

# Utjecaj Mehanizma za oporavak i otpornost na reformu vodnih usluga u Hrvatskoj

---

Vuković, Željana

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:114:170435>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-17**



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

Željana Vuković

**UTJECAJ MEHANIZMA ZA OPORAVAK I OTPORNOST NA  
REFORMU VODNIH USLUGA U HRVATSKOJ**

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2023.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

**UTJECAJ MEHANIZMA ZA OPORAVAK I OTPORNOST NA  
REFORMU VODNIH USLUGA U HRVATSKOJ**

DIPLOMSKIRAD

Mentor: izv. prof. dr. sc. Andrija Henjak  
Komentorica: doc. dr. sc. Anka Kekez Koštro  
Studentica: Željana Vuković

Zagreb  
Rujan, 2023.

## **Izjava o autorstvu**

Izjavljujem da sam diplomski rad „Utjecaj Mehanizma za oporavak i otpornost na reformu vodnih usluga u Hrvatskoj“, koji sam predala na ocjenu mentoru izv. prof. dr. sc. Andriji Henjaku i komentorici doc. dr. sc. Anki Kekez Koštro, napisala 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 stekla ECTSbodove.

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

Željana Vuković

## Sadržaj

|   |    |
|---|----|
| 1. Uvod .....   | 1  |
| 2. Europeizacija javnih politika.....   | 3  |
| 3. Mehanizam za oporavak i otpornost.....   | 5  |
| 4. Dizajn istraživanja .....  | 11 |
| 5. Nacionalni plan oporavka i otpornosti.....   | 12 |
| 6. Analiza reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj .....   | 13 |
| 6.1. Pozadina reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj .....  | 14 |
| 6.2. Vodno upravljanje u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti.....                                   | 18 |
| 6.3. Nastavak reforme vodnog upravljanja kao dio provedbe Nacionalnog plana oporavka i otpornosti ..... | 20 |
| 7. Rasprava: Izazovi Mehanizmom vođene reforme vodnog upravljanja .....                                 | 24 |
| 8. Zaključak.....   | 25 |
| Literatura.....   | 27 |

## **Popis ilustracija**

Tablica 1 : Potencijalni izazovi u provedbi nacionalnih planova za oporavak i otpornost .....10

## 1. Uvod

Pandemija bolesti COVID-19 uvelike je naštetila gospodarstvu Europske unije, no Europska unija je zajednički odgovorila na posljedice krize te je donijela ambiciozni plan za oporavak pod nazivom *Next Generation EU*. Ovaj instrument za oporavak predstavlja važan korak za proces europeizacije i daljnju integraciju Unije. Vrijedan je gotovo 807 milijardi eura te se financira prvim zajedničkim zaduživanjem Europske unije. Njegov najveći i najistaknutiji dio čini Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF – *Recovery and Resilience Facility*) preko kojeg su državama članicama osigurana bespovratna sredstva i zajmovi za provedbu reformi i investicija. Cilj je da uz primarno financijsku pomoć Europske unije, države članice pokrenu značajne reforme i investicije koje su nužne za oporavak od posljedica koronakrize te koje će povećati njihovu otpornost i spremnost na potencijalne buduće krize (Commission.europa.eu, 2023a; Next-generation.eu.europa.eu, 2023). Uspješnost implementacije Mehanizma za oporavak i otpornost od izrazitog je značaja za budućnost Europske unije. Naime, uspješna implementacija ključna je za daljnju integraciju. S druge strane, u slučaju da države članice ne ostvare ciljeve zadane nacionalnim planovima za oporavak i otpornost, utjecaj i sposobnost Europske unije mogli bi biti dovedeni u pitanje (Corti i Núñez Ferrer, 2021: 14).

Plan za oporavak uzima u obzir i dugoročne prioritete Europske unije poput zelene i digitalne tranzicije te bi uvelike trebao doprinijeti njihovom ostvarivanju (Schramm i dr., 2022: 116). Hrvatsko gospodarstvo jedno je od najpogođenijih koronakrizom u Europskoj uniji te je u skladu s tim Hrvatska jedna od država članica kojoj je dodijeljeno najviše sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost (prema visini alociranih sredstava u odnosu na BDP i prema broju stanovnika). U Nacionalnom planu oporavka i otpornosti RH veliki dio planiranih reformi i investicija povezan je sa zelenom i digitalnom tranzicijom (Commission.europa.eu, 2023b; Planoporavka.gov.hr, 2021). Za zelenu tranziciju, točnije za pitanje održivog razvoja, borbe protiv klimatskih promjena i zaštite okoliša u Hrvatskoj važna je reforma vodnog upravljanja. Iako je visok postotak građana priključen na sustav javne vodoopskrbe, taj sustav je zastario. Gubici vode u vodoopskrbnom sustavu su izrazito visoki, voda se troši neracionalno, mreža javne vodoopskrbe je preopterećena, sustav javne odvodnje i sustav pročišćavanja komunalnih otpadnih voda nedovoljno su razvijeni te su potrebna ulaganja u infrastrukturne projekte (Kekez Koštro i dr., 2014: 7; Kekez Koštro i dr., 2023: 3).

Upravo reforme i ulaganja u vodno gospodarstvo čine važan dio Nacionalnog plana za oporavak i otpornost.

Ključan korak za reformu vodnog upravljanja predstavlja okrupnjavanje javnih isporučitelja vodnih usluga. Okrupnjavanje je predviđeno Nacionalnim planom za oporavak i otpornost, no donošenje Uredbe o uslužnim područjima 2021. izazvalo je nezadovoljstvo kod dijela dionika na lokalnoj razini te je uspješnost provedbe reforme dovedena u pitanje (Kekez Koštro i dr., 2023: 1, 6). Cilj ovog rada je, na primjeru reforme vodnih usluga u Hrvatskoj, prikazati ulogu Mehanizma za oporavak i otpornost u reformskim procesima država članica te ukazati na izazove u provedbi nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Pretpostavka rada je da je Mehanizam za oporavak i otpornost pokretač reformskih procesa te da je ključan za ponovno pokretanje reforme vodnog upravljanja, no uspješnost provedbe nacionalnih planova za oporavak i otpornost otežana je nizom izazova.

Rad je podijeljen u dvije cjeline. U fokusu prvog (teorijskog) dijela su europeizacija i Mehanizam za oporavak i otpornost. U tom dijelu objašnjeno je značenje europeizacije te su navedeni njezini mehanizmi. Potom su prikazani glavni elementi Mehanizma za oporavak i otpornost, izrada nacionalnih planova oporavka i otpornosti te potencijalni izazovi za implementaciju nacionalnih planova. U drugom (empirijskom) dijelu rada opisani su glavni elementi Nacionalnog plana oporavka i otpornosti te je analiziran proces reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na povezanost s Mehanizmom za oporavak i otpornost. Prikazana je pozadina reforme vodnog upravljanja te su navedeni ciljevi i pokazatelji Nacionalnog plana oporavka i otpornosti koji se odnose na vodno gospodarstvo. Potom je opisan proces ponovnog pokretanja reforme kao dijela Nacionalnog plana oporavka i otpornosti te su identificirani glavni izazovi u navedenom procesu. U zaključku su sumirani glavni nalazi analize.



## 2. Europeizacija javnih politika

Europska unija, države članice i nedržavni akteri međusobno utječu jedni na druge, a to međudjelovanje koje dovodi do konvergencije javnih politika naziva se europeizacija. Europska unija osim na države članice, utječe i na države kandidatkinje te potencijalne države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji. Utjecaj Europske unije značajan je i u njezinom susjedstvu, a ponekad i u geografski udaljenijim državama (Jansoo, 2016: 38). Europeizacija je složen proces te ju je moguće promatrati kroz dvije perspektive – *bottom-up* (pristup odozdo prema gore) i *top-down* (pristup odozgo prema dolje). *Bottom-up* pristup odnosi se na ulogu država članica u oblikovanju europskih politika i institucija, dok se *top-down* pristup odnosi na utjecaj Europske unije na promjene u državama članicama. *Bottom-up* europeizacija podrazumijeva prenošenje preferencija, interesa i normi država članica na Europsku uniju, posebice na proces kreiranja javnih politika na EU razini. Neke države članice u tome su dosta uspješnije od drugih država članica (Börzel i Panke, 2019: 116, 122; Exadaktylos i dr., 2020: 52).

*Top-down* europeizacija označava utjecaj Europske unije na političke procese, institucije i javne politike u državama članicama. Europska unija ima značajnu ulogu u formiranju većine javnih politika te tako utječe na živote građana u državama članicama. Neke javne politike europeiziranije su od drugih. Primjerice, okolišna politika jedna je od najeuropeiziranijih javnih politika. Europska unija utjecala je na gotovo svaki aspekt okolišne politike uvođenjem strožih standarda. Vanjska europeizacija očituje se u europskoj politici proširenja i zadovoljavanju kopenhaških kriterija, kao i u politici susjedstva (Börzel i Panke, 2019: 116-120; Ladi, 2005: 1).

Uspješnost *top-down* europeizacije ovisi o pritisku za prilagodbu (*adaptationa lpressure*). Što je veća razlika između politika na razini Europske unije i nacionalnih politika, veći je pritisak Europske unije na državu članicu da prilagodi javne politike EU idejama i standardima. Države članice nemaju jednako učinkovite javne uprave te stoga države članice nisu jednako uspješne u prilagodbi javnih politika europskom zakonodavstvu. Uspješnost europeizacije ovisi i o veto akterima u političkom sustavu, izvršnoj vlasti, prevladavajućem diskursu o javnoj politici u državama članicama, kao i o političkom i ekonomskom trenutku u kojem je određena odluka Europske unije donesena (Börzel i Panke, 2019: 116, 121; Radaelli, 2002:

21). Moguće su i situacije u kojima domaći akteri koriste Europsku uniju za ostvarenje vlastitih ciljeva te u ime Europske unije potiču promjene u državi (Börzel i Panke, 2019: 118).

S obzirom na to da europeizacija ima široko značenje te se koristi za analizu utjecaja država članica na Europsku uniju, ali i utjecaja Europske unije na države članice i susjedne države, postoje razne definicije ovog pojma. Ipak, jednu definiciju sve veći broj autora navodi u svojim istraživanjima. To je istaknuta Radaellijeva definicija prema kojoj europeizacija označava:

„...a) konstrukciju, b) difuziju i c) institucionalizaciju formalnih i neformalnih pravila, procedura, *policy*-paradigmi, stilova, „načina na koji se nešto radi“, i zajednički dijeljenih vjerovanja i normi koje su prvo definirane i konsolidirane u odlučivanju Europske Unije te potom ugrađene u logiku domaćeg (političkog) diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika“ (Radaelli, 2003 prema Grubiša, 2012: 35).

