

# Reforme javnog sektora u praksi: reorganizacija upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj

---

Romić, Željko

Master's thesis / Diplomski rad

2024

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:135650>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-10-08**



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

Željko Romić

REFORME JAVNOG SEKTORA U PRAKSI:  
REORGANIZACIJA UPRAVLJANJA VODNIM USLUGAMA U  
HRVATSKOJ

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2024.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

REFORME JAVNOG SEKTORA U PRAKSI:  
REORGANIZACIJA UPRAVLJANJA VODNIM USLUGAMA U  
HRVATSKOJ

DIPLOMSKI RAD

Mentor: doc. dr. sc. Anka Kekez Koštro

Student: Željko Romić

Zagreb, lipanj,  
2024.

## IZJAVA O AUTORSTVU

Izjavljujem da sam diplomski rad „Reforme javnog sektora u praksi: reorganizacija upravljanja vodnim uslugama u hrvatskoj“, koji sam predao na ocjenu mentorici doc. dr. sc. Anki Kekez Koštro, napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekao ECTS bodove.

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

Željko Romić

# SADRŽAJ

Popis grafičkih prikaza.....	v
Popis tabličnih prikaza.....	v
<b>1. Uvod .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Reforme upravljanja javnim uslugama prema suradnji .....</b>	<b>8</b>
2.1. Povijesni pregled reformi upravljanja javnim uslugama .....	9
2.2. Međuopćinska suradnja kao put prema reformi.....	11
2.2.1. Povijesni pregled međuopćinske suradnje kao koncepta.....	13
2.2.2. Faktori uspjeha međuopćinske suradnje .....	18
<b>3. Metodologija.....</b>	<b>21</b>
<b>4. Prakse i alati međuopćinske suradnje u pružanju vodnih usluga– studija slučaja suradnje VIRKOM d.o.o. Virovitica i Vodakom d.o.o. Pitomača.....</b>	<b>23</b>
4.1. Sustav vodnokomunalnog upravljanja u Republici Hrvatskoj .....	23
4.2. Analiza procesa suradnje na projektu aglomeracije Pitomača .....	27
<b>5. Rasprava i zaključak .....</b>	<b>32</b>
<b>6. Literatura.....</b>	<b>34</b>
<b>7. Izvori podataka .....</b>	<b>36</b>
<b>8. Prilozi.....</b>	<b>37</b>
<b>9. Sažetak .....</b>	<b>38</b>

# POPIS ILUSTRACIJA

## GRAFIČKI PRIKAZI

Grafički prikaz 1: Organigram ključnih tijela za upravljanje vodama i izradu Plana upravljanja vodnim područjima

Grafički prikaz 2: „Analiza procesa (process tracing) suradnje na projektu izgradnje aglomeracije Pitomača“

## TABLIČNI PRIKAZI

Tablični prikaz 1. Osnovni elementi NPG, u odnosu na PA i na NPM

# 1. Uvod

Ovaj rad istražuje reforme javnog sektora s posebnim naglaskom na reorganizaciju upravljanja vodnim uslugama u Republici Hrvatskoj. Upravljanje vodnim uslugama predstavlja jedno od ključnih pitanja u kontekstu održivog razvoja i zaštite okoliša, a u Hrvatskoj se dodatno ističe zbog značajnih promjena uvedenih kroz europske direktive i nacionalne strategije. Od ulaska Hrvatske u Europsku uniju 2013. godine, Republika Hrvatska se obvezala pridržavati određenih normi i standarda u području vodnokomunalnog upravljanja, što je dovelo do potrebe za značajnim prilagodbama vodnokomunalnog upravljanja na razini jedinica lokalne samouprave, ali i na drugim razinama. Reforme u upravljanju vodnim uslugama temelje se na konceptu međuopćinske suradnje, koji podrazumijeva zajedničko upravljanje resursima, dijeljenje znanja i tehnologija, te kolektivno financiranje projekata.

Ovaj pristup omogućava malim jedinicama lokalne samouprave da efikasnije upravljaju svojim vodnim resursima, smanjuju troškove i poboljšavaju kvalitetu usluga. Međutim, provedba ovih reformi suočava se s brojnim izazovima, uključujući institucionalne prepreke, financijska ograničenja i potrebu za koordinacijom među različitim razinama vlasti. Hrvatski sustav upravljanja vodama se suočava s nekoliko ključnih problema. Visoki gubici vode u distribucijskim sustavima, zastarjela infrastruktura i nedovoljna financijska sredstva samo su neki od izazova. Unatoč dostupnosti financijskih sredstava iz EU fondova i strateških planova, implementacija reformi često je otežana zbog kompleksnosti administrativnih procesa i nedostatka kapaciteta na lokalnoj razini. Pitanje upravljanja vodnim uslugama stoga postaje još složenije kada se uzmu u obzir regionalne razlike i specifične potrebe različitih dijelova Hrvatske.

Glavno istraživačko pitanje ovog rada glasi: „Na koji način reforma upravljanja vodnim uslugama kroz međuopćinsku suradnju utječe na učinkovitost i održivost ovih usluga u Republici Hrvatskoj?“ U radu se posebna pažnja posvećuje analizi slučaja suradnje komunalnih poduzeća Virkom d.o.o. Virovitica i Vodakom d.o.o. Pitomača. Ova studija slučaja pruža uvid u praktične aspekte primjene međuopćinske suradnje i njezine učinke na lokalnoj razini. Koncept međuopćinske suradnje nije nov, ali njegova primjena u upravljanju vodnim resursima u Hrvatskoj još uvijek je u razvoju.

Međuopćinska suradnja može se definirati kao proces u kojem dvije ili više jedinica lokalne samouprave zajednički djeluju kako bi pružile javne usluge, dijelile resurse ili rješavale

zajedničke probleme. Ovaj pristup omogućuje veću fleksibilnost i učinkovitost u upravljanju javnim uslugama, te može rezultirati značajnim financijskim uštedama i poboljšanjem kvalitete usluga. U kontekstu vodnih usluga, međuopćinska suradnja može uključivati zajedničko upravljanje vodoopskrbom, odvodnjom i pročišćavanjem otpadnih voda. Ovo može obuhvaćati zajedničke projekte izgradnje i modernizacije infrastrukture, dijeljenje tehničkih i stručnih resursa, te zajedničko financiranje i upravljanje operativnim aktivnostima. Uspjeh ovakvih inicijativa ovisi o nizu faktora, uključujući političku volju, institucionalnu podršku, adekvatno financiranje i aktivno sudjelovanje svih relevantnih dionika.

Prvi dio rada bavi se teorijskim okvirom, uključujući pregled literature o reformama javnog sektora, međuopćinskoj suradnji i upravljanju vodnim uslugama. Teorijski okvir istražuje evoluciju koncepata kao što su novi javni menadžment (NPM) i novo javno upravljanje (NPG), te njihov utjecaj na pružanje javnih usluga. Posebna pažnja posvećena je analizi kako ovi koncepti utječu na učinkovitost, transparentnost i odgovornost u upravljanju vodnim resursima. Drugi daje pregled dostupnih istraživanja povijesnog razvoja međuopćinske suradnje u odabranim europskim zemljama, uključujući Francusku, Italiju i Španjolsku, te njihov utjecaj na pružanje javnih usluga. Ova analiza literature omogućuje bolje razumijevanje različitih modela i pristupa međuopćinskoj suradnji, te identificira ključne faktore uspjeha i izazove s kojima se suočavaju jedinice lokalne samouprave u tim zemljama. Treći dio rada predstavlja metodologiju istraživanja, koja uključuje kvalitativnu analizu putem fokus grupa i procesne analize. Fokus grupe obuhvaćaju predstavnike jedinica lokalne samouprave i javnih isporučitelja vodnih usluga, a cilj je prikupiti relevantne podatke i mišljenja o ključnim izazovima i mogućnostima u provedbi reformi. Procesna analiza koristi se za detaljno praćenje i evaluaciju suradnje između Virkom d.o.o. Virovitica i Vodakom d.o.o. Pitomača, te identificiranje ključnih čimbenika koji utječu na uspjeh ove suradnje. Završni dio rada donosi rezultate istraživanja, raspravu i zaključke.

Rezultati istraživanja ukazuju na to da međuopćinska suradnja može značajno doprinijeti poboljšanju učinkovitosti i održivosti upravljanja vodnim uslugama. Međutim, uspjeh ovakvih inicijativa ovisi o brojnim faktorima, uključujući transparentnost, političku volju i participaciju lokalnih dionika, adekvatno financiranje te institucionalnu podršku. Rasprava se fokusira na praktične implikacije ovih nalaza za javne politike i upravljanje vodnim uslugama u Hrvatskoj. Ovim istraživanjem nastoji se pružiti dublji uvid u izazove i mogućnosti reorganizacije upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj, te ponuditi smjernice za daljnje unapređenje sustava kroz učinkovitu međuopćinsku suradnju.



## **2. Reforme upravljanja javnim uslugama prema suradnji**

U ovom poglavlju rad se bavi reformama upravljanja javnim uslugama s posebnim naglaskom na suradnju kao ključni element učinkovitosti i održivosti ovih usluga. Poglavlje je podijeljeno na četiri dijela koja detaljno obrađuju povijesni razvoj reformi, koncept međuopćinske suradnje te faktore koji utječu na uspjeh međuopćinske suradnje. U prvom dijelu istražuje se evolucija reformi upravljanja javnim uslugama tijekom posljednjih nekoliko desetljeća. Analizira se prijelaz s hijerarhijskih modela tradicionalnog javnog upravljanja na tržišno orijentirane modele novog javnog menadžmenta (NPM) te dalje prema novom javnom upravljanju (NPG) koje naglašava suradnju i participativne odnose među različitim dionicima. Posebna pažnja posvećena je utjecaju ovih promjena na učinkovitost i kvalitetu pružanja javnih usluga.

U drugom dijelu promatra se međuopćinsku suradnju kao ključnu strategiju za reformu upravljanja javnim uslugama. Ističe se važnost suradnje između jedinica lokalne samouprave u postizanju ekonomije razmjera, dijeljenju resursa i tehnologija te kolektivnom financiranju projekata. Analiziraju se različiti modeli suradnje i njihova primjena u kontekstu pružanja javnih usluga. Ovdje se pruža detaljan pregled povijesnog razvoja međuopćinske suradnje u različitim europskim zemljama, uključujući Francusku, Italiju i Španjolsku. Analiziraju se specifični modaliteti i modeli suradnje koji su se razvili u ovim zemljama te se ističu ključni zakonski i institucionalni okviri koji su omogućili uspješnu implementaciju različitih modela međuopćinske suradnje. Cilj je identificirati najbolje prakse koje mogu poslužiti kao smjernice za unapređenje sustava upravljanja javnim uslugama u Hrvatskoj. U četvrtom dijelu identificiraju se i analiziraju ključni faktori koji doprinose uspjehu međuopćinske suradnje. Naglasak je na ekonomiji razmjera, ravnoteži između autonomije i legitimnosti, tehničkoj i operativnoj učinkovitosti te transparentnosti i participaciji lokalnih dionika.

