimurje.info/wp/grad-prelog/> Pristupljeno 3. srpnja 2023.
- Općina Lanišće (2023) O Općini Lanišće <https://lanisce.hr/opcina/o-opcini/> Pristupljeno 26. lipnja 2023.
- Park Buzet (2022) Hulja s imenom i prezimenom: odala ga otpremnica, 27. svibnja 2022.; U smeću sve piše: karton s imenom!, 28. svibnja 2022.; „CSI Park“: Ulovljen bacatelj pelena, 6. kolovoza 2022. Facebook. [https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=146892424553200&id=110848021490974](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=146892424553200&id=110848021490974), [https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=147143084528134&id=110848021490974](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=147143084528134&id=110848021490974), [https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=163358642906578&id=110848021490974](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=163358642906578&id=110848021490974) Pristupljeno 30. lipnja 2023.
- Park d.o.o. (2020) Cjenik gospodarenja otpadom na lokaciji „Griža“. [https://park.hr/wp-content/uploads/2022/09/Cjenik-zbrinjavanja-otpada-na-lokaciji-Gri%C5%BEa-27.01.20\\_EURO.pdf](https://park.hr/wp-content/uploads/2022/09/Cjenik-zbrinjavanja-otpada-na-lokaciji-Gri%C5%BEa-27.01.20_EURO.pdf) Pristupljeno 5. srpnja 2023.
- Park d.o.o. (2022b) O nama <https://dzs.gov.hr/u-fokusu/popis-2021/88> Pristupljeno 29. travnja 2023.
- Park d.o.o. (2022c) Uprava i nadzor društva <https://park.hr/park-doo/uprava-i-nadzor-drustva/> Pristupljeno 29. travnja 2023.
- Prelog.hr (2023) Održana Javna tribina o gospodarenju otpadom <https://www.prelog.hr/dogadanja-u-gradu/odrzana-javna-tribina-o-gospodarenju-otpadom/a7865> Pristupljeno 15. srpnja 2023.
- Repair.eu (2021) Right to repair – Who we are. <https://repair.eu/about/> Pristupljeno: 30. lipnja 2023.

## **Emisije**

Hrvatska radiotelevizija (2023) Hrvatska danas: Rijeka. HRT4 11. kolovoza 2023.

## **Intervjui**

Intervju 1 (2023) Polustrukturirani intervju s visokopozicioniranim lokalni politički dužnosnik Grada Buzeta. Buzet: Provedeno 8. kolovoza.

Intervju 2 (2023) Polustrukturirani intervju s visokopozicioniranim djelatnikom komunalnog poduzeća Park d.o.o. Buzet. Buzet: 24. srpnja.

Intervju 3 (2023) Polustrukturirani intervju s članom mjesnog odbora s područja Grada Buzeta. Buzet: 11. kolovoza.

Intervju 4 (2021) Polustrukturirani intervju s visokopozicioniranim lokalnim političkim dužnosnikom Grada Preloga. Prelog.

Intervju 5 (2021) Polustrukturirani intervju s visokopozicioniranim djelatnikom gradskog komunalnog poduzeća PRE-KOM d.o.o. Prelog.

Intervju 6 (2021) Polustrukturirani intervju s članom Zelene akcije koji je sudjelovao u uspostavi modela gospodarenja otpadom u Gradu Prelogu. Prelog.

Intervju 7 (2021) Polustrukturirani intervju s članom Zelene akcije koji je sudjelovao u uspostavi modela gospodarenja otpadom u Gradu Prelogu. Prelog.

## Sažetak

### Sažetak

U suvremenom konzumerističkom svijetu koji otpad proizvodi brže no ikada, zbrinjavanje otpada postaje jedan od najvećih izazova lokalnih entiteta koji nastoje pronaći podobna rješenja zbrinjavanja istoga. Bulkeley i Watson u jednom takvom procesu pronalazanja rješenja identificiraju četiri suvremena modela gospodarenja otpadom: model odlaganja, model odvrćanja, model ekološke učinkovitosti te model „otpad kao resurs“. U ovom se radu provodi komparativna analiza dvaju hrvatskih gradova svrstanih među deset najboljih gradova po stopi odvojeno prikupljenog otpada, no te se stope značajno razlikuju. Cilj rada je utvrditi postoji li razlika u odabiru mehanizama kojima se politika gospodarenja otpadom implementira, te jesu li mehanizmi koji podrazumijevaju uključivanje građana brojniji kod slučaja koji bilježi veću stopu. Mehanizmi prepoznati analizom dvaju slučaja uspoređeni su s elementima četiriju modela, a rezultati su pokazali kako slučaj koji bilježi veću stopu odvojeno prikupljenog otpada ujedno koristi i više mehanizama koji građane uključuju u svoj modela gospodarenja otpadom.

Ključne riječi: gospodarenje otpadom, stopa odvojeno prikupljenog otpada, mehanizmi javnih politika, sudjelovanje građana.

### Abstract

In the modern consumerist world, which produces waste faster than ever, waste disposal becomes one of the biggest challenges for local entities which try to find suitable solutions of its disposal. In one such solution-finding process, Bulkeley and Watson identify four modes of governing municipal waste: the disposal mode, the diversion mode, the eco-efficiency mode and the “waste as resource” mode. In this thesis, a comparative analysis of two Croatian cities ranked among the ten best in separate waste collection rates found that their rates still differ significantly. This

work aims to establish whether there is a difference in the selection of mechanisms by which waste management policy is implemented, and whether the mechanisms that include citizens are more prevalent in the case of a higher separate waste rate. The mechanisms identified in the analysis of two cases were compared with the elements of four modes, and the results showed that the case with a higher rate of separately collected waste also uses more mechanisms that include citizens in their waste management model.

Keywords: waste management, separate collection rate, policy tools, citizen participation.