Europska unija potiče promjene u državama članicama pomoću instrumenata javnih politika. Instrumenti javnih politika važni su za ostvarenje ciljeva javnih politika, a moguće ih je podijeliti u četiri kategorije. Ta podjela poznata je pod kraticom „NATO“ te označava sljedeće kategorije: informacije (*nodality*), ovlasti (*authority*), javne financije (*treasure*) i organizaciju (*organization*) (Petak i Kekez Koštro, 2014: 76-77). Europska unija koristi se različitim instrumentima javnih politika. Instrumenti javnih politika Europske unije mogu se podijeliti i na tradicionalne te „nove“ instrumente. Primjer tradicionalnih su zakoni i porezi, dok su neki od „novih“ instrumenata informacije, savjetovanja, poticaji, konferencije... (Halpern i LeGales, 2011: 45-47).

Jaansoo (2016: 40-42) piše o mehanizmima europeizacije koje Europska unija koristi kako bi ostvarila utjecaj na države članice i države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji. Pet mehanizama europeizacije preuzima iz Grabbe (2003). To su sljedeći mehanizmi: modeli (*models*), novac (*money*), vrednovanje i praćenje (*benchmarking and monitoring*), savjetovanje i preslikavanje (*advice and twinning*) te stražarenje (*gatekeeping*). Prvi mehanizam (modeli) označava preuzimanje zakonodavnih i institucionalnih obrazaca Europske unije, a istaknut je ponajviše u procesu pristupanja Europskoj uniji. Drugi mehanizam (novac) podrazumijeva različite oblike financijske pomoći koju Europska unija daje državama članicama i susjednim državama. Ovaj mehanizam usko je povezan s

uvjetovanosti. Financijska sredstva često služe kao poticaj državama da ispune zahtjeve Europske unije, točnije ispunjavanje određenih zahtjeva je uvjet za dobivanje financijskih sredstava od Europske unije.

Nadalje, treći mehanizam (vrednovanje i praćenje) također je usko vezan uz uvjetovanost. Četvrti mehanizam (savjetovanje i preslikavanje) podrazumijeva izmjenu dobrih praksi između država članica te prijenos znanja državama kandidatkinjama za članstvo u Europskoj uniji. Posljednji mehanizam (stražarenje) vezan je isključivo za države kandidatkinje i potencijalne države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji, a podrazumijeva pristup fazama u procesu pregovora. Istaknut je kao najsnažniji u procesu pristupanja EU jer Europskoj uniji omogućava korištenje svih ostalih mehanizama prema državama kandidatkinjama i potencijalnim državama kandidatkinjama za članstvo. Pet mehanizama europeizacije povezano je s *top-down* pristupom europeizaciji (Jaansoo, 2016: 41-42). Trenutno se značajne reforme provode u državama članicama zahvaljujući privremenom europskom instrumentu za ekonomski i društveni oporavak od koronakrize. On predstavlja kombinaciju dvaju mehanizama – novca te vrednovanja i praćenja, a njegova glavna obilježja prikazana su u sljedećem poglavlju.

### **3. Mehanizam za oporavak i otpornost**

Pandemija izazvana virusom COVID-19 prouzročila je veliku gospodarsku krizu u Europskoj uniji, posebice u određenim državama članicama među kojima je i Hrvatska. Europsko vijeće odlučilo je zajednički odgovoriti na posljedice krize te je Europska komisija u svibnju 2020. predstavila plan za oporavak pod nazivom *Next Generation EU*. Europsko vijeće postiglo je dogovor oko plana u srpnju 2020. godine. *Next Generation EU* je privremeni instrument Europske unije za oporavak vrijedan gotovo 807 milijardi eura, a financira se zajedničkim zaduživanjem Europske unije na financijskom tržištu. Ovo je prvi zajednički dug na razini Europske unije te stoga predstavlja važan korak u daljnjoj integraciji Unije. Najveći dio fonda namijenjen je najpogođenijim sektorima i državama članicama, a sastoji se od Mehanizma za oporavak i otpornost te programa: ReactEU, Obzor Europa, InvestEU, Ruralni razvoj, Fond za pravednu tranziciju (FPT) i RescEU (Alcidi i Gros, 2020: 202; Commission.europa.eu, 2023a; Next-generation-eu.europa.eu, 2023; Schramm i dr., 2022: 114-115; Tridimas, 2020: 7-9).

Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF – *Recovery and Resilience Facility*) glavni je i najveći dio instrumenta *Next Generation EU*. Zahvaljujući njemu, države članice na raspolaganju imaju čak 723 milijardi eura za provedbu reformi i investicija, od čega 385 milijardi eura u zajmovima te 338 milijardi eura bespovratnih sredstava. Bespovratna sredstva su novost u europskom upravljanju krizama. Cilj Mehanizma za oporavak i otpornost je potaknuti reforme i investicije koje su potrebne za oporavak od koronakrize i koje će države članice učiniti otpornijima na potencijalne krize u budućnosti. Osim toga, reforme i investicije financirane kroz Mehanizam za oporavak i otpornost moraju značajno doprinijeti zelenoj i digitalnoj tranziciji (uvjet je da minimalno 37% financijskih sredstava bude potrošeno na zelenu tranziciju te minimalno 20% na digitalnu tranziciju). Europski plan za oporavak ustvari ima širu sliku te osim oporavka od koronakrize uvelike potpomaže ostvarenje dugoročnih prioriteta Unije, posebice klimatskih i digitalnih prioriteta (Alcidi i Gros, 2020: 202-203; Schramm i dr., 2022: 116; Tridimas, 2020: 8, 11).

Mehanizam za oporavak i otpornost usvojen je u veljači 2021. godine postupkom suodlučivanja. Novčana sredstva iz Mehanizma trebaju biti iskorištena najkasnije do 2026. godine, a Europska unija će dug za plan oporavka otplaćivati do 2058. godine. U slučaju da Europska unija ne bude mogla otplatiti dug iz vlastitog proračuna, odgovornost za vraćanje zajedničkog duga prelazi na države članice prema njihovim uplatama u proračun Europske unije. Nadalje, Mehanizam za oporavak i otpornost je zamišljen kao redistributivni element. Naime, upravo su siromašnije i one države članice koje su najpogođenije koronakrizom dobile najviše sredstva za oporavak. Države članice koje su najveće primateljice financijskih sredstava iz Mehanizma (u odnosu na BDP ili u apsolutnim iznosima) su: Italija, Španjolska, Grčka, Rumunjska i Hrvatska (Schramm i dr., 2022: 115-116).

Nakon što je Mehanizam za oporavak i otpornost usvojen na razini Europske unije, države članice dobile su zadatak da izrade nacionalne planove za oporavak i otpornost u kojima trebaju biti navedena glavna prioritetna područja pojedinih država, kao i financijska sredstva potrebna za provedbu planiranih investicija i reformi (Schramm i dr., 2022: 116). Pri izradi nacionalnih planova uz doprinos zelenoj i digitalnoj tranziciji, države su morale uzeti u obzir i posebne preporuke za pojedine države (*country specific recommendations*) donesene u okviru Europskog semestra. Planirane reforme i investicije trebaju osigurati gospodarski rast i doprinijeti otvaranju novih radnih mjesta (Tridimas, 2020: 10). Europska unija dala je veliku

slobodu državama članicama u izradi nacionalnih planova, baš kao i u implementaciji čija će uspješnost gotovo u potpunosti ovisiti o državama članicama (Schramm i dr., 2022: 116-117).

Za nadzor nad implementacijom Mehanizma za oporavak i otpornost zadužena je Europska komisija koja je u tu svrhu osnovala radnu skupinu RECOVER (Bokhorst i Corti, 2023: 9; Pisani-Ferry, 2020: 4). Navedena radna skupina odgovorna je Glavnom tajništvu Europske komisije, a njezini zadaci su implementacija Mehanizma te komunikacija s državama članicama. Uz Glavno tajništvo, važnu ulogu u izradi nacionalnih planova za oporavak i njihovoj implementaciji imaju još dvije glavne uprave, a to su Glavna uprava za ekonomske i financijske poslove (DG ECFIN) i Glavna uprava za potporu strukturnim reformama (DG REFORM). Naime, Mehanizam za oporavak i otpornost primarno je ekonomski instrument te je stoga Glavna uprava za ekonomske i financijske poslove značajna kada je riječ o ekonomskim predviđanjima, ali i posebnim preporukama za pojedine države. Glavna uprava za potporu strukturnim reformama nudi stručnu pomoć državama članicama u procesu izrade i implementacije nacionalnih planova (Schramm i dr., 2022: 118).

Za vrijeme izrade nacionalnih planova za oporavak države članice bile su u stalnoj komunikaciji s Europskom komisijom, točnije s radnom skupinom RECOVER. Dijalog s državama članicama primarno je ostvaren preko 27 pregovaračkih timova. Komisija je za svaku državu članicu oformila poseban tim stručnjaka te su održani brojni sastanci s državama članicama. Primjerice, Španjolska i Hrvatska imale su više od 85 sastanaka s Europskom komisijom. Komisija se pobrinula da investicije koje su države htjele uključiti u nacionalne planove zadovoljavaju zelene i digitalne kriterije te da planirane reforme budu u skladu s posebnim preporukama za države članice (Bokhorst i Corti, 2023: 9-10). Bokhorst i Corti (2023: 19) navode da se s planom za oporavak uloga Europske komisije promijenila te da se ona prestala ponašati kao računovođa prema državama članicama. Nova uloga Komisije može se opisati kao uloga investitora koji je primarno zainteresiran za rezultate i koji „želi razgovarati o ciljevima rasta i strategiji u zamjenu za sredstva“ (Bokhorst i Corti, 2023: 19).

Države članice koje su primile najviše sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost imaju dosta ambicioznije planove od ostalih država članica. Sredstva za oporavak od koronakrize mnogo su važnija za države čija je ekonomija snažno pogođena koronakrizom (uglavnom države na jugu Europe) te je stoga Europska komisija mogla jače utjecati na te države i od njih zahtijevati da u nacionalne planove uključe strukturne reforme. S druge strane, države

uglavnom na sjeveru Europe ne ovise o financijskim sredstvima Europske unije te su posljedično njihovi nacionalni planovi manje ambiciozni (Schramm i dr., 2022: 120). Primjerice, hrvatski nacionalni plan uključuje 222 reforme i investicije, dok njemački uključuje samo 40 reformi i investicija (Bokhorst i Corti, 2023: 6).