## 2.1. Povijesni pregled reformi upravljanja javnim uslugama

Reforme upravljanja javnim uslugama prošle su kroz značajne promjene tijekom posljednjih nekoliko desetljeća. Početkom osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog stoljeća, reformski naponi bili su usmjereni na razdvajanje procesa dizajniranja i provedbene faze javnih politika koje uređuju pružanje javnih usluga. Vlade i drugi kreatori javnih politika težile su odmicanju provedbene faze javnih politika i pružanja javnih usluga daleko od državnih tijela i poduzeća, koja su najčešće bila percipirana kao neučinkovita i korumpirana. Pružanje javnih usluga tako je prelazilo u ruke tržišta i privatnih aktera u najvećoj mjeri te neprofitnih organizacija civilnog društva u manjoj mjeri. Taj proces uključivanja aktera motiviranih isključivo ostvarivanjem profita u pružanje javnih usluga poznat je kao "marketizacija" (Kekez, Howlett i Ramesh, 2019: 2; Kekez, Howlett i Ramesh, 2023: 2). Takav pristup reformi modela pružanja javnih usluga inspiriran je konceptom novog javnog menadžmenta (NPM). Reformskim naporima inspiriranim idejama novog javnog menadžmenta promovira se tržišno orijentirana isporuka javnih usluga, što je vidljivo korištenjem instrumenata kao što su „korporatizacija, privatizacija i deregulacija“. Novi javni menadžment zamijenio je hijerarhijski princip koji je do tada prevladavao u javnom upravljanju (PA) tržišnim principom kao centralnim mehanizmom koordinacije pružanja javnih usluga, s naglaskom na povećanje učinkovitosti i odgovornosti kroz tržišno natjecanje i konkurenciju (Hood, 1991: 4-7; S.P. Osborne 2010:3-5). Uključivanjem privatnih aktera i postavljanjem tržišnog principa kao najpoželjnijeg kada je riječ o pružanju javnih usluga, došlo je do poboljšanja kvalitete pružanja određenog dijela javnih usluga. Međutim, iako su ideje povećane učinkovitosti i kvalitete privlačne javnim vlastima, pa tako i jedinicama lokalne samouprave kojima se ovaj rad uglavnom bavi, podcijenjeni su izazovi u pružanju javnih usluga u sektorima koji najčešće ne generiraju profit te zbog toga javne vlasti ne mogu računati na partnerstvo s privatnim akterima u tim sektorima. Koncept novog javnog menadžmenta također u jednoj mjeri zanemaruje demokratski aspekt javnih usluga, od kojih se neke često smatraju ljudskim pravima, poput prava na pitku vodu (sektor vodoopskrbe) i prava na dom (sektor javne stanogradnje) (Kekez, Howlett i Ramesh, 2023: 2). Nezadovoljstvo određenog dijela kreatora javnih politika ograničenjima pristupa novog javnog menadžmenta tijekom devedesetih godina dvadesetog stoljeća otvorilo je na početku dvadeset prvog stoljeća put za pojavu novog pristupa nazvanog novo javno upravljanje (NPG). Za razliku od hijerarhijskih modela na koje se oslanja tradicionalno javno upravljanje i tržišnih modela na koje se oslanja novi javni menadžment, zagovornici novog javnog upravljanja predložili su nova rješenja za političke i administrativne probleme u pružanju javnih usluga, temeljena na povećanju suradnje među

širokim spektrom aktera u procesima kreiranja i provedbe javnih politika, uključujući privatni sektor, neprofitne organizacije, lokalne zajednice i volontere (Howlett i Ramesh, 2023: 8-11). Konceptom novog javnog upravljanja pružatelji javnih usluga započinju koristiti kombinaciju tradicionalnih hijerarhijskih struktura i tržišnih modela kao glavne mehanizme za provođenje javnih politika, te u provedbenoj fazi ostvaruju partnerstva s novim mrežama aktera iz javnog i privatnog sektora te civilnog društva u raznim vrstama participativnih i suradničkih odnosa. Partnerski odnosi i aktivno sudjelovanje u dizajnu i pružanju javnih usluga postali su u konceptu novog javnog upravljanja ono što je konkurencija predstavljala u novom javnom menadžmentu. Takvi suradnički odnosi postali su središnja tema u teoriji i praksi implementacije javnih politika i pružanja javnih usluga, nadilazeći ideje o odnosima država-tržište i fokusirajući se na kolektivno definirane ishode čije postizanje ovisi o sinergiji između različitih dijelova i razina javne vlasti, kao i između javnih, privatnih i civilnih aktera (Kekez, Howlett i Ramesh, 2019: 3-4). Autori naglašavaju da se korištenjem instrumenata suradnje koji su ključni koncept novog javnog upravljanja na različitim razinama suradnje i interakcije između sudionika u provedbenom procesu javnih politika otvora mogućnost daljnjeg poboljšanja učinkovitost u pružanju javnih usluga (Kekez, Howlett i Ramesh, 2019: 6-11).

Ključni elementi paradigme	Teorijski korijeni	Priroda države	Fokus	Naglasak	Mehanizam raspodjele resursa	Priroda sustava usluga	Vrijednosna osnova
<b>Javna uprava</b>	Političke znanosti i javne politike	Unitarna	Politički sustav	Stvaranje i provedba javnih politika	Hijerarhija	Zatvoreno	Etos javnog sektora
<b>Novi javni menadžment</b>	Teorija racionalnog/javnog izbora i studije upravljanja	Regulativna	Organizacija	Upravljanje organizacijskim resursima i učinkom	Tržište i klasični ili neoklasični ugovori	Otvoreno racionalno	Učinkovitost natjecanja i tržišta
<b>Novo javno upravljanje</b>	Institucionalna i teorija mreža	Pluralna i pluralistička	Organizacija u svom okruženju	Pregovaranje o vrijednostima, značenju i odnosima	Mreže i ugovorni odnosi	Otvoreno zatvoreno	Raspršeno i osporavano

Tablični prikaz 1. Osnovni elementi NPG, u odnosu na PA i na NPM

Izvor: Osborne, Stephen P. (ur.) (2010). *Novo javno upravljanje?: Novi pogledi na teoriju i praksu javne uprave*. London: Routledge.

Međuopćinska suradnja pojavljuje se kao ključni element u daljnjem razvoju reformi upravljanja javnim uslugama. Ovaj koncept naglašava važnost koordinacije i zajedničkog djelovanja jedinica lokalne samouprave kako bi se osigurala učinkovitija, ekonomičnija i kvalitetnija isporuka javnih usluga.

## **2.2. Međuopćinska suradnja kao put prema reformi**

Teorijska osnova ovog rada svoje utemeljenje gradi kroz koncepte međuopćinske suradnje, vodnokomunalnog upravljanja te reforme javnog upravljanja. U ovom dijelu rada pažnja se usmjerava prema pojmu međuopćinske suradnje kao ključnom alatu za efikasno pružanje javnih usluga koje je promatrano u ovom radu. Kako bi se postiglo razumijevanje koncepta međuopćinske suradnje, za početak je važno opisati i definirati pojam lokalne samouprave kao takve, budući da je lokalna samouprava jedna od najvažnijih jedinica analize ovog rada.

Lokalna uprava je, prema Bennettu, najstariji i najtrajniji element europske uprave, a vjeruje se da njezini korijeni sežu u trinaesto stoljeće (Bennet, 1993: 31). Unatoč dugom postojanju koncepta lokalne uprave u Europi, u većini država zapadne Europe lokalna uprava prepoznata je kao ustavna kategorija tek u devetnaestom stoljeću, kao što je na primjer slučaj sa Švicarskom (1803), Francuskom i Belgijom (1831) te drugima. Kada se promatraju druge zemlje, na primjer Njemačka (1949) i Španjolska (1978), koje su pretrpjele periode diktatura i razornih ratova nakon kojih su prolazile kroz ustavne reforme, lokalna uprava prepoznata je kao ustavna kategorija tek u dvadesetom stoljeću (Norton 1994: 9-12).

Prema Goldsmithu, sve zapadne države danas imaju neki oblik izabrane lokalne vlasti, koja se, zbog kapaciteta za participaciju i mogućnosti predstavljanja građana, smatra jednim od temelja demokratskog društva. Goldsmith također tvrdi te da je koncept lokalne vlasti važan za demokraciju budući da se njime, uz Montesquievu podjelu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, uvodi novi koncept podjele vlasti utemeljen na teritorijalnom principu kojim se omogućuje da uz centralnu vlast postoje i druge razine vlasti koje su autonomne od nje (Goldsmith 1992: 393-394). Taj princip spominje i Koprić koji navodi slijedeće „lokalna samouprava je izraz koji u Europi često označuje sve oblike teritorijalne samouprave, tj. diobe vlasti po teritorijalnom načelu. Hrvatski Ustav načelo diobe vlasti stipulira u odredbi čl. 4. st. 1.: uz horizontalnu diobu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu granice vlasti na središnjoj državnoj razini ograničava Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. S obzirom na to je u temeljima lokalne samouprave koncepcija diobe vlasti,

često se jedinice lokalne samouprave zovu lokalne vlasti“ (Koprić 2015: 4-5).

Walker i Andrews navode da su lokalne vlasti odgovorne za upravljanje i pružanje ključnih javnih usluga u zemljama diljem svijeta. Od odvoza smeća i čišćenja ulica do pružanja obrazovanja i skrbi za starije i ranjive osobe te tvrde da jedinice lokalne vlasti neizbježno predvode razvoj i implementaciju inovativnih rješenja za nove društvene probleme. Lokalne vlasti, osim što su na čelu pružanja i osiguravanja javnih usluga na koje se građani oslanjaju, često su i najvidljivije lice države (Andrews, Walker 2013: 1). Poznato je da zbog sve više rastućih potreba stanovništva, financijskih, tehnoloških i infrastrukturnih zahtjeva koje suvremeno doba postavlja pred jedinice lokalne samouprave, što je činjenica koju Hulst i Van Montfort obrazlažu na način da bez obzira na veličinu, opseg, autonomiju i položaj unutar nacionalnog administrativnog sustava, jedinice lokalne samouprave suočavaju se s nizom izazova, naročito u proteklih pedeset godina, koji su utjecali na njihovu učinkovitost, područje djelovanja, pa čak i postojanje. Jedan od ključnih izazova je rastući opseg javnih usluga koje bi se zadovoljile potrebe sve viših standarda koje postavlja javnost. Posebno od 1960-ih godina, manje jedinice lokalne samouprave suočavaju se s problemom neadekvatne teritorijalne veličine koja ne odgovara potrebama za tehničku i ekonomsku učinkovitost u pružanju javnih usluga. Male zajednice nisu u mogućnosti održavati vatrogasne službe s modernom opremom i profesionalnim osobljem na puno radno vrijeme. Također, ne mogu održavati kvalitetne javne knjižnice, grijane bazene, potpuno opremljene javne zdravstvene službe ili moderne sustave za upravljanje otpadom (Hulst, Van Montfort 2007: 3).

### **2.2.1. Povijesni pregled međuopćinske suradnje kao koncepta**

Lokalna samouprava, uz svoju važnost u očuvanju demokratskog poretka, također ispunjava neke od ključnih potreba stanovništva. Budući da je istraživanje ovog rada provedeno u Republici Hrvatskoj, nastoje se istražiti modaliteti međuopćinske suradnje i u drugim europskim državama. Lokalne samouprave država koje će se u ovom radu istražiti i njihovi specifični modaliteti međuopćinske suradnje odabrani su zbog njihove pripadnosti europskom prostoru i europskoj tradiciji lokalne samouprave te zbog toga što su sve promatrane države potpisnice Europske povelje o lokalnoj samoupravi zbog čega su njihove nadležnosti i funkcije u korelaciji s lokalnom samoupravom u Hrvatskoj.

