

Decentralizacija upravljanja vodama u Republici Hrvatskoj i komparativno

Cindrić, Marija

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:935459>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-05-03**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

SPECIJALISTIČKI STUDIJ JAVNE UPRAVE

**DECENTRALIZACIJA UPRAVLJANJA
VODAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ I
KOMPARATIVNO**

DIPLOMSKI RAD

Marija Cindrić

Mentor: Iva Lopižić

Zagreb, svibanj 2022.

SADRŽAJ:

Sadržaj

Sažetak	4
1. UVOD	5
2. DECENTRALIZACIJA	6
3. UPRAVLJANJE VODAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ	8
3.1. Zakonodavni okvir upravljanja resorom voda u Republici Hrvatskoj	8
3.2. Ovlasti tijela javne vlasti u upravljanju vodama	9
3.2.1. Ovlasti državnih, političkih i upravnih tijela	9
3.2.2. Ovlasti Hrvatskih voda	11
3.2.3. Ovlasti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	12
4. DECENTRALIZACIJA UPRAVLJANJA VODAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ	14
4.1. Decentralizacija resora voda i privatni sektor	18
5. UPRAVLJANJE RESOROM VODA U DANSKOJ	20
6. UPRAVLJANJE RESOROM VODA U ITALIJI	23
ZAKLJUČAK	26
LITERATURA	28

Izjava o izvornosti

Ja, __Marija Cindrić__ (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

_____ Marija Cindrić __v.r._____

(potpis studenta)

Sažetak

Decentralizacija jest proces kojim se određene javne ovlasti prenose u pravilu sa središnje države na teritorijalno niže jedinice upravljanja (jedinice regionalne (područne) odnosno lokalne razine upravljanja), kojim se tada daje određena autonomija u obavljanju prenesenih im ovlasti. Postoji više vrsta decentralizacije koje su više ili manje primjerene za korištenje u različitim resorima i obavljanjima javnih službi. Decentralizacija na području upravljanja resorom voda jest vrlo zahtjevan i dugotrajan proces zbog same važnosti vode kao nezamjenjivog resursa potrebnog svim živim bićima za opstanak zbog čega je potrebno pažljivo i racionalno upravljanje navedenim resorom. U Republici Hrvatskoj upravljanje resorom voda odvija se na središnjoj, regionalnoj (područnoj) i lokalnoj razini. Najvažniji pravni akt kojim se definira i određuje upravljanje resorom voda jest Zakon o vodama NN 66/2019, 84/2021. Najviše poslova tako se odvija na središnjoj razini, dok su nižim razinama dodijeljene obveze vodoopskrbe i odvodnje pitke vode stanovnicima Republike.

Danska upravljanje vodama odvija na središnjoj i lokalnoj razini dok regionalna razina nema obveza u ovom resoru. Provela je decentralizaciju upravljanja vodama koje je prepušteno na upravljanje jedinicama lokalne samouprave (općinama) i privatnim zadrugama korisnika koje dozvolu za isporučivanje usluge dobivaju od lokalnih jedinica.

Italija upravljanje vodama kao i Republika Hrvatska, provodi na središnjoj, regionalnoj (područnoj) i lokalnoj razini. Italija je specifična po tome što upravljanje vodama u različitim regijama nije jednako, već regije same odabiru način upravljanja, te način vodoopskrbe i odvodnje pitke vode korisnicima, a zatim odabrane načine delegiraju i na jedinice lokalne samouprave (provincije i općine).

Slijedom svega navedenog zaključuje se kako su sve tri navedene države provele decentralizaciju voda u određenom stupnju.

1. UVOD

U ovom radu obraditi će se tema decentralizacije upravljanja vodnim resorom u Republici Hrvatskoj, a zatim i u Danskoj i Italiji. Voda je nezamjenjivi prirodni resurs koji je potreban svim živim bićima, pa tako i ljudima. Zbog takve važnosti i specifičnosti voda, kao što je njena nezamjenjivost, važno je da se njenim resorom upravlja vrlo pažljivo i što je najbolje moguće kako bi se ona očuvala što je više moguće i kako bi se osigurala njezina izvornost i čistoća i za buduće generacije. Upravljanje ovim resorsom tako je potrebno prepustiti stručnjacima u području zaštite okoliša i vodnog dobra kako bi se svima osigurala u istim količinama i iste kvalitete.