Financijska sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost isplaćuju se u tranšama, a isplata ovisi o ostvarenju rezultata navedenih u nacionalnom planu. Ostvarenje rezultata, točnije provedba reformi i investicija prati se pomoću kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja (Corti i Núñez Ferrer, 2021: 6; Rubio, 2022: 1-2). Nacionalni planovi sadrže izrazito velik broj detaljno opisanih pokazatelja (u najvećim planovima navedeno je čak i do 500 pokazatelja). U planovima je fokus na rezultatima javnih politika (*policy outputs*), a ne na učincima (*policy outcomes*). Nadalje, Europska komisija jednom godišnje izvještava Vijeće Europske unije i Europski parlament o ostvarenju kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja navedenih u nacionalnim planovima. Nacionalne planove moguće je mijenjati jedino zbog objektivnih okolnosti, a svaku potencijalnu promjenu mora izglasati kvalificirana većina u Vijeću. Mogućnost izmjene uvelike je ograničena, a ako troškovi budu veći od predviđenih, razliku nadoknađuje država članica (Bokhorst i Corti, 2023: 11; Corti i Núñez Ferrer, 2021: 13; Rubio, 2022: 5-6).

Mehanizam za oporavak i otpornost predstavlja odmak od tradicionalne uvjetovanosti temeljene na mjerama štednje i politici rezova. Ciljeve i pokazatelje uspješnosti primarno su odredile države članice, iako je Europska unija utjecala na njih putem konzultacija. Za vrijeme izrade nacionalnih planova države članice su cijelo vrijeme bile u kontaktu s Europskom komisijom. Nadalje, Europska unija usmjerava nacionalne politike država članica i potiče određene reforme koje ne bi bilo moguće provesti bez njezine financijske pomoći. (Bokhorst i Corti, 2023: 1-2, 4, 9-10). Za dio država članica, među kojima je i Hrvatska, „RRF predstavlja važnu priliku, okidač i alat za implementaciju mnogih reformi koje su državne vlasti imale u pripremi, ali koje ne bi bile usvojene zbog nedostatka financijskih sredstava ili bi bile odgođene zbog političkih prepreka“ (Bokhorst i Corti, 2023: 15).

Potičući strukturne reforme diljem Europe, Mehanizam otvara značajne prilike, ali i donosi sa sobom nezanemarive izazove. Kako je sažeto prikazano u Tablici 1, države članice zbog straha od gubitka sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost mogu ubrzati proces donošenja odluka na nacionalnoj razini. Naime, ako implementacija nacionalnog plana u bilo

kojem dijelu naiđe na poteškoće te rezultati ne budu ostvareni do predviđenog roka, države članice gube pravo na buduće isplate iz fonda za oporavak (Bokhorst i Corti, 2023: 6, 15). Osim toga, Mehanizam za oporavak i otpornost doprinosi centralizaciji procesa donošenja javnih politika. U većini država članica prevladava centralni upravljački sustav odgovoran za provedbu nacionalnog plana oporavka, a upravo centralizacija može dovesti do problema u fazi implementacije jer uspješnost te faze uvelike ovisi o regionalnim i lokalnim akterima (Bokhorst i Corti, 2023: 8, 18).

Nadalje, sve države članice u svojim nacionalnim planovima uspjele su zadovoljiti kriterije vezane za zelenu i digitalnu tranziciju, no neki analitičari smatraju da dio država neće uspjeti ostvariti postavljene ciljeve ili da ostvarenje tih ciljeva u praksi neće uvelike doprinijeti borbi protiv klimatskih promjena. Naime, dio analitičara upozorava na mogućnost *greenwashing-a* u implementaciji nacionalnih planova za oporavak i otpornost (Rubio, 2022: 9; Schramm i dr., 2022: 120). Izazov predstavlja i fokus na *ex-ante* uvjete zbog čega je moguće da dođe do zanemarivanja dugoročnih učinaka reformi (Corti i Núñez Ferrer, 2021: 2). Upitno je imaju li javne uprave određenih država članica dovoljno kapaciteta da upravljaju značajnim financijskim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost te da osiguraju provođenje reformi i investicija navedenih u nacionalnim planovima (Schramm i dr., 2022: 121). Mehanizam za oporavak i otpornost izrazito je važan za Europsku uniju i njezin budući razvoj te za zelenu i digitalnu tranziciju no uspješnost provedbe predstavlja veliki izazov. Neuspješna implementacija naštetila bi stabilnosti Europske unije ne samo u ekonomskom već i u političkom pogledu (Corti i Núñez Ferrer, 2021: 1; Pisani-Ferry, 2020: 9).

Tablica 1 : Potencijalni izazovi u provedbi nacionalnih planova za oporavak i otpornost

| POTENCIJALNI IZAZOVI   | OBJAŠNENJE  |
|--|---|
| 1) fokus na <i>ex-ante</i> uvjetima i zanemarivanje dugoročnih učinaka | Fokus država usmjeren je na unaprijed precizno definirane pokazatelje uspješnosti jer je dobivanje financijskih sredstava uvjetovano ostvarivanjem tih pokazatelja. S obzirom na to da dugoročni učinci nisu u fokusu, moguće je da će biti zanemareni.   |
| 2) ubrzan proces donošenja odluka                                      | Isplata financijskih sredstava ovisi o ostvarivanju pokazatelja uspješnosti u zadanom vremenskom roku. Stoga bi države zbog straha od gubitka sredstava mogle ubrzati proces donošenja odluka. Žurno donošenje odluka može dovesti do niza negativnih posljedica.   |
| 3) centralizacija procesa donošenja javnih politika                    | Na razini država članica provedba nacionalnih planova za oporavak i otpornost prepuštena je centralnom upravljačkom mehanizmu, dok je uloga regionalne i lokalne razine zanemarena. Do problema dolazi jer uspješnost provedbene faze uvelike ovisi o akterima regionalne i lokalne razine.   |
| 4) kapacitet javnih uprava   | Javne uprave država članica nisu podjednako efikasne te je upitno imaju li sve države članice dovoljno kapaciteta za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost.   |
| 5) nedovoljan doprinos borbi protiv klimatskih promjena                | Iako su sve države članice u svojim nacionalnim planovima uspjele zadovoljiti kriterije vezane za zelenu tranziciju, postoji mogućnost da navedeni ciljevi u praksi neće značajno doprinijeti borbi protiv klimatskih promjena te da će <i>greenwashing</i> biti prisutan u implementaciji nacionalnih planova za oporavak i otpornost. |

Izvor: Autorica prema Bokhorst i Corti, 2023; Corti i Núñez Ferrer, 2021; Rubio, 2022; Schramm i dr., 2022.



## 4. Dizajn istraživanja

Ovaj rad dizajniran je kao studija slučaja reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj. Studija slučaja specifična je po tome što se oslanja na rezultate iz samo jednog slučaja te ih primjenjuje na veći skup slučajeva (Gerring, 2007: 43). Cilj ovog rada je, na primjeru reforme vodnih usluga u Hrvatskoj, prikazati ulogu Mehanizma za oporavak i otpornost u reformskim procesima država članica te ukazati na izazove u provedbi nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Slučaj reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj odabran je iz dvaju razloga. Prvi razlog je važnost reforme vodnog upravljanja za ostvarivanje ciljeva održivog razvoja i zelene tranzicije, jednih od ključnih prioriteta Europske unije i samog Mehanizma za oporavak i otpornost. Drugi razlog je taj što je nakon donošenja Nacionalnog plana oporavka i otpornosti reforma vodnog upravljanja ponovno postala aktualna. Navedena reforma oživljena je zahvaljujući Nacionalnom planu, no ujedno je i obilježena nizom izazova koji se povezuju s Mehanizmom za oporavak i otpornost.

Rad se temelji na kombinaciji primarnih i sekundarnih izvora podataka. Podaci su prikupljeni iz relevantnih zakona, uredbi, odluka Ustavnog suda, izvješća Europske komisije, Nacionalnog plana oporavka i otpornosti te iz transkripata fokus grupa provedenih u okviru projekta JEDRO. Projekt „JEDRO – Javne politike za održivi društveni razvoj: voda, energetika, otpad“ trogodišnji je projekt Zelene akcije, Fakulteta političkih znanosti i 9 partnera iz Hrvatske. Proučavajući aktualnu reformu upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj, tematska mreža JEDRO provela je 12 fokus grupa na temu Zakona o vodnim uslugama i Uredbe o uslužnim područjima, s posebnim naglaskom na reformski proces okrupnjavanja vodnih poduzeća. U fokus grupama sudjelovali su predstavnici jedinica lokalne samouprave i javnih isporučitelja vodnih usluga, a ukupan broj sudionika fokus grupa je 45 sudionika. Autorica ovog rada sudjelovala je na projektu kao volonterka. U ovom radu analizirane su navedene fokus grupe s isključivim naglaskom na Mehanizmu za oporavak i otpornost.

Nalazi analize opisane građe prikazuju se u tri koraka. U prvom koraku opisuju se glavni elementi Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. U drugom koraku prikazuju se nalazi analize reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj. Prikazani su koraci reforme od samih početaka i ulaska Hrvatske u Europsku uniju do donošenja Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, opisano je stanje vodnog gospodarstva te su identificirani ključni akteri u

upravljanju vodnim uslugama. Zatim su prikazani glavni izazovi i ciljevi u području vodnog gospodarstva navedeni u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti te su objašnjene planirane reforme i investicije. Potom je analiziran proces ponovnog pokretanja i dizajna reforme vodnog upravljanja, s naglaskom na Uredbi o uslužnim područjima iz 2021. koja je ukinuta odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske. U trećem koraku identificiraju se glavni izazovi u procesu ponovnog pokretanja i dizajna reforme vodnog upravljanja te se povezuju s izazovima u provedbi nacionalnih planova oporavka i otpornosti koji su prethodno opisani u teorijskom dijelu rada. U zaključku su sumirani glavni nalazi studije slučaja.

## **5. Nacionalni plan oporavka i otpornosti**

Na razini Europske unije hrvatsko gospodarstvo jedno je od najpogođenijih pandemijom korona virusa te je sukladno tome Hrvatska jedna od najvećih dobitnica EU Mehanizma za oporavak i otpornost (prema visini alociranih sredstava u odnosu na BDP i prema broju stanovnika). Hrvatski plan za oporavak i otpornost sadrži čak 222 mjere, od čega 146 ulaganja i 76 reformi. Za njihovu provedbu Hrvatskoj je osigurano 9,9 milijardi eura od čega 6,3 milijardi eura bespovratnih sredstava te 3,6 milijardi eura zajmova. Hrvatski plan usklađen je sa strateškim dokumentima, posebnim preporukama Vijeća Europske unije i Europskim zelenim planom. Predviđeno je da se ulaganjima i reformama potakne gospodarski rast i otvori do 21 000 radnih mjesta te da gospodarstvo postane otpornije na krize (Commission.europa.eu, 2023b; Laleta, 2022: 3; Planoporavka.gov.hr, 2021; Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 17).