Jedinice lokalne samouprave država čiji povijesni pregled koncepta međuopćinske suradnje će se u ovom radu obraditi odabrane su po njihovom položaju u ustavnom poretku koji u većini elemenata odgovara ustavnom položaju jedinica lokalne samouprave u ustavnom poretku Republike Hrvatske, te po ulozi jedinica lokalne samouprave u vodnocomunalnom upravljanju. To su unitarne države koje u svojem dizajnu teritorijalne podjele imaju posredničku razinu vlasti sa određenim ovlastima, ali u kojima također postoji snažna prisutnost i uloga središnje vlasti u ispunjavanju funkcija jedinica lokalne samouprave. U ustrojstvu lokalne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj regionalna samouprava organizirana je po modelu regionalnih jedinica vlasti koje se nazivaju županije. Drugi kriteriji po kojima su odabrane promatrane države je nadležnost jedinica lokalne samouprave u pružanju javne usluge vodnocomunalnog upravljanja. To su od europskih država Francuska, Italija i Španjolska, uz napomenu da u Španjolskoj regionalna razina vlasti, uz središnju vlast ima ulogu zakonodavca u nekim područjima, što nije slučaj u Francuskoj i Italiji gdje zakonodavna vlast pripada isključivo središnjoj vlasti. Kako bi se steklo bolje razumijevanje različitih pristupa međuopćinskoj suradnji, važno je analizirati povijesni razvoj ovog koncepta u odabranim europskim zemljama.

Povijesni pregled međuopćinske suradnje započeti će Francuskom, zatim će se napraviti pregled talijanskog i španjolskog primjera. U Francuskoj se međuopćinska suradnja razvija od kraja devetnaestog stoljeća kako bi se postigle uštede i podigla kvaliteta pružanja javnih usluga. Jedinice lokalne samouprave mogu birati između ugovaranja usluga s privatnim sektorom ili stvaranja zasebnih međuopćinskih organizacija. Prije 1992. godine postojala su dva glavna tipa međuopćinskih organizacija: „jednostavne međuopćinske asocijacije (SIVU)“

i „višestruke međuopćinske asocijacije (SIVOM)“, kojih je bilo oko 17,000 širom Francuske (West, Karen, 2007:67-72). Godine 1992. uveden je novi Zakon o teritorijalnoj administraciji Republike koji je istaknuo međuopćinsku suradnju kao rješenje za fragmentaciju općina. Ovaj zakon poticao je prelazak s „asocijativnih na federativne oblike suradnje, čime su se stvorili novi, strateški i transverzalni ciljevi međuopćinske suradnje“. Zakon je također uveo „departmansku komisiju za međuopćinsku suradnju“ i „departmanski plan za međuopćinsku suradnju“.

Sljedeći korak u razvoju bila je provedba zakona iz 1999. godine, koji je pojačao i pojednostavio međuopćinsku suradnju, čime je postala važan instrument državne politike. Federativni oblici suradnje omogućuju bolju integraciju i koordinaciju među općinama, a značajan poticaj je bio uvođenje jedinstvenog poslovnog poreza. Međuopćinska suradnja u urbanim područjima temelji se na principu „aglomeracije“, dok se u ruralnim područjima temelji na konceptu "pays" (West, Karen, 2007: 71-73). Ove zajednice preuzimaju odgovornost za koherenciju urbanih politika i implementaciju određenih zakona, poput zakona o urbanom otpadu iz 1992 godine. Daljnja decentralizacija prepoznaje međuopćinske zajednice kao četvrtu teritorijalnu instituciju, uz regiju, departman i općinu.

Međuopćinska suradnja prema West i Karen (2007), u Francuskoj evoluirala je iz asocijativnih prema federativnim modelima. Prvi model se fokusira na zajedničko pružanje usluga, dok federativni model ima strateške ciljeve poput poticanja lokalnog ekonomskog razvoja i uravnoteženog prostornog planiranja. Osim navedenih oblika suradnje, važno je istaknuti i dodatne zakonske instrumente koji su potaknuli razvoj međuopćinske suradnje u ovoj zemlji. Glavni poticaji uključuju pojednostavljene procese stvaranja organizacija i financijske poticaje od strane centralne vlasti (West, Karen, 2007: 74-84). Kao ključne instrumente međuopćinske suradnje West i Karen (2007) navode: 1) „departmansku komisiju za međuopćinsku suradnju“ koju opisuju kao tijelo koje procjenjuje i planira međuopćinsku suradnju, 2) „departmanski plan za međuopćinsku suradnju“ to jest dokument koji usmjerava razvoj međuopćinskih organizacija, 3) „jedinstveni poslovni porez“ kao ključni financijski instrument koji omogućuje međuopćinskim organizacijama prikupljanje vlastitih prihoda te 4) Zakon o teritorijalnoj administraciji Republike iz 1992 kojim je zadan zakonodavni okvir koji omogućuje i potiče međuopćinsku suradnju. Ovi instrumenti omogućuju jedinicama lokalne samouprave da djelotvornije surađuju, povećavajući integraciju i koordinaciju te osiguraju efikasnije pružanje javnih usluga i razvoj lokalnih zajednica (West, Karen, 2007: 67-89).

Slične tendencije zapažene su i u Italiji, gdje je međuopćinska suradnja evoluirala kroz

različite faze i modele. Fedele i Moini (2007) promjene u međuopćinskoj suradnji u Italiji vežu uz fragmentirani politički i administrativni sustav. Devedesetih godina dvadesetog stoljeća, naglašavaju, talijanske jedinice lokalne samouprave su se suočile s važnim administrativnim i ustavnim reformama, što je dodatno naglasilo potrebu za suradnjom među općinama kako bi se učinkovitije nosile s novim izazovima. Autori razlikuju dva osnovna modela suradnje: koordinacija i kooperacija. Koordinacija se odnosi na "neformalne i privremene oblike suradnje među općinama," dok kooperacija podrazumijeva formalne oblike suradnje. Ovi modeli reflektiraju različite institucionalne pristupe, pri čemu se koordinacija koristi za fleksibilno prilagođavanje različitim okolnostima, a kooperacija stvara "nove pravno-institucionalne strukture". Ovaj dualni pristup omogućava jedinicama lokalne samouprave da prilagode svoj model suradnje prema specifičnim potrebama i resursima koji su im dostupni. Okolnosti koje su dovele do povećanja međuopćinske suradnje uključuju političku inovaciju, transformaciju lokalnih konteksta uzrokovanu povećanjem ovlastima regija, te razvoj novih javnih politika. Prvi poticaj je rezultat unutarnjih promjena u talijanskom političkom sustavu, drugi poticaj je vanjski, razvijajući se unutar europske javne sfere, dok treći poticaj uključuje dinamiku povezanu s transformacijom sustava socijalne skrbi čijom je reformom na jedinice lokalne samouprave transferiran značajan obujam provedbenog dijela pružanja javne usluge socijalne skrbi (Fedele, Moini, 2007, 117-123).

Instrumenti međuopćinske suradnje uključuju formiranje konzorcija i drugih oblika formalizirane suradnje. Konzorciji omogućuju općinama da zajednički upravljaju resursima i pružaju usluge, čime se povećava efikasnost administrativnih aktivnosti i postiže bolja pregovaračka pozicija na regionalnoj razini. Također, Fedele i Moini (2007) naglašavaju kako "politička volja igra ključnu ulogu u promicanju međuopćinske suradnje," što je često važnije od samih financijskih poticaja. Dodatni instrumenti uključuju stvaranje Unija općina, koje omogućuju malim općinama da zadrže autonomiju dok zajednički rade na pružanju specifičnih usluga. Ovo je ključno u kontekstu smanjenja resursa i potrebe za očuvanjem efikasnosti (Fedele, Moini, 2007: 123-135).

Različiti pristupi u različitim regijama Italije također ukazuju na potrebu za prilagodljivim modelima suradnje, koji uzimaju u obzir specifične regionalne karakteristike. Međuopćinska suradnja, stoga, postaje neizbježna zbog rastuće kompleksnosti upravljanja na lokalnoj razini i smanjenja dostupnih resursa. Uspješna suradnja ovisi o "sposobnosti lokalnih lidera da promoviraju zajedničke interese" i izbjegnu pojavu predatorskih koalicija koje bi mogle ugroziti zajedničke projekte na način da kreiraju uspješne mjere borbe protiv „free-riding“



fenomena. Politike koje potiču integriranu suradnju, uključujući međusektorske i međuinstitucionalne strategije, ključne su za budući razvoj i učinkovitost lokalnih samouprava u Italiji (Fedele, Moini, 2007: 135-136).

Premda Italija i Francuska imaju svoje specifičnosti, Španjolska nudi jedinstven pristup kroz svoje "mancomunidades" i "consortia". Istražujući modele i poticaje za međuopćinsku suradnju u Španjolskoj Eva Garrido Nieto (2007) pokazala je kako su glavni modeli suradnje "mancomunidades" i "consortia". "Mancomunidades" su oblik čiste međuopćinske suradnje, većinom višesvrhovit i pokrivaju širok raspon javnih usluga. Ovaj model omogućava općinama da zajednički upravljaju resursima i pružaju usluge kao što su vodoopskrba, odvoz otpada i ceste. "Consortia" uključuju javna tijela s različitih razina vlasti i često su jednosvrhoviti, usmjereni na konkretne projekte ili ciljeve, te predstavljaju trajne organizacije. Noviji fenomen su prekogranični "consortia" koji su rezultat poticaja iz europskih fondova (Garrido Nieto, 2007: 169-173). Politički poticaji za osnivanje "consortia" u nekim autonomnim zajednicama, poput Castilla-La Mancha, često su nedostajali, ali "consortia" su stekla važnost u posljednjem desetljeću i danas ih ima gotovo koliko i "mancomunidades" (Garrido Nieto, 2007: 188). Također, zakonodavni okvir konstruiran španjolskim Ustavom iz 1978. godine podržava osnivanje ovih suradničkih entiteta, naglašavajući načelo lokalne autonomije (Garrido Nieto, 2007: 174).

Instrumenti međuopćinske suradnje u Španjolskoj uključuju različite oblike pravnih i administrativnih struktura. Na primjer, "mancomunidades" su višesvrhovite organizacije koje zadovoljavaju različite potrebe svojih članica i pružaju širok spektar javnih usluga. "Consortia" su usmjereni na specifične projekte ili ciljeve i mogu uključivati različite razine javnih tijela. Pored ovih struktura, Španjolska je razvila i dodatne instrumente koji podržavaju međuopćinsku suradnju, kao što su zajednički uredi i centri za obuku, uključuju sporazume o zajedničkoj nabavi te specijalizirane agencije koje koordiniraju aktivnosti među općinama. Ovi instrumenti omogućuju fleksibilnije i specifičnije prilagođene oblike suradnje, ovisno o potrebama općina (Garrido Nieto, 2007: 175). Autori također ukazuju na važnost političke reprezentacije i odgovornosti upravljačkih tijela "mancomunidades" i "consortia". Postojeći zakoni naglašavaju važnost odnosa između suradničkih entiteta i njihovih članica, ali stvarna učinkovitost ove institucionalne povezanosti u pogledu odgovornosti nije jasna i zahtijeva daljnja istraživanja. "Praktični dokazi iz „metropolitan Areas“ i „mancomunidades“ sugeriraju da visoko politizirani upravni odbori koji artikuliraju interese sudionika ili odražavaju političke razlike mogu ometati učinkovito donošenje odluka i upravljanje" (Garrido Nieto,

2007: 188).

Jedan od ključnih izazova u međuopćinskoj suradnji je osiguranje transparentnosti i odgovornosti. Politička dinamika često može otežati donošenje odluka, a autorica ističe potrebu za strukturama koje podržavaju jasno definirana područja odgovornosti. Iako "mancomunidades" i "consortia" zadovoljavaju potrebe općina, Garrido Nieto (2007) zaključuje kako povećani broj "consortia" ukazuje na potrebu za fleksibilnijim i učinkovitijim upravljanjem suradničkim entitetima. Potrebno je dalje istražiti kako poboljšati političku i operativnu učinkovitost tih suradničkih modela kako bi se optimizirale prednosti za sve uključene jedinice lokalne samouprave.