Potanje će se istražiti kakvo je stanje upravljanja vodama u Republici Hrvatskoj, kojim zakonodavnim aktima je regulirano djelovanje aktera u navedenom resoru, koji su to akteri koji su zaduženi za obavljanje djelatnosti, koje se djelatnosti obavljaju od strane središnjih državnih tijela, a koja su u ovlasti jedinica teritorijalne samouprave, to jest da li je u Republici Hrvatskoj provedena decentralizacija upravljanja vodama i ako je, u kojem stupnju. U sklopu dijela o vodama u Republici Hrvatskoj definirat će se sam pojam decentralizacije i navesti koje sve vrste postoje te postoji li koja vrsta decentralizacije koja je ili bi mogla biti provedena u Republici Hrvatskoj. Spomenut će se i lokalni vodovodi u Republici Hrvatskoj te definirati njihove prednosti i nedostaci.

Zatim će se u sljedećem poglavlju na sličan način kao kod Republike Hrvatske, obraditi upravljanje resorom u Kraljevini Danskoj; kojim zakonodavnim propisima je Danska regulirala upravljanje resorom voda na svom teritoriju, koji akteri su zaduženi za upravljanje, te u kojem stupnju je decentralizirano upravljanje resorom voda u toj državi. Nakon toga obraditi će se upravljanje vodama u Italiji gdje će se navesti koja tijela su zadužena za upravljanje vodama, na kojim se sve teritorijalnim razinama upravlja vodama i da li je provedena decentralizacija voda.

2. DECENTRALIZACIJA

„Decentralizacija je proces kojim se javne ovlasti prenose sa širih teritorijalnih jedinica, najčešće središnje države, u samoupravni djelokrug užih jedinica teritorijalne samouprave, u pravilu na jedinice lokalne i regionalne samouprave. Pri tome, teritorijalna samouprava preuzima financiranje tih ovlasti, pravo njihove samostalne regulacije i prilagodbe lokalnim potrebama i interesima, demokratsko-političku odgovornost prema lokalnoj zajednici za preuzete poslove, a nadzor je ograničen na nadzor zakonitosti i ustavnosti.“ (Đulabić, 2018., str. 3)

Razlikujemo nekoliko vrsta decentralizacije: politička, upravna, fiskalna, ravnomjerna, asimetrična, teritorijalna (vertikalna), funkcionalna (horizontalna), vanjska, unutarnja, kompetitivna i ne-kompetitivna, ekonomska i tržišna. Politička decentralizacija predstavlja prenošenje poslova u djelokrug jedinica teritorijalne samouprave, a prenose se poslovi u kojima te jedinice imaju političku odgovornost, mogućnost regulacije i obvezu financiranja. Kao poseban oblik političke decentralizacije javlja se devolucija koja se odnosi na prenošenje ovlasti i proširenje autonomije pojedinih dijelova Ujedinjenog Kraljevstva (Škotske, Walesa i Sjeverne Irske). Upravna decentralizacija predstavlja prenošenje poslova sa središnje države na teritorijalno dislocirane ispostave državnih organa koji zapravo predstavljaju prvostupajnske jedinice državne uprave (u tom slučaju ju nazivamo dekoncentracijom) ili se poslovi prenose na jedinice teritorijalne samouprave koji ih obavljaju za središnju državu. Fiskalna decentralizacija koja se odnosi na promjenu fiskalnih odnosa između različitih tipova jedinica teritorijalne samouprave. Zatim razlikujemo ravnomjernu i asimetričnu decentralizaciju. Kod ravnomjerne se poslovi i ovlasti prenose ravnomjerno na sve jedinice teritorijalne samouprave bez obzira na njihove specifičnosti i mogućnosti obavljanja prenesenog, dok se kod asimetrične decentralizacije poslovi i ovlasti jedinicama teritorijalne samouprave prenose ovisno o njihovim kapacitetima i mogućnostima obavljanja prenesenih poslova i ovlasti. Kod teritorijalne decentralizacije riječ je o prijenosu ovlasti i sredstava na jedinice teritorijalne samouprave čime se jača njen položaj naspram središnje države i čime teritorijalne jedinice, to jest njihovi organi dobivaju autonomiju u odlučivanju o lokalnim poslovima. U Republici Hrvatskoj primjer teritorijalne decentralizacije uvidamo u ovlastima jedinica lokalne i regionalne samouprave da upravljaju navodnjavanjem i odvodnjom pitke vode stanovnicima Republike (o čemu će više biti riječ u daljnjem tekstu). Posebna vrsta teritorijalne decentralizacije jest urbana decentralizacija koja se odnosi na upravljanje gradovima, a