Većina ulaganja i reformi povezana je sa zelenom i digitalnom tranzicijom te s jačanjem ekonomske i društvene otpornosti. 40,3% plana podržava postizanje klimatskih ciljeva dok je 20,4% usmjereno na digitalnu tranziciju. Hrvatsku su u vrijeme pandemije pogodila i dva potresa koja su iza sebe ostavila ogromnu štetu, što je također uzeto u obzir u izradi Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (NPOO). Važnost se pridaje i demografskoj revitalizaciji. U Nacionalnom planu oporavka i otpornosti navedene su komponente i podkomponente te su opisane mjere za provedbu reformi. Određeni su rokovi i ciljevi koji se trebaju ispuniti za isplatu financijskih sredstava (Commission.europa.eu, 2023b; Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 17).

Plan sadrži pet komponenti i jednu inicijativu. Prva komponenta je gospodarstvo kojoj je namijenjeno čak 53% ulaganja. Drugu komponentu čine javna uprava, pravosuđe i državna imovina, a namijenjeno joj je 9% ulaganja. Obrazovanje, znanost i istraživanje čine treću komponentu na koju se odnosi 16% ulaganja. Četvrtu komponentu čine tržište rada i socijalna zaštita te joj je namijenjeno 4% ulaganja. Zdravstvo čini petu komponentu kojoj je namijenjeno 5% ulaganja. Uz navedene komponente, 12% ulaganja odnosi se na inicijativu obnova zgrada (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 18-20).

Najveći dio ulaganja namijenjen je komponenti gospodarstvo. Ova komponenta uključuje više područja politike – gospodarstvo, promet, energetiku, zaštitu okoliša, poljoprivredu, turizam i kulturu (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 18, 58). „Cilj je reformi i investicija iz ove komponente sustavno integrirati održiv razvoj, zelenu i digitalnu tranziciju gospodarstva i operacionalizirati ih u konkretne mjere i mehanizme na nacionalnoj i regionalnoj razini“ (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 58). Jedna od podkomponenti gospodarstva je „Unaprjeđenje vodnog gospodarstva i gospodarenja otpadom“. Navedenoj podkomponenti pripadaju upravljanje vodnim resursima te reforma vodnog sektora koja je u fokusu analize ovog rada. Cilj nacionalnog plana u području vodnog gospodarstva je unaprijediti upravljanje vodnim resursima kako bi se osigurala dostupnost vode većem broju građana te ujedno smanjili gubici u vodoopskrbnom sustavu (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 58).

## **6. Analiza reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj**

U svijetu je došlo do povećanja rizika nedostupnosti pitke vode koje je primarno uzrokovano lošim upravljanjem vodnim resursima. Naime, pitke vode ima dovoljno u većini država no često se njome neefikasno upravlja te mnoge države bilježe visok postotak gubitka vode u sustavu vodoopskrbe. Uz neefikasno upravljanje nestašici vode doprinose klimatske promjene, porast stanovništva i pretjerano korištenje vode. Za krizu vode odgovoran je način upravljanja u kojem se vodu smatra robom te se zaboravlja na njezin socijalni i javnozdravstveni značaj (Kekez Koštro i dr., 2014: 7, 9).

Hrvatska je zemlja iznimno bogata vodnim resursima, ali u Hrvatskoj opskrba vodom ovisi o vremenskim prilikama jer se voda namijenjena opskrbi primarno crpi iz podzemnih voda. Do problema uglavnom dolazi ljeti u vrijeme suše (Kekez Koštro i dr., 2014: 7; Kekez Koštro i

dr., 2023: 1). Također je i zemlja koja bilježi značajne gubitke vode iz sustava javne vodoopskrbe, otprilike 50%. Uzrok tome su zastarjeli sustav i nedovoljno održavanje. Osim gubitka vode, vodoopskrbni sustav u Hrvatskoj ima i druge probleme poput preopterećenosti mreže i rasta cijene vode. U usporedbi s ostalim zemljama, hrvatska kućanstva imaju visoku pokrivenost pitkom vodom iz mreže javne vodoopskrbe. Naime, 87% građana priključeno je na sustav javne vodoopskrbe. U Hrvatskoj vodne usluge obuhvaćaju javnu vodoopskrbu i odvodnju. Javna odvodnja pak uključuje i pročišćavanje komunalnih otpadnih voda. Samo je 55% stanovništva priključeno na sustav javne odvodnje, a na sustav pročišćavanja komunalnih otpadnih voda svega 43% (Kekez Koštro i dr., 2014: 7-9; Kekez Koštro i dr., 2023: 3; Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 80).

## **6.1. Pozadina reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj**

Ulaskom u Europsku uniju, Hrvatska se obvezala uskladiti vodno zakonodavstvo s EU standardima, provesti reforme i ulagati u infrastrukturne projekte. Zbog navedenog, u Hrvatskoj je započela reforma upravljanja vodnim uslugama koja podrazumijeva tehničko i organizacijsko okrupnjavanje, kao i specijalizaciju pružatelja navedenih usluga. Naime, u Hrvatskoj je prevelik broj javnih isporučitelja vodnih usluga koji nisu jednako uspješni u pružanju navedene usluge. Cijene vodnih usluga u većini jedinica lokalne samouprave ne reflektiraju stvarnu vrijednost troškova, a razlike u cijeni značajno variraju između općina, baš kao i razvoj usluge. Gubici vode u sustavu vodoopskrbe su iznimno visoki zbog nedovoljnog održavanja i zastarjelosti sustava. Voda se troši neracionalno čemu pridonose i nezakonita spajanja na mrežu (Kekez Koštro i dr., 2014: 7, 13-16).

Na krizu upravljanja vodom države odgovaraju na različite načine koji se vežu uz različite stilove i mehanizme javnog upravljanja ili pak kombinaciju njihovih elemenata (Kekez Koštro i dr., 2014: 9-10). Upravljanje vodnim uslugama u Hrvatskoj može se vezati uz stil birokratskog upravljanja, a u novije vrijeme je ipak sve više elemenata menadžerijalizacije. Naime, centralizacija, birokracija i hijerarhija istaknuta su obilježja, a praksa konzultacija nije česta pojava. Iako je resorno ministarstvo formalni nositelj vodne politike, na vrhu hijerarhije su Hrvatske vode. Jedinice lokalne samouprave i javna poduzeća nalaze se na dnu hijerarhije te im nedostaje financija za samostalnije djelovanje. Također, samo javna poduzeća mogu pružati usluge vodoopskrbe i odvodnje (Kekez Koštro i dr., 2014: 33).

Vodno upravljanje u Hrvatskoj definirano je Zakonom o vodama. Osim navedenog, ostali važni zakoni za područje vodnih usluga su: Zakon o vodnim uslugama, Zakon o vodi za ljudsku potrošnju i Zakon o financiranju vodnog gospodarstva. Ovim zakonima Hrvatska je uskladila vodno zakonodavstvo sa standardima Europske unije te je krenuo proces vodne reforme. Za vodnu reformu posebno je važna Strategija upravljanja vodama koja je donesena 2008. godine. Definirana je Zakonom o vodama te predstavlja prvi strateški dokument za vodno upravljanje. U njoj su navedeni glavni ciljevi i akteri vodnog gospodarstva te je istaknuto da prihvatljivi gubici vode iznose između 15 i 20%. Neki od ciljeva su sljedeći: osigurati bolju opskrbljenost vodom, kao i ekonomsku cijenu vode, poboljšati vodno upravljanje za što je nužno provesti okrupnjavanje javnih isporučitelja vodnih usluga te smanjiti gubitke u sustavu vodoopskrbe (Hrvatski sabor, 2008).

Trenutno je Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (MINGOR) nositelj vodne politike u Hrvatskoj. Za provođenje djelatnosti vodnih usluga zadužene su jedinice lokalne samouprave. Prema zakonskom okviru, vodne usluge mogu obavljati samo javni isporučitelji tj. komunalna poduzeća. Ona su u potpunosti u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Privatna poduzeća mogu dobiti koncesiju jedino na pročišćavanje otpadnih voda i to na rok od 5 do 10 godina. Ostali ključni akteri u sektoru vodnih usluga su: Hrvatske vode, Vijeće za vodne usluge i korisnici. Hrvatske vode imaju najistaknutiju ulogu u sektoru vodnih usluga. Naime, Hrvatske vode su pravna osoba čiji je zadatak upravljanje vodama u Hrvatskoj i svim što je vezano uz vode. Uloga Ministarstva je manje istaknuta, ono je primarno zaduženo za zakone i nadzor nad radom javnih isporučitelja (Hrvatski sabor, 2008; Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 489). Vijeće za vodne usluge je tijelo čiji je zadatak da nadzire zakonitosti u području cijene vodnih usluga te naknade za razvoj (Hrvatski sabor, 2019).

U svrhu realizacije vodne reforme Ministarstvo kao nositelj vodne politike je s Hrvatskim vodama započelo izradu niza analiza i studija na godišnjoj razini. Prvo je 2010. godine donesena Uredba o mjerilima ekonomičnog poslovanja isporučitelja vodnih usluga s kojom je pokrenuta izrada analize ekonomičnosti poslovanja javnih isporučitelja vodnih usluga. Te godine Ministarstvo je dalo izraditi i analizu financijskih aspekata provedbe vodno-komunalnih direktiva, 2014. naručuje analizu kvalitete poslovanja isporučitelja vodnih usluga, a 2017. analizu stanja poslovanja isporučitelja vodnih usluga u Hrvatskoj (Kekez Koštro i dr., 2023: 3).

Prema Kekez Koštro i dr. (2023) reformu vodnog upravljanja moguće je podijeliti u četiri faze, od kojih tri prethode Nacionalnom planu oporavka i otpornosti. Naime, prva faza započinje 2008. godine donošenjem Strategije upravljanja vodama. Tom strategijom određene su mjere nužne za unaprjeđenje efikasnosti upravljanja vodama. Za ovu fazu od izrazitog značaja je izmjena Zakona o vodama iz 2009. godine nakon koje dolazi do izrade planova i analiza te donošenja propisa o vodnom upravljanju. U ovoj fazi usluge vodoopskrbe i odvodnje izdvojene su iz multifunkcionalnih u samostalna komunalna poduzeća. 2014. godine kada je usvojena Uredba o uslužnim područjima započinje druga faza reforme upravljanja vodom. Navedenom uredbom planirano je da se okrupnjavanje javnih isporučitelja provede tako da se uspostavi 20 uslužnih područja. Ta uslužna područja su se velikim dijelom podudarala s granicama županija (Vlada Republike Hrvatske, 2014).