Analizom preklapajućih instrumenata međuopćinske suradnje u razmatranim zemljama, može se zaključiti kako je zajedničko djelovanje jedinica lokalne samouprave ključ za učinkovitije pružanje javnih usluga. Usporedba međuopćinske suradnje u Francuskoj, Italiji i Španjolskoj otkriva nekoliko preklapajućih instrumenata koji se koriste za poboljšanje koordinacije i pružanja javnih usluga. Ključni instrumenti koji se preklapaju uključuju formalne organizacije za suradnju, financijske poticaje, pravne i administrativne okvire te političku volju i institucionalnu podršku. U sve tri zemlje postoje formalne strukture koje omogućuju općinama zajedničko djelovanje. U Francuskoj su to međuopćinske asocijacije (SIVU i SIVOM), u Italiji konzorciji i Unije općina, a u Španjolskoj "mancomunidades" i "consortia". Ove organizacije omogućuju općinama da zajednički upravljaju resursima i pružaju različite javne usluge, povećavajući efikasnost i smanjujući troškove. Financijski poticaji također igraju ključnu ulogu u poticanju suradnje među općinama. U Francuskoj, jedinstveni poslovni porez ključni je instrument koji omogućuje međuopćinskim organizacijama prikupljanje vlastitih prihoda. Italija i Španjolska također koriste različite financijske poticaje kako bi potaknule općine na suradnju i zajedničko pružanje usluga.

Sve tri zemlje imaju razvijene pravne i administrativne okvire koji podržavaju međuopćinsku suradnju. Francuski Zakon o teritorijalnoj administraciji Republike iz 1992. godine, zajedno sa sličnim zakonima u Italiji i Španjolskoj, pruža zakonodavni temelj za osnivanje i rad međuopćinskih organizacija. Ovi zakoni definiraju ovlasti, odgovornosti i strukture suradničkih tijela, olakšavajući koordinaciju i integraciju među općinama. Politička volja često je važnija od financijskih poticaja za uspjeh međuopćinske suradnje. U svim promatranim zemljama, politička volja lokalnih lidera ključna je za promicanje suradnje i ostvarivanje zajedničkih ciljeva. Institucionalna podrška kroz tijela kao što su "departmanske komisije za međuopćinsku suradnju" u Francuskoj također igra važnu ulogu. Ovi preklapajući

instrumenti ističu važnost strukturiranog pristupa međuopćinskoj suradnji za učinkovitije pružanje javnih usluga i razvoj lokalnih zajednica.

### **2.2.2. Faktori uspjeha međuopćinske suradnje**

Međuopćinska suradnja predstavlja važan aspekt pružanja javnih usluga, posebno u kontekstu upravljanja vodnim uslugama. Uspješna suradnja između općina može rezultirati značajnim poboljšanjima u učinkovitosti, kvaliteti usluge i ekonomiji razmjera. Međutim, kako bi se postigla uspješna međuopćinska suradnja, potrebno je razumjeti ključne faktore koji doprinose njenom uspjehu. Ovaj pregled temelji se na analizi međunarodnih iskustava s regionalnom suradnjom u vodnom sektoru, s posebnim naglaskom na kontekst Hrvatske. Jedan od najvažnijih faktora uspjeha međuopćinske suradnje je princip ekonomije razmjera. Kada se male javne organizacije udruže u veće međuopćinske jedinice, često dolazi do smanjenja troškova po jedinici proizvodnje. Ova smanjenja proizlaze iz učinkovitijeg korištenja resursa, uključujući financijske, ljudske i tehnološke resurse (Kurki, Pietiläi, Katko, 2016: 5) U vodnom sektoru, veće jedinice mogu si priuštiti naprednije tehnologije za pročišćavanje vode, bolje laboratorije i programe zaštite izvora. Također, veće jedinice mogu učinkovitije upravljati rizicima i sinergijama u automatizaciji i upravljanju procesima. Koristi od ekonomije razmjera prepoznate su i široko prihvaćene. Međutim, važno je napomenuti da ove koristi nisu samorazumljive i da ovise o specifičnom kontekstu. Iako se često zagovara regionalizacija, potrebno je pažljivo razmotriti optimalnu veličinu organizacije, jer prevelike jedinice mogu izgubiti fleksibilnost u odlučivanju (Kurki, Pietiläi, Katko, 2016: 9-13).

Suradnja između općina može pomoći u balansiranju socioekonomskih i prostornih razlika. U mnogim slučajevima, manje općine imaju koristi od resursa većih općina, kao što su financijski i ljudski resursi. Na primjer, male jedinice lokalne samouprave mogu imati poteškoća s izgradnjom naprednih postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda samostalno, ali suradnja s većom općinom može im omogućiti prevladavanje ovih izazova i postizanje viših standarda pročišćavanja otpadnih voda. Suradnja u vodoopskrbi često je motivirana potrebom za ravnopravnijim pristupom vodnim resursima, posebno u vodno oskudnim regijama. Ova vrsta suradnje također može donijeti veću stručnost unutar organizacije i omogućiti bolju uslugu korisnicima (Kurki, Pietiläi, Katko, 2016: 13-15).

Stupanj autonomije organizacije također igra ključnu ulogu u uspjehu međuopćinske suradnje.

Veći stupanj autonomije često rezultira učinkovitijim i manje birokratskim procesima odlučivanja. Zajedničke tvrtke koje posjeduju visoku autonomiju mogu donositi odluke bez političkog pritiska, što može povećati organizacijsku učinkovitost. Međutim, ovaj visoki stupanj autonomije može dovesti do problema s legitimnošću, jer smanjuje transparentnost i kontrolu od strane javnosti. Jedan od ključnih izazova je pronaći ravnotežu između autonomije i legitimnosti. Previše autonomije može oslabiti demokratske strukture i smanjiti transparentnost odlučivanja, dok premalo autonomije može otežati učinkovito upravljanje. Građani mogu izraziti zabrinutost da bi autonomne vodne tvrtke mogle skliznuti predaleko od demokratskog odlučivanja, što bi moglo dovesti do privatizacije vodnih usluga. S druge strane, stručnjaci za vodne usluge i upravitelji više cijene autonomiju zbog njezine sposobnosti da izbjegne političke debate u procesu odlučivanja (Kurki, Pietiläi, Katko, 2016: 10-16).

Postoji nekoliko razina međuopćinske suradnje koje se razlikuju po stupnju autonomije i složenosti organizacijskih struktura. Razine suradnje uključuju bilateralne sporazume, veleprodajne vodne tvrtke ili saveze te regionalne vodne i kanalizacijske tvrtke. Bilateralni sporazumi predstavljaju najlakši oblik suradnje, gdje općine sklapaju sporazume o kupoprodaji vode ili pročišćavanju otpadnih voda. Ovi sporazumi su relativno jednostavni za pregovaranje, ali mogu postati složeni za upravljanje kada broj sporazuma poraste. Veleprodajne tvrtke obično se koncentriraju na vodoopskrbu i/ili pročišćavanje, dok su općine odgovorne za distribuciju i prikupljanje vode. Regionalne vodne i kanalizacijske tvrtke, s druge strane, upravljaju cijelim lancem vodnih usluga i posjeduju kompletnu infrastrukturu, što im omogućuje dugoročno planiranje i učinkovitije upravljanje resursima. (Kurki, Pietiläi, Katko, 2016: 12-18).

Hrvatska se suočava s posebnim izazovima u upravljanju vodnim resursima, uključujući visoke gubitke vode u distribucijskom sustavu i potrebu za modernizacijom infrastrukture. Prema istraživanjima tematske mreže JEDRO, međuopćinska suradnja može igrati ključnu ulogu u rješavanju ovih problema. Uspjeh međuopćinske suradnje u Hrvatskoj također ovisi o regulatornom okviru i institucionalnoj podršci. Zakon o vodnim uslugama i pripadajuće uredbe postavljaju temelje za okrupnjavanje uslužnih područja, što bi trebalo omogućiti učinkovitije upravljanje vodnim resursima (Zelena akcija, 2023: 1-2). Međutim, ovaj proces nije bez izazova, jer mnogi lokalni dionici osjećaju da nisu adekvatno uključeni u proces donošenja odluka. Neki od ključnih faktora za uspjeh suradnje, isto istraživanje pokazuje, su transparentnost i aktivno uključivanje lokalnih dionika. Proces savjetovanja sa

zainteresiranom javnošću, iako proveden, često nije rezultirao stvarnom dvosmjernom komunikacijom između nacionalnih nositelja reforme i lokalnih dionika. Osiguranje prave participacije lokalnih jedinica vlasti i komunalnih poduzeća ključno je za postizanje legitimiteta i održivosti reformi (Zelena akcija, 2023: 5-6).

Financijska održivost javnih isporučitelja vodnih usluga je još jedan bitan faktor. Zakon o vodnim uslugama naglašava važnost ekonomski prihvatljive cijene vode koja će omogućiti povrat troškova i ulaganja u infrastrukturu. Uspostavljanje financijski stabilnih i učinkovito vođenih komunalnih poduzeća ključ je za dugoročnu održivost vodnih usluga. (Zelena akcija, 2023: 4). Tehnička i operativna učinkovitost također igraju važnu ulogu. Analize koje je provelo Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, zajedno s Hrvatskim vodama, pokazuju potrebu za modernizacijom infrastrukture i smanjenjem gubitaka u vodoopskrbnim sustavima. Okrupnjavanje uslužnih područja može pomoći u postizanju ovih ciljeva kroz bolje korištenje resursa i tehnologija.

Jedan od ključnih faktora koji pogoduje uspjehu reformi u vodnom sektoru Hrvatske je dostupnost financijskih sredstava iz EU fondova (Zelena akcija, 2023: 3). Nacionalni plan oporavka i otpornosti (NPOO) predviđa značajna ulaganja u infrastrukturu, što može pomoći u prevladavanju financijskih prepreka i omogućiti modernizaciju sustava. (Zelena akcija, 2023: 8). Strategija upravljanja vodama iz 2008. godine te Zakon o vodama i Zakon o vodnim uslugama postavljaju čvrste temelje za reformu. Ovi dokumenti definiraju ciljeve poput smanjenja gubitaka vode, poboljšanja kvalitete usluge i osiguranja održivog financiranja sustava. Edukacija i tehnička podrška od strane institucija kao što su Hrvatske vode i nadležno ministarstvo (u trenutku pisanja rada to je Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja) ključni su akteri za izgradnju kapaciteta jedinica lokalne samouprave koje su vlasnici društava nadležnih za pružanje javne usluge vodnokomunalnog upravljanja.

Transparentnost u procesima donošenja odluka i aktivna participacija lokalnih dionika također su ključni faktori uspjeha. Uključivanje predstavnika civilnog društva, lokalnih zajednica i drugih zainteresiranih strana može povećati legitimitet i prihvaćenost reformi. Podrška iz EU fondova, strateški dokumenti i zakonodavni okvir, tehnička podrška i edukacija, te transparentnost i participacija su ključni faktori koji pogoduju uspjehu reforme vodnog sektora u Hrvatskoj. Implementacija ovih faktora može osigurati dugoročnu održivost i učinkovitost sustava upravljanja vodama.