Nadalje, treća faza reforme započinje 2019. godine kada je donesen Zakon o vodnim uslugama. Zakon je izglasan 28. lipnja 2019., a njime se određuju u potpunosti novi uvjeti pripajanja javnih isporučitelja vodnih usluga kako bi se uklonile poteškoće javnih isporučitelja. Novi uvjeti odnose se na pitanje vlasništva, rukovođenja i održavanja komunalnih vodnih građevina. Uz navedeno, određuju se i radni uvjeti, kao i uvjeti poslovanja integriranih javnih isporučitelja. Glavni ciljevi Zakona o vodnim uslugama su osigurati dostupnost vodnih usluga i priuštivu cijenu te formirati održivi i učinkoviti vodnokomunalni sustav čije će se održavanje moći financirati kroz cijenu vodnih usluga (Hrvatski sabor, 2019). Predstavници lokalne i regionalne vlasti sudjelovali su u radu stručne skupine za izradu nacрта prijedloga ovog zakona te su se aktivno uključili u proces javnog savjetovanja. U 232 opća komentara i 32 nadopune teksta predstavnici lokalne razine vlasti i javnih isporučitelja dovodili su u pitanje ustavnost samog zakona, kriterije pripajanja, kao i izvedivost pripajanja s obzirom na značajne razlike između javnih isporučitelja kada je riječ o projektnoj i financijskoj situaciji (esavjetovanja.gov.hr, 2019; Kekez Koštro i dr., 2023: 4).

Zakonom o vodnim uslugama određeni su i ciljevi te kriteriji uspostave uslužnog područja. Ciljevi uspostave uslužnog područja su sljedeći: zajamčen povrat troškova od vodnih usluga uz priuštivu cijenu vode, javni isporučitelji koji su sposobni za izvršenje obveza te za postizanje održivog razvoja i brigu o komunalnim vodnim građevinama, poslovna samoodrživost tih javnih isporučitelja te njihova financijska stabilnost i učinkovitost (Hrvatski sabor, 2019). Nadalje, kriterije uspostave uslužnog područja moguće je podijeliti na kriterij količine isporučene vode i kriterij tehničke cjelovitosti sustava (Kekez Koštro i dr., 2023: 7).

Kriterij količine isporučene vode odnosi se na uspostavu uslužnog područja „na postojećim vodoopskrbnim područjima na kojim se isporučuje voda za ljudsku potrošnju od najmanje dva milijuna kubnih metara godišnje s mogućim odstupanjem od -10%“ (Hrvatski sabor, 2019). No navedena je i iznimka. Naime, uspostava uslužnog područja moguća je i u slučajevima u kojima javni isporučitelj isporučuje između 800 000 i 1 000 000 kubnih metara vode za ljudsku potrošnju, ali ipak uz određene pretpostavke. Kriterij tehničke cjelovitosti sustava podrazumijeva obuhvat svih aglomeracija i sustava javne vodoopskrbe i odvodnje, nepresijecanje granica postojećih zona vodoopskrbe, kao ni aglomeracije, te zaštitu vlasništva nad vodnokomunalnim građevinama (Hrvatski sabor, 2019).

U Zakonu o vodnim uslugama navedeni su i uvjeti pripajanja javnih isporučitelja. Određeni su temeljni kriteriji za izbor primarnog društva preuzimatelja. Ti kriteriji podrazumijevaju sljedeće pokazatelje: ukupni prihod po osnovi cijene vodnih usluga, naknadu za razvoj i cijenu isporučene vode drugim javnim isporučiteljima, ili pak količinu isporučene vode za ljudsku potrošnju korisnicima i drugim isporučiteljima. Uloga društva preuzimatelja na novoodređenom uslužnom području bit će dodijeljena onom javnom isporučitelju vodnih usluga koji bilježi najviše brojke navedenih pokazatelja u tri godine prethodne godini u kojoj će Uredba o uslužnim područjima stupiti na snagu. U slučaju da se procijeni da već započeti proces pripajanja određenog javnog isporučitelja primarnom društvu preuzimatelju neće biti proveden u roku navedenom u Uredbi, proces pripajanja će se nastaviti sa supsidijarnim društvom preuzimateljem (Hrvatski sabor, 2019).

Reforma se nastavlja u četvrtoj fazi koja još traje i za koju su ključni Nacionalni plan oporavka i otpornosti i s njim povezana Uredba o uslužnim područjima iz 2021. godine. Uredba o uslužnim područjima predviđena je Zakonom o vodnim uslugama te je trebala biti donesena u roku od tri mjeseca od donošenja navedenog zakona. Stoga se 2018. godina uzima kao referentna točka za zadovoljavanje kriterija prema kojima će se određivati upravljački udjeli u društvu preuzimatelju. Ključan podatak za određivanje udjela u društvu preuzimatelju je stanje kapitala i rezervi svih društava koja će se pripojiti određenom društvu preuzimatelju, kao i samog društva preuzimatelja. Društvo preuzimatelj snosi troškove koji nastanu pripajanjem društava (Hrvatski sabor, 2019).

Usitnjenost sustava dovodi do velikog broja negativnih posljedica u vodnom sektoru u Hrvatskoj. Okrupnjavanje je s pravom istaknuto kao važna reforma jer jedinice lokalne

samouprave koje su dužne osigurati djelatnosti vodnih usluga i koje su vlasnici komunalnih poduzeća imaju slabu financijsku moć što ograničava njihovo ulaganje u infrastrukturne projekte. Jedinice lokalne samouprave u velikom dijelu ovise o sufinanciranju ili se zadužuju. Uglavnom se oslanjaju na financijsku pomoć od Hrvatskih voda, ministarstava ili fondova Europske unije (Kekez Koštro i dr., 2014: 18, 26-28). Prema Nacionalnom planu za oporavak i otpornost, usvojenom u srpnju 2021. godine, planira se „uspostaviti oko 40 uslužnih područja, a time će se postojeći broj javnih isporučitelja smanjiti s gotovo 200 na 40“ (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 221). Nacionalni plan oporavka i otpornosti ističe važnost održivog razvoja i zelene tranzicije. Upravo reforma vodnog gospodarstva može značajno doprinijeti tim ciljevima.

## **6.2. Vodno upravljanje u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti**

Vodno gospodarstvo čini važan element Nacionalnog plana oporavka i otpornosti Republike Hrvatske. Naime, unaprjeđenje vodnog gospodarstva dio je komponente „Gospodarstvo“ kojoj je namijenjeno čak 53% ulaganja. U Nacionalnom planu oporavka i otpornosti navodi se važnost konkurentnosti i inovativnosti u području gospodarstva, kao i doprinos održivom razvoju te zelenoj i digitalnoj tranziciji. U skladu s održivim razvojem i jačanjem otpornosti na klimatske promjene, naglašava se nastavak reforme vodnog sektora, ulaganje u vodnokomunalnu infrastrukturu, zaštita vode i bioraznolikosti te poboljšanje sustava zaštite od poplava (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 58-59). Ulaganje u vodno gospodarstvo istaknuto je i u izvješću Europske komisije za Hrvatsku 2019. i 2020. te u posebnim preporukama Vijeća Europske unije za Hrvatsku (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 216).

U Nacionalnom planu oporavka i otpornosti navedeni su glavni izazovi i ciljevi u području vodnog gospodarstva. Glavni izazovi uključuju velike gubitke vode iz vodoopskrbnih sustava, nisku priključenost na sustave javne odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, povećani rizik od poplava zbog klimatskih promjena te ispunjavanje ciljeva prema Okvirnoj direktivi o vodama i Strategiji EU za bioraznolikost do 2030. (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 80). Sukladno navedenom, prvi cilj unaprjeđenja vodnog gospodarstva je poboljšati kvalitetu vodnih usluga, točnije „osigurati dostupnost vodi za piće kroz sustave javne vodoopskrbe za oko 93% stanovnika, a gubitke u sustavu smanjiti na prosječno 25% te osigurati pročišćavanje otpadnih voda odgovarajućeg stupnja za oko 66% stanovništva do 2026. godine“ (Vlada



Republike Hrvatske, 2021a: 79-80). Drugi cilj je poboljšati stanje voda, kako površinskih tako i podzemnih, te osigurati da sustav zaštite od poplava postane funkcionalniji kako bi se umanjio rizik od poplava. Navedeno je da će investicijama vezanim uz smanjenje rizika od poplava biti obuhvaćeno oko 400 000 stanovnika (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 80).

Nadalje, podkomponenta „Unaprjeđenje vodnog gospodarstva i gospodarenja otpadom“ sadrži jednu reformu i tri investicije koje se odnose na vodno gospodarstvo (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 61). Reforma ima naziv „Provedba programa vodnog gospodarstva“, nositelj provedbe je MINGOR – Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, a ciljnu skupinu čine javni isporučitelji vodnih usluga, potrošači, stanovništvo te Hrvatske vode. Razdoblje provedbe je od 2. mjeseca 2020. do 6. mjeseca 2026., a procijenjeni trošak investicija vezanih za navedenu reformu je 5.250.116.802 kn. Vodno gospodarstvo unaprijedit će se kroz sljedeće investicije: „Program razvoja javne odvodnje otpadnih voda“, „Program razvoja javne vodoopskrbe“ te „Program smanjenja rizika od katastrofa u sektoru upravljanja vodama“ (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 216-218, 222).

U opisu reformske mjere „Provedba programa vodnog gospodarstva“ istaknut je problem usitnjenosti vodnokomunalnog sektora koji nema ni kadrovski ni financijski kapacitet da provede nužne investicije. Stoga se planira provesti integracija (pripajanje) javnih isporučitelja kako bi se poboljšali njihovi kapaciteti (kadrovski, investicijski i tehnički). U planu je jasno navedeno da je planirana integracija nastavak cjelovite reforme vodnokomunalnog sektora koja je započela 2019. s donošenjem Zakona o vodnim uslugama. Cilj je da nakon integracije javni isporučitelji vodnih usluga postanu učinkovitiji i da se olakša provedba EU projekata, kao i dugoročno održavanje vodnokomunalnog sustava. Integracija treba doprinijeti i zaštiti potrošača, postizanju priuštive cijene vode i racionalnom korištenju vode. Navodi se da će se Uredbom o uslužnim područjima odrediti uslužna područja i društva preuzimatelji. U planu je uspostaviti 40 uslužnih područja. Osim Uredbe o uslužnim područjima, planirane su i Uredba o metodologiji za određivanje cijene vodnih usluga te Uredba o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti vodnih usluga (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 216-222, 490).

„Program razvoja javne odvodnje otpadnih voda“ investicija je koja uključuje ulaganja u 11 projekata te ima 2 programske sastavnice – „Poboljšanje vodnokomunalne infrastrukture aglomeracija“ i „Provedba investicijskih projekata“. Za ovaj program namijenjeno je

3.022.844.721 kn iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Drugi program je „Program razvoja javne vodoopskrbe“ čija je provedba planirana kroz 3 programske sastavnice, a to su: „Mjerni uređaji na vodozahvatima“, „Osiguranje kvalitetne i sigurne vodoopskrbe na ruralnim, brdskim i demografski ugroženim područjima“ te „Razvoj vodoopskrbe na području Hrvatske“. Iz Mehanizma za oporavak i otpornost ovom programu namijenjeno je 1.039.000.000 kn. Posljednji program u području vodnog gospodarstva je „Program smanjenja rizika od katastrofa u sektoru upravljanja vodama“ za koji je namijenjeno 1.188.272.071 kn iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Njegova provedba planirana je kroz sljedeće programske sastavnice: „Smanjenje rizika od štetnog djelovanja voda na području Hrvatske“ i „Revitalizacija slatkovodnih sustava“ (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 226-238).

Provedbu unaprjeđenja vodnog gospodarstva moguće je pratiti pomoću 7 kvalitativnih i 11 kvantitativnih pokazatelja. Pokazatelji su precizno definirani te ih je potrebno ostvariti do točno određenog razdoblja. Primjerice, jedan od pokazatelja je donošenje nekoliko podzakonskih propisa vezanih uz upravljanje vodnim sektorom, među kojima je i donošenje Uredbe o uslužnim područjima do kraja 4. kvartala 2022. godine. Još jedan istaknuti kvalitativni pokazatelj je pripajanje javnih isporučitelja vodnih usluga na 40 uslužnih područja (jedan javni isporučitelj po uslužnom području) do kraja 4. kvartala 2023. godine (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 477). Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja odgovorno je za praćenje pokazatelja, a samim time i napretka programa unaprjeđenja vodnog gospodarstva (Vlada Republike Hrvatske, 2021: 490). Investicije koje će se provesti u svrhu unaprjeđenja vodnog gospodarstva imat će pozitivan učinak ponajviše u ruralnim sredinama te u naseljima s posebnim zemljopisnim obilježjima, starijom populacijom, ranjivim skupinama, stanovništvom slabije ekonomske moći, kao i u naseljima koja su demografski ugrožena zbog iseljavanja. Investicije u području vodnog gospodarstva uvelike pridonose zelenoj tranziciji te ostvarenju okolišnih i klimatskih ciljeva (Vlada Republike Hrvatske, 2021a: 451, 459).

### **6.3. Nastavak reforme vodnog upravljanja kao dio provedbe Nacionalnog plana oporavka i otpornosti**

Hrvatska je 28. rujna 2021. dobila 818 milijuna eura u obliku predfinanciranja iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Zatim joj je 29. lipnja 2022. isplaćena prva isplata na temelju

ostvarenih ciljeva navedenih u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti. Vrijednost prve isplate je 700 milijuna eura bespovratnih sredstava. Sljedeća isplata bila je 16. prosinca 2022., također u iznosu od 700 milijuna eura u obliku bespovratnih sredstava (Mileusnic, 2023: 9). Prema preliminarnom izvješću Europske komisije vezanom za zahtjev Hrvatske za prvu isplatu navodi se da je Hrvatska uspješno ostvarila zadane ciljeve potrebne za odobrenje isplate. Od pokazatelja vezanih uz vodno gospodarstvo ostvaren je sljedeći – „donošenje Višegodišnjeg programa gradnje komunalnih vodnih građevina“ (Europska komisija, 2022a: 1, 8). Nadalje, preliminarno izvješće Europske komisije vezano za zahtjev Hrvatske za drugu isplatu također je pozitivno ocijenjeno, a sljedeći pokazatelji u području vodnog gospodarstva su ostvareni – „izgradnja ili rekonstrukcija 15 km mreže javne odvodnje“ te „izgradnja ili rekonstrukcija 226 km mreže javne vodoopskrbe“ (Europska komisija, 2022b: 1, 32-34 ).

Do kraja 2022. donesene su sljedeće uredbe predviđene Nacionalnim planom oporavka i otpornosti: Uredba o uslužnim područjima, Uredba o vrednovanju učinkovitosti poslovanja isporučitelja vodnih usluga, Uredba o metodologiji za određivanje cijene vodnih usluga i Uredba o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti vodnih usluga (Kekez Koštro i dr., 2023: 8). Donošenjem uredbi, posebice Uredbe o uslužnim područjima, pitanje reforme vodnog upravljanja ponovno se aktualiziralo. Sudionici analiziranih fokus grupa ukazali su na značaj pritiska Europske unije u pokretanju reforme vodnog upravljanja: „*Europa je stavila veliki pritisak*“ (Fokus grupa 7, 2022), „*Europe i svega je prevelik pritisak da, možda neće u ovom obliku i sadržaju kakva je sada, ali reforma će se definitivno sprovesti i mora se sprovesti.*“ (Fokus grupa 7, 2022), „*...nego mi je dojam da je donošenju uredbe prethodilo nekakvo ribanje iz Europske unije - ljudi četiri godine niste napravili reformu, izvolite se trgnut, i da su onda to napravili, da nije bio pritisak, vjerojatno bi se još uvijek čekalo na donošenje.*“ (Fokus grupa 12, 2022).

Uredbe su žurno donesene, a javna savjetovanja su trajala iznimno kratko. Cijeli proces dizajna reforme vodnog upravljanja ubrzan je kako bi se osigurala financijska sredstva iz Mehanizma te je ispunjavanje pokazatelja uspješnosti postalo glavni cilj. Navedeno se očituje i u izjavama sudionika fokus grupa: „*...zapravo pet puta se spomenulo da mi moramo do kraja godine to provesti jer moramo toliko milijardi kuna povući iz Europske unije i to je jedino što je bitno po njima.*“ (Fokus grupa 7), „*Evidentno je da je država imala imperativ Europe, provedite reformu ako želite novac, ako ne provedete, nećete dobiti novac. E sad, novac su uzeli i moramo na brzinu napraviti tu reformu.*“ (Fokus grupa 12).

Uredba o uslužnim područjima donesena je 30. prosinca 2021. godine. Tom uredbom uspostavlja se 41 uslužno područje, definiraju se njihove granice te se određuje društvo preuzimatelj (Vlada Republike Hrvatske, 2021b). Od 10. rujna 2021. do 11. listopada 2021. bilo je moguće sudjelovati u javnom e-savjetovanju o Nacrtu prijedloga Uredbe. Zainteresiranost javnosti bila je značajna te su napisana ukupno 204 komentara. Najveći broj komentara objavljen je od strane vodnokomunalnih poduzeća i jedinica lokalne samouprave (esavjetovanja.gov.hr, 2021). Također, tijekom rujna i listopada 2021. u Hrvatskim vodama održano je 20 savjetovanja s dionicima iz područja vodnih usluga. No dvosmjerna komunikacija je ipak izostala te savjetovanje nije rezultiralo odobravanjem sadržaja Uredbe od strane velikog dijela aktera na lokalnoj razini (Kekez Koštro i dr., 2023: 6; Ustavni sud Republike Hrvatske, 2023b).

Dionici lokalne razine svoje nezadovoljstvo iskazali su i u fokus grupama. Sudionik jedne od fokus grupa naveo je da državna razina lokalnim dionicima šalje sljedeću poruku: „...*izvolite se pripojiti kako god znate i umijete...*“ (Fokus grupa 7, 2022). Nadalje, sudionici fokus grupa kritizirali su što je Uredba o uslužnim područjima s točno određenim brojem uslužnih područja uopće navedena kao pokazatelj uspješnosti u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti. Jedan od sudionika izjavio je sljedeće: „...*ali najgluplje je, to sam i njemu rekao zašto su stavili to kao pokazatelja. Jer Hrvatska je stavila pokazatelja, nije Europa rekla... mogli smo staviti samo donesen zakon o vodnom gospodarstvu ili o vodnim uslugama i nije problem, ali oni su uredbu stavili kao pokazatelja ... uvijek kod tih pokazatelja moraš, vi to najbolje znate, moraš bit vrlo oprezan ...*“ (Fokus grupa 4, 2022).

Nezadovoljstvo dionika na lokalnoj razini za posljedicu je imalo podnošenje prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona o vodnim uslugama i Uredbe o uslužnim područjima. Prijedlozi su podneseni između 15. prosinca 2021. godine i 25. svibnja 2022. godine. 32 aktera sudjelovala su u pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti Zakona, a dio njih sudjelovao je i u pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti Uredbe. Ustavni sud je 29. ožujka 2022. donio rješenje kojim je privremeno zaustavio radnje koje se provode na osnovi sadržaja Uredbe. Prema navedenoj Uredbi, vodnokomunalna poduzeća trebala su se pripojiti društvu preuzimatelju najkasnije do 8. srpnja 2022., što zbog odluke Ustavnog suda nije bilo moguće izvršiti. Nadalje, 20. prosinca 2022. Ustavni sud donosi rješenje kojim je odbijen prijedlog pokretanja postupka za ocjenu ustavnosti Zakona te izdvaja prijedlog za ocjenu

ustavnosti Uredbe. 7. veljače 2023. Ustavni sud se očitao o ustavnosti Uredbe o uslužnim područjima te je donesena odluka kojom se ta Uredba poništava. Ipak Uredba ostaje na snazi do 15. srpnja 2023. kako bi se izbjegla pravna praznina (Ustavni sud Republike Hrvatske, 2022; Ustavni sud Republike Hrvatske, 2023a; Ustavni sud Republike Hrvatske, 2023b).

Uredba o uslužnim područjima osporavana je iz više razloga. Jedan od razloga odnosi se na postupak e-savjetovanja. Naime, Uredba o uslužnim područjima stupila je na snagu bez da je prethodno objavljeno izvješće s e-savjetovanja. Zbog navedenog je ograničeno participiranje javnosti u donošenju Uredbe te definiranju uslužnih područja. Drugi istaknuti razlog odnosi se na neusklađenost Uredbe o uslužnim područjima s kriterijima navedenim u Zakonu o vodnim uslugama (Ustavni sud Republike Hrvatske, 2023b). Ustavni sud je prihvatio većinu argumenata predlagatelja te je zaključio „da je Vlada svjesno i namjerno »čekala« protek roka za objavu izvješća o provedenom e-savjetovanju“ (Ustavni sud Republike Hrvatske, 2023b) te da nije objasnila jesu li formiranjem uslužnih područja i društva preuzimatelja, prema principu koji je naveden u Uredbi, zadovoljeni kriteriji propisani Zakonom. Također, prema zaključku Ustavnog suda Vlada je trebala objasniti zbog čega su uslužna područja određena na način definiran Uredbom (Ustavni sud Republike Hrvatske, 2023b).