### 3. Metodologija

S ciljem utvrđivanja procesa kojim se uspostavlja i održava uspješna međuopćinska suradnja u radu je provedeno empirijsko istraživanje. Korištena je kvalitativna metodologija provedbom fokus grupa te analize postojećeg pravnog i zakonodavnog okvira putem proučavanja relevantnih propisa<sup>1</sup>. Autor diplomskog rada proveo je dvije fokus grupe s 8 predstavnika jedinica lokalnih samouprava i javnih isporučitelja vodnih usluga s područja Virovitičko-podravske županije. Slučaj suradnje komunalnih poduzeća Virkom d.o.o. Virovitica i Vodakom d.o.o. Pitomača odabran je iz razloga što prikazuju tipičan primjer uspješne suradnje u pružanju javne usluge vodnokomunalnog upravljanja što ga čini značajnim slučajem za ovo istraživanje kojim se nastoji prikazati na koji način međuopćinska suradnja utječe na sektor vodnih usluga budući da je glavni element reforme okrupnjivanje pružatelja javne usluge vodnokomunalnog upravljanja što rezultira suradnjom jedinica lokalne samouprave u zajedničkom upravljanju poduzećima pružateljima javne usluge kojih su suvlasnici.

Sudionici provedenih fokus grupa bili su organizirani u manje skupine od po četiri osobe u svakoj od dvije provedene fokus grupe. Minimalan broj sudionika u fokus grupama je četiri, pri čemu u takvim fokus grupama slučaju sudionici imaju više mogućnosti za dijeljenje ideja, iskustava i zapažanja, ali podatci prikupljeni iz takvih skupina su ograničeni ukupno manjim skupom zapažanja i iskustva. Skupine od četiri sudionika imaju logističku prednost (lako se mogu smjestiti u restorane, kuće i druge manje lokacije gdje je prostor ograničen). U ovom istraživanju fokus grupe su se organizirale zasebno za dvije skupine sudionika: predstavnici isporučitelja vodnih usluga te predstavnici jedinica lokalne samouprave. Cilj fokus grupa jest da predstavnici isporučitelja vodnih usluga te predstavnici jedinica lokalne samouprave razmjenjuju svoja zapažanja, iskustva i razmišljanja o procesu i sadržaju reforme upravljanja vodnim uslugama koja je zamišljena Zakonom o vodnim uslugama iz 2019. godine i Uredbom o uslužnim područjima iz 2023. godine. U ovom istraživanju stavljen je naglasak na odnosu formalne i neformalne nadređenosti i podređenosti pojedinih aktera - predstavnika isporučitelja vodne usluge. Rukovodeća osoba vodnog komunalnog poduzeća, u slučaju da drugi sudionici fokus grupe ne iskazuju svoja zapažanja slobodno i iskreno, nije sudjelovala u fokus grupi već su se s njima provodili individualni intervjui. Za druge sudionike (npr.

---

<sup>1</sup> Zakona o vodnim uslugama, Zakona o vodama, Zakona o vodi za ljudsku potrošnju, Zakon o financiranju vodnog gospodarstva, Zakona o komunalnom gospodarstvu, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, Uredbe o uslužnim područjima te Strategije upravljanja vodama.

gradonačelnici ili načelnici) napravljena je procjena provoditelja pojedine fokus grupe o tome hoće li se njihovim sudjelovanjem stvoriti prevelika asimetrija moći koja će se negativno odraziti na atmosferu rasprave.

Glavna prednost fokus grupa jest to da sudionici u istraživanju imaju istaknutiju i snažniju ulogu nego što je imaju u većini drugih istraživanja. Glavni nedostaci fokus grupa mogu biti ti da su sudionici fokus grupa skloni intelektualizaciji (sudionici se žele pokazati u dobrom svjetlu – teže biti promišljene, racionalne i refleksivne osobe), sudionici fokus grupa ne žele pokazati emocije ili otvoreno izraziti mišljenje (zbog prisutnosti grupe jedan sudionik ne želi pokazati emocije pred drugima), sudionici fokus grupa mogu izmišljati odgovore (sudionici ne žele pokazati svoje neznanje, a uz to daju i društveno poželjne odgovore), fokus grupe ponekad daju trivijalne rezultate (ukoliko je fokus grupa prevelika ili je vrijeme limitirano, a tematika jako kompleksna – informacije koje će se dobiti biti će uopćene, trivijalne, a ne duboke i istraživački zanimljive, relevantne i tražene), dominantni sudionici (pojedinci) mogu utjecati na rezultate (svaka fokus grupa može imati pojedinca koji se jako ističe i dominira razgovorom, zbog čega je perspektiva i informacija koja se dobiva uvelike jednostrana) (Krueger, Casey, 2015: 506-533).

Analize podataka prikupljena provedbom fokus grupa vođena je metodom induktivnog *process tracing-a*. Prilikom dubljeg istraživanja dizajna studije slučaja, važno je istaknuti da se radi o specifičnoj metodi analize procesa (process tracing), koja je postala izuzetno popularna u okviru kvalitativnih istraživanja (Beach i Pedersen, 2013: 2). Ova metoda omogućava zaključivanje praćenjem slijeda događaja ili pojava za koje postoje snažne indikacije o njihovoj povezanosti (Gašparić, 2020: 15). Beach i Pedersen razlikuju tri varijante analize procesa, a ovo istraživanje se temelji na analizi procesa s ciljem izgradnje objašnjena o načinu i koracima kojima se se uspostavlja međuopćinska suradnju u okviru reforme vodnih usluga (Beach i Pedersen, 2013: 16).

## **4. Prakse i alati međuopćinske suradnje u pružanju vodnih usluga– studija slučaja suradnje VIRKOM d.o.o. Virovitica i Vodakom d.o.o. Pitomača**

### **4.1. Sustav vodnokomunalnog upravljanja u Republici Hrvatskoj**

Zakonodavni okvir upravljanja vodama u Republici Hrvatskoj reguliran je nizom zakona, uredbi, pravilnika i strategija koji zajedno osiguravaju sveobuhvatan pristup zaštiti i održivom upravljanju vodnim resursima. Ključni zakonodavni dokumenti uključuju Okvirnu direktivu o vodama (Europska unija, 2000), Zakon o vodama (Hrvatski Sabor, 2019), Zakon o financiranju vodnog gospodarstva (Hrvatski Sabor, 2019), Zakon o komunalnom gospodarstvu (Hrvatski sabor, 2020), Zakon o vodi za ljudsku potrošnju (Hrvatski sabor, 2023) te razne uredbе od kojih je najvažnija Uredba o uslužnim područjima (Vlada RH, 2023) i pravilnike koji detaljno uređuju specifična područja upravljanja vodama. Jedini strateški dokument kojim se uređuje sustav vodnokomunalnog upravljanja je Strategija upravljanja vodama iz 2008. godine koja je relativno zastarjela i zahtjeva reviziju.

Zakon o vodama predstavlja temeljni zakon koji definira upravljanje vodama u Republici Hrvatskoj. Prema članku 34. ovog zakona, teritorij Hrvatske podijeljen je na dva glavna vodna područja: vodno područje rijeke Dunav i jadransko vodno područje. Ova podjela omogućava specifično upravljanje i zaštitu vodnih resursa u skladu s njihovim geografskim i ekološkim karakteristikama. Zakon također propisuje izradu Plana upravljanja vodnim područjima kao ključnog dokumenta za upravljanje stanjem voda i rizicima od poplava. U okviru ovog zakona definirani su okolišni ciljevi koji se odnose na površinske i podzemne vode. Površinske vode trebaju postići kombinaciju ekološkog i kemijskog stanja, dok podzemne vode trebaju zadovoljiti kriterije količinskog i kemijskog stanja. Ovi ciljevi detaljno su razrađeni u Uredbi o standardu kakvoće voda, koja postavlja jasne parametre za ocjenu kvalitete vode. Ova uredba propisuje standarde koje vode moraju zadovoljiti kako bi se osiguralo njihovo očuvanje i održiva upotreba.

Upravljanje vodama u Hrvatskoj povjereno je Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja. Ovo ministarstvo ima ključnu ulogu u predlaganju zakona i uredbi, donošenju podzakonskih akata, obavljanju upravnog i inspeksijskog nadzora te ostvarivanju međunarodne suradnje na



području upravljanja vodama. Ministarstvo također koordinira aktivnosti svih relevantnih tijela i institucija uključenih u upravljanje vodama. Operativno upravljanje vodama povjereno je Hrvatskim vodama, pravnoj osobi s javnim ovlastima. Hrvatske vode zadužene su za provedbu državne politike na području voda, uključujući izradu i provedbu Plana upravljanja vodnim područjima. Ova institucija također osigurava provedbu mjera zaštite voda, praćenje stanja voda te izvještavanje o stanju voda na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Institut za vode „Josip Juraj Strossmayer“ zadužen je za obavljanje monitoringa voda. Institut prikuplja i analizira podatke o stanju voda, što omogućava kontinuirano praćenje i ocjenjivanje učinaka provedenih mjera. Na temelju rezultata monitoringa, Institut pruža informacije potrebne za donošenje odluka i planiranje budućih aktivnosti u okviru vodnog gospodarstva. Vijeće za vodne usluge djeluje kao neovisno državno tijelo koje nadzire zakonitost cijene vodnih usluga i naknade za razvoj. Ovo vijeće osigurava transparentnost i pravednost u financiranju vodnog gospodarstva, te nadzire primjenu zakonskih propisa i standarda u pružanju vodnih usluga.

Plan upravljanja vodnim područjima osnovni je instrument za upravljanje stanjem voda i rizicima od poplava. Ovaj plan se izrađuje za razdoblje od šest godina i uključuje analizu stanja i problema, definiranje programa mjera, provedbu planiranih mjera, praćenje i ocjenu učinaka provedenih mjera te informiranje i konzultiranje javnosti. Plan također uključuje stratešku procjenu utjecaja na okoliš i usuglašavanje s drugim resornim tijelima i susjednim državama. Izrada Plana upravljanja vodnim područjima uključuje suradnju s relevantnim institucijama, stručnjacima i javnošću. Proces uključuje prikupljanje podataka o stanju voda, identificiranje glavnih problema i prijetnji, te definiranje mjera koje će se poduzeti za postizanje okolišnih ciljeva. Provedba plana nadzire se kroz redoviti monitoring i evaluaciju rezultata, što omogućava prilagodbu i poboljšanje mjera prema potrebi.

Vodnokomunalni sustav u Republici Hrvatskoj obuhvaća upravljanje vodnim uslugama kao što su vodoopskrba i odvodnja. Ovaj sustav reguliran je zakonodavnim okvirom koji osigurava održivo upravljanje i korištenje vodnih resursa, uzimajući u obzir ekonomske, tehničke i okolišne aspekte. Javne vodne usluge u Hrvatskoj pružaju javni isporučitelji vodnih usluga, koji su obvezni ispunjavati određene tehničke i financijske standarde. Ove usluge uključuju distribuciju pitke vode i zbrinjavanje otpadnih voda. Hrvatske vode igraju ključnu ulogu u regulaciji i nadzoru ovih usluga, osiguravajući da se usluge pružaju u skladu s propisanim standardima i da se financijska sredstva koriste na transparentan i učinkovit način. Distribucija pitke vode uključuje zahvaćanje, pročišćavanje i distribuciju vode do krajnjih korisnika. Sustavi javne vodoopskrbe moraju zadovoljiti visoke standarde kvalitete kako bi se

osigurala zdravstvena ispravnost vode za ljudsku potrošnju. Odvodnja otpadnih voda uključuje prikupljanje, transport i pročišćavanje otpadnih voda prije njihovog ispuštanja u okoliš. Cilj ovih usluga je smanjenje zagađenja i zaštita vodnih resursa.