Objavljena su i izdvojena mišljenja dijela sudaca Ustavnog suda. Prema njima, pripajanje negativno utječe na izravnu demokratsku kontrolu građana nad javnim isporučiteljima vodnih usluga. Naime, pripajanjem će uprava novoosnovanih društava kapitala zadobiti kontrolu nad postojećim isporučiteljima vodnih usluga iako ta uprava ne mora biti podržana od strane svih jedinica lokalne samouprave. Upravo se pripajanjem javnih isporučitelja oduzimaju upravljačka prava jedinicama lokalne samouprave. U izdvojenom mišljenju navedeno je i da se Uredbom ne utvrđuje mehanizam pomoću kojeg bi se moglo odrediti koji su pružatelji funkcionalni, a koji to pak nisu. Ustavni sud je odredio da do 15. srpnja Vlada treba donijeti novu uredbu o uslužnim područjima te da treba uzeti u obzir zaključke Ustavnog suda (Ustavni sud Republike Hrvatske, 2023b).

Resorno ministarstvo je 5. lipnja 2023. započelo javno savjetovanje o novom Nacrtu prijedloga Uredbe o uslužnim područjima. Ovo javno savjetovanje završilo je 20. lipnja 2023. (Esavjetovanja.gov.hr, 2023). Objavljeno je i obrazloženje o načinu formiranja uslužnih područja u skladu s kriterijima i ciljevima navedenim u Zakonu o vodnim uslugama iz 2019. godine. Nova Uredba o uslužnim područjima donesena je na sjednici 28. lipnja 2023. godine.

I ovom se Uredbom uspostavlja 41 uslužno područje, definiraju se granice uslužnih područja te se određuje društvo preuzimatelj (Vlada Republike Hrvatske, 2023). Vlada Republike Hrvatske je 24. srpnja 2023. objavila da je podnijela zahtjev za isplatu 3. rate u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (Vlada.gov.hr, 2023).

## **7. Rasprava: Izazovi Mehanizmom vođene reforme vodnog upravljanja**

Nacionalni plan oporavka i otpornosti predstavlja polazišnu točku za ponovno pokretanje reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj, a oporavak hrvatskog gospodarstva ovisi o isplatama financijskih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost. U teorijskom dijelu rada istaknuto je pet potencijalnih izazova u provedbi nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Tri su prisutna i u dosadašnjem reformskom procesu u području vodnih usluga. Prvi izazov je fokus na *ex-ante* uvjetima i posljedično tome, zanemarivanje dugoročnih učinaka reforme. Kao što je prethodno objašnjeno u radu, do toga dolazi jer je za odobrenje isplate financijskih sredstava nužno da država ispuni kvalitativne i kvantitativne pokazatelje uspješnosti navedene u Nacionalnom planu, a pokazatelje je pak gotovo nemoguće mijenjati. Navedeni izazov obilježio je i nastavak reforme vodnog upravljanja. Naime, naglašava se važnost ostvarivanja pokazatelja uspješnosti, u ovom slučaju integracije uslužnih područja te se zanemaruju nedostaci na koje upozoravaju lokalni dionici, a koji bi mogli dovesti do negativnih posljedica u budućnosti.

Drugi izazov je ubrzani proces donošenja odluka. Bokhorst i Corti (2023) upozoravaju da države članice zbog straha od gubitka sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost mogu ubrzati proces donošenja odluka. Upravo to se dogodilo u slučaju vodnog upravljanja u Hrvatskoj te je takvo ubrzanje procesa izazvalo probleme. Vlada Republike Hrvatske žurno je donijela niz uredbi predviđenih Nacionalnim planom oporavka i otpornosti zbog čega je proces javnog savjetovanja trajao vrlo kratko. Među tako donesenim uredbama, bila je i Uredba o uslužnim područjima iz 2021. godine. Jedan od razloga osporavanja Uredbe od strane lokalnih dionika je ograničeno participiranje javnosti upravo zbog načina na koji je provedeno e-savjetovanje.

Nastavak reforme vodnog upravljanja obilježen je i trećim izazovom, točnije centralizacijom procesa donošenja odluka. Naime, Mehanizam za oporavak i otpornost doprinosi

centralizaciji procesa donošenja javnih politika. Navedeno je problematično zbog važnosti regionalnih i lokalnih aktera u fazi implementacije (Bokhorst i Corti, 2023: 18). Cijeli dosadašnji proces reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj obilježen je *top-down* pristupom te je očit nedostatak komunikacije između vlasti i zainteresirane javnosti oko ovog pitanja. Akteri lokalne razine iskazali su nezadovoljstvo zbog nedovoljne uključenosti u proces dizajna reforme. Njihov prijedlog za pokretanje postupka ustavnosti Zakona o vodnim uslugama i Uredbe o uslužnim područjima doveo je do ukidanja navedene Uredbe, a samim time i do usporavanja cjelokupnog reformskog procesa.

## **8. Zaključak**

U ovom radu prikazana je uloga Mehanizma za oporavak i otpornost u reformi vodnog upravljanja u Hrvatskoj. Područje vodnog upravljanja obilježeno je nizom problema koje je potrebno riješiti. Za kvalitetno upravljanje vodnim uslugama u Hrvatskoj ključna je integracija javnih isporučitelja koja je navedena kao glavni cilj u području vodnog gospodarstva u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti. Reforme i investicije vezane za vodno gospodarstvo čine važnu komponentu plana. Analizom reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj potvrđeno je da je Mehanizam za oporavak i otpornost imao ključnu ulogu u ponovnom pokretanju ove reforme. Donošenjem Nacionalnog plana oporavka i otpornosti reforma vodnog upravljanja dobiva na važnosti te se aktualizira proces okrupnjavanja uslužnih područja. Reforma je značajna za zelenu tranziciju te je jedna od reformi koju je prijeko potrebno provesti. Usprkos sveukupnom pozitivnom utjecaju Mehanizma za oporavak i otpornost na reformu vodnog upravljanja, reformski proces obilježen je i izazovima koji se vezuju uz provedbu Mehanizma za oporavak i otpornost.

Različiti autori pisali su o nedostacima Mehanizma za oporavak i otpornost te su upozoravali na potencijalne izazove u provedbenoj fazi. Studija slučaja reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj potvrdila je da postoji niz izazova u implementaciji nacionalnih planova, a samim tim i Mehanizma za oporavak i otpornost. Dio izazova proizlazi iz uvjetovanosti pokazateljima uspješnosti, točnije nemogućnosti izmjene pokazatelja. U slučaju reforme vodnog upravljanja pokazatelj koji predstavlja najveći problem je uspostava 40 uslužnih područja. Nadalje, zbog centralizacije upravljanja provedbom nacionalnih planova dolazi do zanemarivanja regionalnih i lokalnih dionika koji su ključni za uspješnu implementaciju

planiranih reformi i investicija. Slučaj reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj pokazuje kako zanemarivanje lokalnih aktera može dovesti do onemogućavanja provedbe nacionalnih planova. Mehanizam za oporavak i otpornost usmjeren je na rezultate, a ne na dugoročne učinke. Fokus na ostvarivanju rezultata (pokazatelja uspješnosti) bez obzira na dugoročne učinke očituje se i u reformi vodnog upravljanja u Hrvatskoj. Do toga dolazi jer Hrvatska uvelike ovisi o financijskim sredstvima iz Europske unije koja može izgubiti ako ne provode reforme i investicije prema parametrima koje je navela u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti.

Mehanizam za oporavak i otpornost ključan je financijski instrument za oporavak od koronakrize za veliki dio država članica Europske unije, među kojima je i Hrvatska. Ujedno je i prilika za jačanje gospodarstva. Stoga je donekle razumljivo da su države fokusirane na ispunjavanje pokazatelja uspješnosti. Mehanizam za oporavak i otpornost od iznimnog je značaja i za budućnost Europske unije. On predstavlja velik iskorak za Europsku uniju te je ključan za daljnju integraciju. Zbog toga je nužno osigurati njegov uspjeh jer ako države članice ne ispune zadane ciljeve, ekonomski, ali i politički značaj Europske unije mogao bi biti doveden u pitanje (Corti i NúñezFerrer, 2021: 14). Europska unija, kao i veliki dio država članica, mnogo gubi ako implementacija Mehanizma za oporavak i otpornost bude proglašena neuspjehom.

Zaključno, važnost ovog rada je u tome što na aktualnom primjeru ukazuje na postojanje niza izazova koji otežavaju provedbu nacionalnih planova. No potrebno je naglasiti da je u ovom radu analizirana jedna reforma u jednoj od država članica. Za prikaz šireg spektra izazova u implementaciji Mehanizma za oporavak i otpornost potrebno je analizirati veći broj reformi iz nacionalnih planova različitih država članica. Vezano za slučaj reforme vodnog upravljanja u Hrvatskoj, u novoj Uredbi o uslužnim područjima određuje se uspostava 41 uslužnog područja iako je u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti kao pokazatelj uspješnosti navedena uspostava 40 uslužnih područja. Hrvatska je predala zahtjev za 3. isplatom iz Mehanizma za oporavak i otpornost te čeka odgovor Europske unije. Ostaje vidjeti hoće li Europska unija u ovom slučaju ili nekom drugom ipak popustiti te olakšati izmjenu pokazatelja uspješnosti.



## Literatura

- Alcidi, Cinzia i Gros, Daniel (2020) Next Generation EU: A Large Common Response to the COVID-19 Crisis. *Intereconomics* 55: 202-203.
- Börzel, Tanja A. i Panke, Diana (2019) Europeanization. U: Cini, Michelle i Pérez-Solórzano Borragán, Nieves (ur.) *European Union Politics* (šesto izdanje) (str. 115-126). Oxford: Oxford University Press.
- Bokhorst, David, i Corti, Francesco (2023). Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion. *Government and Opposition*, 1-17. doi:10.1017/gov.2023.14.
- Corti, Francesco i NúñezFerrer, Jorge (2021) Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans: Reading between the Lines. CEPS Recovery and Resilience Reflection Papers (2): 1-17. <https://ssrn.com/abstract=3834480> Pristupljeno: 25. svibnja 2023.
- Exadaktylos, Theofanis i dr. (2020) Europeanization: Concept, Theory, and Methods. U: Bulmer, Simon i Lequesne, Christian (ur.) *The Member States of the European Union* (treće izdanje) (str. 47-70). Oxford: Oxford University Press.
- Gerring, John (2007) Case Study Research: Principles and Practices. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grubiša, Damir (2012) Politički sustav Europske Unije i modeli za njegovo prevladavanje. U: Grubiša, Damir i dr. (ur.) *Politički sustav Europske Unije i europeizacija hrvatske politike* (str. 7-42). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Halpern, Charlotte i LeGales, Patrick (2011) No Autonomous Public Policy without ad hoc instruments. *Revue Francaise de Science Politique* 61(1): 43-67.
- Jaansoo, Annika (2016) Public Administration Reform, Cross-border Cooperation and Europeanisation in CEE Countries. U: Nemeč, Jurac (ur.) *Europeanisation in Public Administration Reforms*. Bratislava: NISPAcee Press.
- Kekez Koštro, Anka i dr. (ur.) (2014) *Naša voda: analiza upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj*. Zagreb: Zelena akcija.
- Kekez, Anka i dr. (2023) *Policy brief „Kamo nas voda nosi? Reforma vodnog upravljanja u Hrvatskoj“*. Zagreb: Zelena akcija i Fakultet političkih znanosti.
- Ladi, Stella (2005) Europeanisation and Environmental Policy Change. *Policy and Society* 24(2): 1-15.

- Laleta, Sandra (2022) National Recovery and Resilience Plan: Croatia. *Italian Labour Law e-Journal* 15(1S): 1-15. <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/15688>
- Mileusnic, Marin (2023) Croatia's National Recovery and Resilience Plan: Latest state of play. EPRS European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733580/EPRS\\_BRI\(2022\)\\_733580\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733580/EPRS_BRI(2022)_733580_EN.pdf) Pristupljeno: 25. svibnja 2023.
- Petak, Zdravko i Kekez Koštro, Anka (2014) Instrumenti javnih politika. U: Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur.) *Pojmovnik javnih politika* (str. 76-77). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Pisani-Ferry, Jean (2020) European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots. *Bruegel Policy Contribution* (19): 1-10.
- Radaelli, Claudio M. (2002) The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenges of empirical research. *Dans Politique européenne* 2002/1 (5): 105-136.
- Rubio, Eulalia (2022) From words to action: Analysing possible scenarios and political dynamics in the process of disbursing the European Recovery and Resilience Facility funds. Policy Paper 274. Jacques Delors Institute.
- Schramm i dr. (2022) Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 60(S1): 114-124.
- Tridimas, Takis (2020) Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons? *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 16(1): 7-21.

## Internetske stranice

- Commission.europa.eu (2023a) Europski plan oporavka. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe\\_hr#glavni-elementi-paketa](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_hr#glavni-elementi-paketa) Pristupljeno: 25. svibnja 2023.
- Commission.europa.eu (2023b) Plan za oporavak i otpornost Hrvatske. [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/croatias-recovery-and-resilience-plan\\_hr#zelena-tranzicija](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/croatias-recovery-and-resilience-plan_hr#zelena-tranzicija) Pristupljeno 25. svibnja 2023.

- Next-generation-eu.europa.eu (2023) Recovery and Resilience Facility. [https://next-generation-eu.europa.eu/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://next-generation-eu.europa.eu/recovery-and-resilience-facility_en) Pristupljeno: 25. svibnja 2023.
- Planoporavka.gov.hr (2021) Nacionalni plan oporavka naš je alat za reforme i transformaciju gospodarstva RH. <https://planoporavka.gov.hr/vijesti/nacionalni-plan-oporavka-nas-je-alat-za-reforme-i-transformaciju-gospodarstva-rh/115> Pristupljeno: 25. svibnja 2023.
- Vlada.gov.hr (2023) Vlada podnijela zahtjev za isplatom 3. rate od 700 milijuna eura iz Plana oporavka. <https://vlada.gov.hr/vijesti/vlada-podnijela-zahtjev-za-isplatom-3-rate-od-700-milijuna-eura-iz-plana-oporavka/38750> Pristupljeno: 28. srpnja 2023.
- Zelena-akcija.com (2023) Projekt JEDRO – Javne politike za održivi razvoj: voda, energetika, otpad. <https://zelena-akcija.hr/hr/projekti/projekt-jedro-javne-politike-za-odrzivi-drustveni-razvoj-voda-energetika-otpad/info> Pristupljeno: 25. svibnja 2023.

## Analizirani dokumenti

- Esavjetovanja.gov.hr (2019) e-Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o vodnim uslugama. <https://esavjetovanja.gov.hr/Econ/MainScreen?EntityId=9995> Pristupljeno: 25. svibnja 2023.
- Esavjetovanja.gov.hr (2021) e-Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Uredbe o uslužnim područjima. <https://esavjetovanja.gov.hr/Econ/MainScreen?EntityId=17497> Pristupljeno: 25. svibnja 2023.
- Esavjetovanja.gov.hr (2023) e-Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Uredbe o uslužnim područjima. <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=24334> Pristupljeno: 1. kolovoza 2023.
- Europska komisija (2022a) Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the first payment request submitted by Croatia on 15 March 2022, transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission. [https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/c\\_2022\\_3120\\_1\\_en\\_.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/c_2022_3120_1_en_.pdf) Pristupljeno: 25. svibnja 2023.
- Europska komisija (2022b) Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the second payment request submitted by Croatia on 19 September 2022, transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission. [https://commission.europa.eu/system/files/2022-11/c\\_2022\\_8209\\_1\\_annexe\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-11/c_2022_8209_1_annexe_en.pdf) Pristupljeno: 25. svibnja 2023.

Hrvatski sabor (2008) Strategija upravljanja vodama. *Narodne novine* 91.

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

Ustavni sud Republike Hrvatske (2022) Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-627/2022 i U-II-1034/2022 od 29. ožujka 2022. *Narodne novine* 40.

Ustavni sud Republike Hrvatske (2023a) Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-7217/2021 i dr. od 20. prosinca 2022. i Izdvojeno mišljenje sudaca. *Narodne novine* 9.

Ustavni sud Republike Hrvatske (2023b) Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-627/2022 i dr. od 7. veljače 2023. i dva izdvojena mišljenja sudaca. *Narodne novine* 23.

Vlada Republike Hrvatske (2014) Uredba o uslužnim područjima. *Narodne novine* 67.

Vlada Republike Hrvatske (2021a) Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026. <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491> Pristupljeno 25. svibnja 2023.

Vlada Republike Hrvatske (2021b) Uredba o uslužnim područjima. *Narodne novine* 147.

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

## Analizirane fokus grupe

Fokus grupa 1 (2022) Fokus grupa s predstavnicima lokalnih vlasti. Cres: Provedeno 10. svibnja.

Fokus grupa 2 (2022) Fokus grupa s predstavnicima javnih isporučitelja vodnih usluga. Cres: Provedeno 11. svibnja.

Fokus grupa 3 (2022) Fokus grupa s predstavnicima lokalnih vlasti i javnih isporučitelja vodnih usluga. Jastrebarsko: Provedeno 7. lipnja.

Fokus grupa 4 (2022) Fokus grupa s predstavnicima lokalnih vlasti. Knin: Provedeno 8. lipnja.

Fokus grupa 5 (2022) Fokus grupa s predstavnicima lokalnih vlasti i javnih isporučitelja vodnih usluga. Makarska: Provedeno 9. lipnja.

Fokus grupa 6 (2022) Fokus grupa s predstavnicima lokalnih vlasti i javnih isporučitelja vodnih usluga. Karlovac: Provedeno 9. lipnja.

Fokus grupa 7 (2022) Fokus grupa s predstavnicima lokalnih vlasti. Pula: Provedeno 14. lipnja.

Fokus grupa 8 (2022) Fokus grupa s predstavnicima javnih isporučitelja vodnih usluga. Pula:  
Provedeno 13. lipnja.

Fokus grupa 9 (2022) Fokus grupa s predstavnicima lokalnih vlasti i javnih isporučitelja vodnih usluga. Dubrovnik: Provedeno 14. lipnja.

Fokus grupa 10 (2022) Fokus grupa s predstavnicima lokalnih vlasti. Virovitica: Provedeno 20. lipnja.

Fokus grupa 11 (2022) Fokus grupa s predstavnicima javnih isporučitelja vodnih usluga. Virovitica: Provedeno 21. lipnja.

Fokus grupa 12 (2022) Fokus grupa s predstavnicima lokalnih vlasti. Zlatna Greda: Provedeno 13. lipnja.

## SAŽETAK

Pandemija bolesti COVID-19 prouzročila je veliku gospodarsku krizu u Europskoj uniji. Europska unija zajednički je odgovorila na posljedice krize te je donijela plan za oporavak *NextGeneration EU*. Najveći dio plana čini Mehanizam za oporavak i otpornost preko kojeg su državama članicama osigurana financijska sredstva za provedbu reformi i investicija. Uspješna implementacija Mehanizma za oporavak i otpornost ključna je za daljnju integraciju Europske unije. Cilj ovog rada je, na primjeru reforme vodnih usluga u Hrvatskoj, prikazati utjecaj Mehanizma za oporavak i otpornost u reformskim procesima država članica te ukazati na izazove u provedbi nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Za reformu vodnog upravljanja neophodna je integracija javnih isporučitelja vodnih usluga koja je predviđena Nacionalnim planom oporavka i otpornosti. Analiza reforme vodnog upravljanja dovodi do zaključka da je reforma ponovno pokrenuta zahvaljujući Mehanizmu za oporavak i otpornost, no reformski proces obilježen je nizom izazovima koji otežavaju uspješnu provedbu Nacionalnog plana oporavka i otpornosti.

***Ključne riječi:*** *Mehanizam za oporavak i otpornost, Nacionalni plan oporavka i otpornosti, uvjetovanost, reforma vodnog upravljanja, integracija javnih isporučitelja vodnih usluga*

## ABSTRACT

The COVID-19 pandemic caused a major economic crisis in the European Union. The European Union jointly responded to the consequences of the crisis and adopted the recovery plan Next Generation EU. The largest part of the plan is the Recovery and Resilience Facility, through which member states receive financial resources for the implementation of reforms and investments. The successful implementation of the Recovery and Resilience Facility is crucial for the further integration of the European Union. By using the example of the reform of water services in Croatia, this paper aims to show the impact of the Recovery and Resilience Facility on the reform processes in member states, and to point out the challenges in the implementation of national recovery and resilience plans. Regarding the reform of water management, the integration of public water service providers is necessary, and is foreseen in the National Recovery and Resilience Plan. The analysis of the water management reform leads to the conclusion that the reform has been restarted thanks to the Recovery and Resilience Facility, but the reform process is marked by a number of challenges that make it difficult to successfully implement the National Recovery and Resilience Plan.

**Keywords:** *Recovery and Resilience Facility, National Recovery and Resilience Plan, conditionality, water management reform, integration of public water service providers*