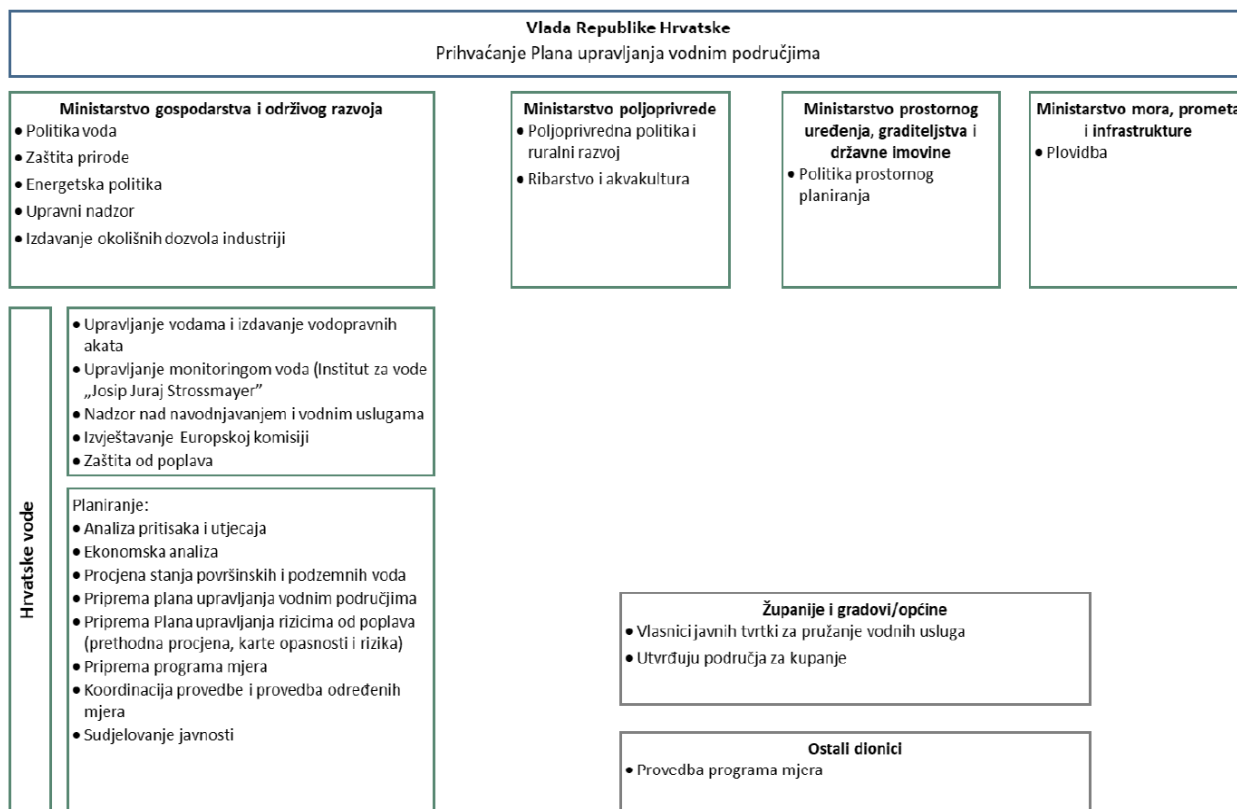
Financiranje vodnog gospodarstva u Hrvatskoj ostvaruje se kroz vodne naknade koje se naplaćuju za korištenje i zaštitu voda. Ove naknade služe za financiranje izgradnje, održavanja i upravljanja vodnokomunalnom infrastrukturom. Zakonom o vodama propisana je obveza transparentnog trošenja sredstava iz vodnih naknada, te razvoj modela poticanja javnosti na učinkovito korištenje vode. Vodna naknada uključuje naknadu za korištenje voda, naknadu za zaštitu voda i naknadu za izgradnju i održavanje vodnokomunalne infrastrukture. Ove naknade naplaćuju se korisnicima vodnih usluga, a prikupljena sredstva koriste se za financiranje projekata vezanih uz zaštitu i poboljšanje stanja voda.

Transparentnost u trošenju ovih sredstava osigurava se kroz redovito izvještavanje i nadzor nad primjenom sredstava. Institut za vode „Josip Juraj Strossmayer“ obavlja monitoring kvalitete vode, uključujući fizičko-kemijske i kemijske elemente u otpadnim vodama. Rezultati monitoringa koriste se za procjenu učinkovitosti provedenih mjera i za planiranje budućih aktivnosti u okviru vodnog gospodarstva. Monitoring kvalitete vode uključuje prikupljanje i analizu podataka s ciljem ocjenjivanja stanja voda i identificiranja izvora zagađenja. Na temelju rezultata monitoringa, donose se odluke o potrebnim mjerama za zaštitu i poboljšanje kvalitete voda. Monitoring također omogućava praćenje uspješnosti provedenih mjera i prilagodbu planova prema potrebi. Institut redovito izvještava nadležna tijela o stanju voda i učincima provedenih mjera, što osigurava transparentnost i odgovornost u upravljanju vodnim resursima.

Vodnokomunalni sustav Hrvatske uključuje i međunarodnu suradnju, posebno na području upravljanja vodama koje dijelimo s drugim državama. Hrvatska sudjeluje u raznim međunarodnim sporazumima i komisijama koje reguliraju vodnokomunalne odnose, kao što su sporazumi s Bosnom i Hercegovinom, Mađarskom, Slovenijom i Crnom Gorom. Međunarodna suradnja na području upravljanja vodama uključuje razmjenu podataka, zajedničke projekte i koordinaciju aktivnosti za zaštitu i održivo korištenje prekograničnih vodnih resursa. Hrvatska aktivno sudjeluje u radu međunarodnih komisija i organizacija koje se bave pitanjima upravljanja vodama, što omogućava usklađivanje nacionalnih politika s međunarodnim standardima i praksama.

Zakonodavni okvir upravljanja vodama u Republici Hrvatskoj i sustav vodnokomunalnog

upravljanja čine kompleksan i integriran sustav koji osigurava zaštitu i održivo upravljanje vodnim resursima. Ovaj sustav obuhvaća niz zakonodavnih akata, institucija i planskih dokumenata koji zajedno djeluju na očuvanju kvalitete voda, zaštiti okoliša i pružanju kvalitetnih vodnih usluga građanima Hrvatske. Održivo upravljanje vodama ključno je za zaštitu okoliša, ekonomsku održivost i kvalitetu života, čime se Republika Hrvatska usklađuje s europskim i međunarodnim standardima. Zakonodavni okvir i institucionalni aranžmani omogućavaju učinkovito upravljanje vodnim resursima kroz jasno definirane ciljeve, transparentno financiranje, kontinuirani monitoring i međunarodnu suradnju. Implementacija ovih mjera zahtijeva suradnju između različitih institucija, uključujući Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Hrvatske vode i Institut za vode „Josip Juraj Strossmayer“, kao i angažman šire javnosti i dionika na lokalnoj, nacionalnoj i međunarodnoj razini.



Grafički prikaz 1: Organigram ključnih tijela za upravljanje vodama i izradu Plana upravljanja vodnim područjima (Hrvatske vode, 2021: 10)

## **4.2. Analiza procesa suradnje na projektu aglomeracije Pitomača**

Projekt „Sustav odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda aglomeracije Pitomača“ je značajan infrastrukturni projekt usmjeren na poboljšanje kvalitete života stanovnika općine Pitomača kroz unapređenje sustava odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda. Ovaj projekt, financiran iz fondova Europske unije, Kohezijskog fonda, državnog proračuna Republike Hrvatske, sredstvima Hrvatskih voda i sredstvima općine Pitomača, ima za cilj usklađivanje sa standardima Europske unije u pogledu zaštite okoliša i održivog upravljanja vodnim uslugama. Glavni akteri projekta su Općina Pitomača, Virkom d.o.o. Virovitica i Vodakom d.o.o. Pitomača. Općinu Pitomača predstavlja načelnik Željko Grgačić, dok Virkom d.o.o., javnog isporučitelja vodnih usluga, zastupa direktorica Margareta Ptiček. Vodakom d.o.o., javnog isporučitelja vodnih usluga, zastupa direktor Antonio Vidović. Osim ovih glavnih aktera, u projektu sudjeluju i Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, koje zastupa ministar dr. sc. Tomislav Ćorić (te nadležna ministarstva i ministri u periodu provedbe projekta zaključno sa Ministarstvom gospodarstva i održivog razvoja na čelu s ministrom Ante Šušnjarom) te Hrvatske vode, koje zastupa generalni direktor Zoran Đuroković.

Suradnja je definirana kroz dva ključna ugovora: Ugovor o partnerstvu i Ugovor o sufinanciranju. Ovi ugovori detaljno uređuju međusobna prava i obveze svih uključenih strana. Ugovor o partnerstvu sklopljen je 13. siječnja 2020. godine u Virovitici između Općine Pitomača, Virkom d.o.o. (uz suglasnost skupštine društva u kojima su predstavljeni svi suvlasnici Virkoma d.o.o. a to su grad Virovitica, općina Suhopolje, općina Lukač, općina Gradina i općina Špišić Bukovica koje u Skupštini predstavljaju gradonačelnik i načelnice navedenih općina) i Vodakom d.o.o. Navedenim ugovori naglašavaju važnost partnerstva i suradnje među ugovornim stranama kako bi se osiguralo uspješno provođenje projekta. Partneri se obvezuju osigurati organizacijsku i financijsku stabilnost isporučitelja vodne usluge, što uključuje imenovanje stručnih osoba za provedbu projekta, osiguranje potrebnih dozvola i suglasnosti, te provedbu svih potrebnih radnji za ispunjenje ciljeva projekta.

Ugovor o sufinanciranju potpisan je između Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Hrvatskih voda, Virkom d.o.o. i Općine Pitomača. Ovaj ugovor detaljno opisuje način financiranja projekta, uključujući doprinos svakog sudionika. Ukupna procijenjena vrijednost projekta iznosi 262.029.556,25 kuna (34.526.324,48 eura), s prihvatljivim troškovima od 209.623.645,00 kuna (27.621.059,58 eura). Projekt se sufinancira dijelom iz sredstava

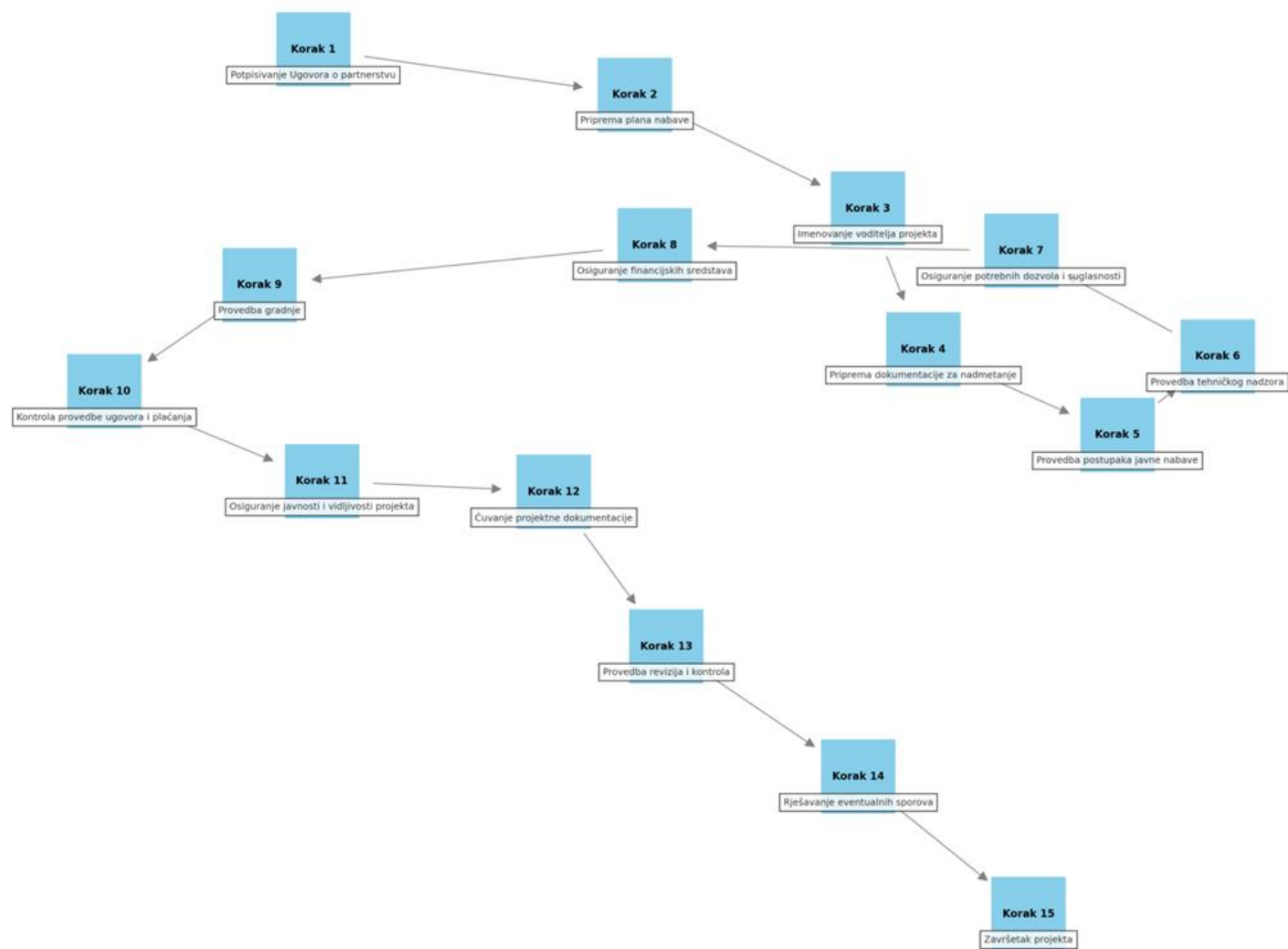
Europske unije (do 149.028.803,45 kuna to jest 19.636.780,29 eura), a preostali dio sredstava osiguravaju Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, Hrvatske vode i Općina Pitomača.

Virkom d.o.o. kao isporučitelj vodne usluge ima ključnu ulogu u provedbi projekta. Njegove obveze uključuju imenovanje voditelja projekta, pripremu plana nabave, provedbu postupaka javne nabave, nadzor nad tehničkom provedbom projekta, te osiguranje potrebne dokumentacije za reviziju i kontrolu. Također, Virkom d.o.o. mora osigurati da se svi postupci provode u skladu s nacionalnim i europskim zakonodavstvom, te osigurati vidljivost projekta u javnosti. Partneri (Općina Pitomača i Vodakom d.o.o.) imaju obvezu osigurati sve potrebne dozvole i suglasnosti, pružiti podršku isporučitelju vodne usluge, te osigurati organizacijsku i financijsku stabilnost potrebnu za provedbu projekta. Općina Pitomača također ima specifičnu obvezu pomoći u rješavanju svih pitanja vezanih uz izdavanje dozvola, provođenje tehničkih pregleda, te donošenje svih potrebnih odluka kako bi se osigurala provedba obveza isporučitelja vodne usluge.

Sredstva Europske unije osigurana su kroz Kohezijski fond, dok su nacionalni doprinosi osigurani iz proračuna Republike Hrvatske, sredstvima Hrvatskih voda i proračuna Općine Pitomača. Ukupni iznos prihvatljivih troškova projekta sufinancira se do visine od 60.594.841,55 kuna (7.984.279,30 eura) bez poreza na dodanu vrijednost, s udjelima Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Hrvatskih voda i Općine Pitomača. Svi aspekti komunikacije i rješavanja sporova definirani su ugovorima. Komunikacija između ugovornih strana smatra se urednom ako je razmijenjena neposrednom predajom pisanih isprava, zapisnikom ili zabilješkom sa sastanka, ili upućivanjem pisanih akata preporučenom poštom, telefaksom ili elektronskom poštom. U slučaju spora, strane se obvezuju provesti postupak sporazumnoga raspravljanja spornih pitanja, a ukoliko dogovor ne bude postignut, spor će se riješiti arbitražom prema pravilima Stalnog arbitražnog sudišta Hrvatske gospodarske komore.

Projekt „Sustav odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda aglomeracije Pitomača“ predstavlja primjer učinkovite suradnje različitih javnih entiteta i različitih razina javne vlasti, s posebnim naglaskom na jedinice lokalne samouprave te poduzeća u njihovom vlasništvu usmjerenih na postizanje zajedničkog cilja – unapređenje kvalitete života kroz održivo upravljanje vodnim uslugama. Kroz jasno definirane obveze i odgovornosti, te transparentan način financiranja i komunikacije, ovaj projekt ima potencijal postati model za slične inicijative u budućnosti.

Analiza procesa (process tracing) suradnje na projektu izgradnje aglomeracije Pitomača



Grafički prikaz 2: „Analiza procesa (process tracing) suradnje na projektu izgradnje aglomeracije Pitomača“ Izvor: autor

Projekt "Sustav odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda aglomeracije Pitomača" provodi se kroz pažljivo planirane korake koji osiguravaju njegovu uspješnu realizaciju. Prvi korak započinje potpisivanjem Ugovora o partnerstvu između glavnih aktera: Općine Pitomača, Virkom d.o.o., i Vodakom d.o.o. Ovaj ugovor formalno uspostavlja suradnju i definira prava i obveze svih uključenih strana, čime službeno započinje projekt i postavlja temelje za daljnje aktivnosti. Nakon što je partnerstvo službeno potvrđeno, slijedi priprema detaljnog plana nabave koji uključuje sve korake potrebne za nabavu materijala, usluga i opreme. Cilj je osigurati da se sve nabave provode transparentno i u skladu s važećim zakonodavstvom, što je ključno za uspješnu realizaciju projekta. Potom Virkom d.o.o. imenuje stručnu osobu za voditelja projekta. Voditelj projekta odgovoran je za koordinaciju svih aktivnosti, osiguranje usklađenosti s planom i upravljanje timom, što je ključna uloga za osiguranje uspješnog provođenja projekta prema zadanim ciljevima i rokovima.

Sljedeći korak uključuje pripremu sve potrebne dokumentacije za javne natječaje. To obuhvaća tehničke specifikacije, opise poslova i sve druge relevantne informacije potrebne za provedbu postupaka javne nabave. Kvalitetna priprema dokumentacije ključna je za privlačenje kvalitetnih ponuđača. Na temelju pripremljene dokumentacije provode se postupci javne nabave, koji uključuju objavu natječaja, evaluaciju ponuda i odabir najpovoljnijih izvođača za izvođenje radova i pružanje usluga. Transparentnost i poštivanje propisa u ovom koraku osiguravaju najbolju vrijednost za novac. Nakon odabira izvođača, započinje tehnički nadzor nad izvođenjem radova. Tehnički nadzor osigurava da se svi radovi izvode u skladu s ugovorenim specifikacijama i standardima kvalitete, što je ključan korak za osiguranje uspješne realizacije projekta. Tijekom provedbe projekta potrebno je dobiti sve potrebne dozvole i suglasnosti od relevantnih tijela, uključujući građevinske dozvole, okolišne suglasnosti i druge potrebne dokumente, kako bi se radovi mogli nesmetano odvijati.

Financijska sredstva za projekt osiguravaju se iz različitih izvora, uključujući sredstva Europske unije, državnog proračuna, Hrvatskih voda i Općine Pitomača. Osiguravanje raspoloživosti sredstava za plaćanje svih troškova projekta ključno je za njegovu realizaciju. Nakon što su osigurana sredstva i dozvole, započinje stvarna provedba gradnje. Ovo je faza u kojoj se fizički izvode radovi na izgradnji sustava odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, što je srž projekta. Tijekom provedbe gradnje provodi se kontrola svih ugovora i plaćanja kako bi se osiguralo da su svi radovi i usluge izvršeni u skladu s ugovorima te da su plaćanja točna i

pravovremena. Kontrola financijskih tokova i kvalitete izvedenih radova ključna je za uspjeh projekta. Osiguravanje vidljivosti projekta uključuje aktivnosti informiranja javnosti, promicanja transparentnosti i vidljivosti financiranja iz EU fondova. Ovo pomaže u izgradnji povjerenja javnosti i osigurava da svi relevantni dionici budu svjesni napretka projekta. Sva projektna dokumentacija mora biti uredno čuvana kako bi se osigurao odgovarajući revizijski trag. Ovaj korak je ključan za eventualne kontrole i revizije, te osigurava da se sve provodi u skladu s propisima. Tijekom i nakon završetka projekta provode se revizije i kontrole koje uključuju financijske, tehničke i administrativne kontrole kako bi se osiguralo da je sve provedeno u skladu s ugovorima i zakonodavstvom. Revizije pomažu u identifikaciji i ispravljanju eventualnih nepravilnosti.

U slučaju sporova između ugovornih strana, provodi se postupak sporazumnoga raspravljanja. Ako se sporovi ne mogu riješiti sporazumno, pristupa se arbitraži prema pravilima Hrvatske gospodarske komore, čime se osigurava da se svi sporovi rješavaju na pravedan i zakonit način. Posljednji korak uključuje formalno završavanje projekta, uključujući završne kontrole, isporuku svih radova i usluga te zatvaranje financijskih izvještaja. Nakon ovog koraka, projekt se smatra završenim, a svi ugovorni partneri mogu potvrditi uspješnu realizaciju projekta. Ovi koraci zajedno osiguravaju da se projekt "Sustav odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda aglomeracije Pitomača" provodi učinkovito, transparentno i u skladu s propisima, donoseći značajne koristi lokalnoj zajednici.



## 5. Rasprava i zaključak

Upravljanje vodnim uslugama predstavlja ključni segment javnog sektora, s obzirom na njegovu važnost za javno zdravlje, okoliš i održivost lokalnih zajednica. Reforma tog sektora, posebno kroz međuopćinsku suradnju, može značajno poboljšati učinkovitost, smanjiti troškove i osigurati ravnomjernu distribuciju resursa. Analiza slučaja suradnje komunalnih poduzeća Virkom d.o.o. Virovitica i Vodakom d.o.o. Pitomača pruža vrijedan uvid u praktične aspekte primjene međuopćinske suradnje u hrvatskom kontekstu. Kroz provedene fokus grupe, identificirani su ključni koraci te izazovi i prednosti ove suradnje.

Naime, međuopćinska suradnja omogućava manjim jedinicama lokalne samouprave pristup resursima i tehnologijama koje bi inače bile nedostupne, čime se postiže bolja kvaliteta usluge i ekonomija razmjera. Uspjeh ovakvih suradnji u velikoj mjeri ovisi o transparentnosti procesa, političkoj volji, financijskoj održivosti te institucionalnoj podršci. Transparentnost i politička volja i participacija lokalnih dionika pokazali su se kao ključni faktori za uspjeh reformi. Uključivanje lokalnih zajednica i građana u proces donošenja odluka ne samo da povećava legitimnost reformi, već i osigurava da implementirane mjere odgovaraju stvarnim potrebama zajednica. Proces savjetovanja mora biti dvosmjernan i omogućiti stvarnu participaciju svih relevantnih aktera. Financijska održivost također predstavlja značajan faktor u dugoročnom uspjehu reforme. Kroz dostupnost fondova Europske unije i nacionalnih strateških planova, jedinice lokalne samouprave mogu osigurati potrebna sredstva za modernizaciju infrastrukture i smanjenje gubitaka vode u distribucijskim sustavima. Međutim, bez adekvatnog financijskog planiranja i kontrole troškova, ove inicijative mogu naići na ozbiljne prepreke.

Reorganizacija upravljanja vodnim uslugama kroz međuopćinsku suradnju predstavlja efikasan pristup za rješavanje izazova u ovom sektoru u Hrvatskoj. Istraživanje je pokazalo da međuopćinska suradnja može značajno doprinijeti poboljšanju učinkovitosti i održivosti vodnih usluga. Kroz zajedničko upravljanje resursima, dijeljenje tehnologija i stručnosti te kolektivno financiranje projekata, jedinice lokalne samouprave mogu postići značajne uštede i osigurati bolju kvalitetu usluga za svoje građane. Unatoč prednostima, provedba ovih reformi suočava se s izazovima, uključujući institucionalne prepreke, financijska ograničenja i potrebu za koordinacijom među različitim razinama vlasti. Uspjeh reformi ovisit će o sposobnosti lokalnih vlasti da prepoznaju i prevladaju ove izazove kroz transparentne procese odlučivanja, aktivno uključivanje lokalnih dionika i učinkovito korištenje dostupnih financijskih sredstava.

U budućnosti, daljnja istraživanja mogla bi se usmjeriti na analizu dugoročnih učinaka međuopćinske suradnje na kvalitetu vodnih usluga i održivost lokalnih zajednica. Također, preporuča se jačanje institucionalne podrške i edukacije za jedinice lokalne samouprave kako bi se osiguralo uspješno provođenje reformi. Konačno, važno je naglasiti da uspjeh reformi u upravljanju vodnim uslugama neće biti moguć bez aktivne uloge građana. Edukacija i svijest o važnosti održivog upravljanja vodnim resursima ključni su za postizanje dugoročnih ciljeva održivosti i zaštite okoliša.

## 6. Literatura

Beach, Derek i Pedersen, Rasmus Brun (2013) *Metode praćenja procesa: Osnove i smjernice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bennet, R.J. (1993) *Lokalna uprava u novoj Europi*. London: Belhaven.

Fedele, Marcello i Moini, Giulio (2007) Italija: promjenjive granice međuopćinske suradnje. U: Hulst, Rudie i van Montfort, Andre (ur) *Međuopćinska suradnja u Europi* (str. 117-138). Berlin: Springer.

Garrido Nieto, Eva (2007) Međuopćinska suradnja u Španjolskoj: suočavanje s mikroskopskim lokalnim upravama. U: Hulst, Rudie i van Montfort, Andre (ur) *Međuopćinska suradnja u Europi* (str. 169-192). Berlin: Springer.

Gašparić, Dario (2020) *Akter i tijek postupka procjene utjecaja zahvata na okoliš u Hrvatskoj: analiza procesa za zahvat vjetroelektrane Rust*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Goldsmith, Michael J. (1992) *Struktura lokalne uprave: Međunarodna perspektiva*. New York: Palgrave Macmillan.

Hood, Christopher (1991) "Javna uprava za sva godišnja doba." *Javna uprava* 69: 3-19.

Hulst, Rudie i van Montfort, Andre (2007) *Međuopćinska suradnja u Europi: Komparativna perspektiva*. Berlin: Springer.

Hulst, Rudie i van Montfort, Andre (2011) Institucionalni okvir međuopćinske suradnje: aranžmani suradnje i njihovi nacionalni konteksti. *Javne politike i uprava* 27(2): 121-144.

Zelena akcija (2014) *Naša voda: Analiza upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj*.

Zelena akcija (2023) Policy brief: Reforma vodnog upravljanja u Hrvatskoj: Kamo nas voda nosi?

Zelena akcija (2023) Policy Brief: Vodna reforma u Hrvatskoj: implementacijski izazovi i prilike.

Kekez, Anka, Howlett, Michael i Ramesh, M. (2018) Varijante suradnje u pružanju javnih usluga. *Dizajn javnih politika i prakse* 1(4): 243-252.

Kekez, Anka, Howlett, Michael i Ramesh, M. (2019) Suradnja u pružanju javnih usluga: Što, kada i kako. U: Kekez, Anka, Howlett, Michael i Ramesh, M. (ur) *Suradnja u pružanju javnih usluga* (str. 2-19). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Kekez, Anka, Howlett, Michael i Ramesh, M. (2023) Hibridna koprodukcija javnih usluga.

Koprić, Ivan, Škarica, Mihovil i Milošević, Boris (2015) *Lokalna samouprava*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Krueger, Richard A. i Casey, Mary Anne (2015) Intervjuiranje u fokus grupama. U: Newcomer, Kathryn E., Hatry, Harry P. i Wholey, Joseph S. (ur) *Priručnik za praktičnu evaluaciju programa*. Četvrto izdanje (str. 506-534). San Francisco: Jossey-Bass.

Kurki, Vuokko, Pietilä, Pekka i Katko, Tapio (2016) Procjena regionalne suradnje u vodnim uslugama: Finska iskustva u usporedbi s međunarodnim nalazima. *Upravljanje javnim radovima i politika* 21: 1-22.

Norton, Alan (1994) *Međunarodni priručnik lokalne i regionalne uprave: komparativna analiza naprednih demokracija*. Aldershot: Edgar Elgar.

Osborne, Stephen P. (2010) *Novo javno upravljanje? Nadolazeće perspektive na teoriju i praksu javne uprave*. London: Routledge.

Walker, W. T. (2013) *Komparativna analiza praksi upravljanja vodama u urbanim područjima*. London: Routledge.

West, Karen (2007) Međuopćinska suradnja u Francuskoj: poticaji, instrumenti i prazne ljuštare. U: Hulst, Rudie i van Montfort, Andre (ur) *Međuopćinska suradnja u Europi* (str. 67-90). Berlin: Springer.

Zafra-Gómez, José Luis, Giménez-García, Victor i Campos-Alba, Cristina María (2020) Izravno upravljanje i međuopćinska suradnja u manjim općinama? Istraživanje efikasnosti troškova i kapacitete u opskrbi pitkom vodom. *Upravljanje vodnim resursima* 34(13):4289-4302

## 7. Izvori podataka

Službeni list Europske unije (2020) DIREKTIVA (EU) 2020/2184 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 16. prosinca 2020. o kvaliteti vode namijenjene za ljudsku potrošnju (preinaka).

Službeni list Europske unije (2000) DIREKTIVA (EU) 2000/60/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike.

Hrvatski sabor (2010) Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine* 56.

Hrvatski sabor (2019) Zakon o financiranju vodnog gospodarstva. *Narodne novine* 66.

Hrvatski sabor (2019) Zakon o vodama. *Narodne novine* 66.

Hrvatski sabor (2019) Zakon o vodnim uslugama. *Narodne novine* 66.

Hrvatski sabor (2020) Zakon o komunalnom gospodarstvu. *Narodne novine* 144.

Hrvatski sabor (2020) Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. *Narodne novine* 144.

Hrvatski sabor (2023) Zakon o vodi za ljudsku potrošnju. *Narodne novine* 30.

Hrvatske vode (2009) Strategija upravljanja vodama. Zagreb: Hrvatske vode.

Hrvatske vode (2021) Plan upravljanja vodnim područjima do 2027.

Republika Hrvatska (2021) Plan oporavka i otpornosti.

Vlada RH (2023) Uredba o uslužnim područjima. *Narodne novine* 70.

## **8. Prilog 1: Protokol provedenih fokus grupa**

### **TIJEK PITANJA**

1. Recite mi svoje ime, organizaciju iz koje dolazite te istaknite područje/temu koje vas najviše zanima razvoju, upravljanju i korištenju vodnih usluga?
2. Na koje ste načine zadnjih godina bili uključeni u procese reformiranja ili pružanja vodnih usluga vodoopskrbe i odvodnje?
3. U razmatranju djelovanja jedinica lokalne samouprave i vodoopskrbnih poduzeća kao značajnih aktera vodoopskrbe u Hrvatskoj jako ja važna trenutna reforma s ciljem okrupnjavanja uslužnih područja. Na koji ste način bili u nju bili ili jeste uključeni (ili pogođeni)?
4. Kako je, prema vašim uvidima i iskustvima, tekao proces osmišljavanja i usvajanja ključnih reformskih dokumenata? Koje su po vama bile ključne točke, akteri i činitelji u procesu osmišljavanja tijeka i sadržaja reforme? Je li vam u tom procesu nešto posebno istaklo kao pozitivno ili negativno iskustvo?
5. Koji su, po vama, ključni ciljevi i sadržaj reforme? Koje sve prednosti, a koje izazove vidite u procesu provedbe reforme? Kakve rezultate predviđate da će reforma iznjedruti?
6. Postoje li, po vama, problemi ili trendovi u upravljanju uslugama vodoopskrbe i odvodnje koje reforma nije uzela u obzir? Općenito govoreći, koji su po vama uvjeti i potrebe ujednačavanja kvalitete i cijene vode u Hrvatskoj?
7. Koje su vaše preporuke za unapređenje regulatornog, strateškog i institucionalnog okvira za što uspješnije djelovanje vodoopskrbe u Hrvatskoj? Preporuke se mogu odnositi na proces i sadržaj aktualne reforme ili na upravljanje vodnim uslugama općenito.
8. Moderator daje sažetak rasprave (oko dvije minute) pa pita: Je li ovo prikladan sažetak svega što je rečeno? Biste li vi naglasili nešto drugo?

## 9. Sažetak

### Sažetak

Reforma javnog sektora, posebno u kontekstu upravljanja vodnim uslugama, ključna je za održivi razvoj i zaštitu okoliša u Hrvatskoj. Od ulaska Hrvatske u Europsku uniju, promjene u vodnokomunalnom upravljanju postale su nužne zbog prilagodbe europskim normama i standardima. Ovaj rad istražuje međuopćinsku suradnju kao ključni element u reorganizaciji upravljanja vodnim uslugama. Fokus je na analizi suradnje komunalnih poduzeća Virkom d.o.o. Virovitica i Vodakom d.o.o. Pitomača, čime se nastoji utvrditi kako međuopćinska suradnja utječe na učinkovitost i održivost upravljanja vodnim resursima. Rad doprinosi razumijevanju izazova i mogućnosti reorganizacije vodnih usluga u Hrvatskoj te nudi smjernice za unapređenje sustava kroz učinkovitu međuopćinsku suradnju.

**Ključne riječi:** *suradnja lokalnih jedinica, vodnokomunalno upravljanje, reforme, javne usluge, Virkom d.o.o.*

## Abstract

Public sector reform, especially in the context of water services management, is crucial for sustainable development and environmental protection in Croatia. Since Croatia's accession to the European Union, changes in water utility management have become necessary due to the adaptation to European norms and standards. This paper examines inter-municipal cooperation as a key element in the reorganization of water services management. The focus is on the analysis of the cooperation between the utility companies Virkom d.o.o. Virovitica and Vodakom d.o.o. Pitomača, aiming to determine how inter-municipal cooperation affects the efficiency and sustainability of water resource management. The paper contributes to the understanding of the challenges and opportunities in the reorganization of water services in Croatia and provides guidelines for improving the system through effective inter-municipal cooperation.

**Keywords:** *inter-municipal cooperation, water utility management, public service management reforms, Virkom d.o.o.*