posebice velikim gradovima. Uz teritorijalnu imamo funkcionalnu decentralizaciju koja podrazumijeva prijenos ovlasti na specijalizirane organizacije koje djeluju na istome teritorijalnom stupnju i uživaju relativno visok stupanj autonomije. U Republici Hrvatskoj takvu vrstu decentralizacije predstavljaju Hrvatske vode, odnosno njihova uloga u upravljanju vodnim sustavom koju joj je dodijelila središnja vlast, a o čemu će više biti u narednim poglavljima. Primjer funkcionalne decentralizacije jest agencifikacija koja predstavlja osnivanje specijaliziranih agencija koje se izdvajaju iz središnjih upravnih organa te dobivaju svoju autonomiju. Uz agencifikaciju postoji još jedan oblik funkcionalne (horizontalne) decentralizacije, a to je ekonomska decentralizacija koja se odnosi na prijenos poslova s javnog na privatni sektor. Najčešći oblici ekonomske decentralizacije su privatizacija, liberalizacija i deregulacija djelatnosti, a u Republici Hrvatskoj trenutno nije dopuštena privatizacija upravljanja vodama. Na kraju postoji i podjela na vanjsku i unutarnju decentralizaciju. Vanjska decentralizacija označava prijenos ovlasti na organizacije koje su samostalne organizacije u odnosu na organizaciju s koje se ovlasti prenose, dok je kod unutarnje decentralizacije riječ o slabljenju utjecaja organizacijskoga centra na dijelove tog istog centra, ali se ona odvija bez izdvajanja dijelova organizacije u nove, relativno samostalne organizacije, to jest bez prebacivanja ovlasti i odgovornosti na druge, samostalne organizacije. (Đulabić: 2018., str. 3-6)

3. UPRAVLJANJE VODAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

3.1. Zakonodavni okvir upravljanja resorom voda u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj resor voda i njegovo upravljanje definirano je s nekoliko zakonskih propisa. Ustavom kao najvišim pravnim aktom u Republici Hrvatskoj vode se spominju samo u članku 52. gdje se navodi kako vode imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske. U stavku 2. navedenog članka Ustav navodi kako se: „zakonom određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.,,

Najvažniji zakon kojim se regulira upravljanje vodama u Republici Hrvatskoj jest Zakon o vodama (NN 66/2019, 84/2021). Tim zakonom uređuje se upravljanje vodama, načela upravljanja vodama, vodna politika, definiraju se vode, vodno dobro i vodne građevine, određuje se pravni status voda, vodna područja, te podjela voda. Zakonom se definiraju planski dokumenti upravljanja vodama, zatim se uređuje zaštita voda, njeno korištenje, definiraju se otpadne vode, određuje se zaštita od štetnog djelovanja voda, te se uređuju i druga pitanja vezana za vode i vodno dobro.

Osim Zakonom o vodama, područje upravljanja vodama regulirano je još dvama zakonima; Zakonom o vodnim uslugama (NN 66/2019) i Zakonom o financiranju vodnog gospodarstva (NN 153/2009, 56/2013, 154/2014, 120/2016, 127/2017, 66/2019). Zakonom o vodnim uslugama određuju se područja pružanja vodnih usluga, komunalne vodne građevine, isporučitelji vodnih usluga, ugovori o isporuci vodnih usluga, definiraju se opći uvjeti isporuke, cijena vodnih usluga, posebne isporuke, te ostala pitanja vezana uz vodne usluge. Dok se zakonom o financiranju vodnog gospodarstva jasno definira na koji način i kojim naknadama se financira vodno gospodarstvo, te čija se sredstva koriste za unaprjeđenje i poboljšanje kvalitete vode, zaštite od onečišćenja, a sve prema solidarnom načinu naplate prema svim građanima.

3.2. Ovlasti tijela javne vlasti u upravljanju vodama

Tijela koja u Republici Hrvatskoj upravljaju resorom voda su: Hrvatski Sabor, Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja te njegov ministar, Hrvatske vode i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave) kao tijela koja obavljaju većinu poslova navedenog resora. Uz navedena tijela, prema Zakonu o vodama, postoje i ona koja sudjeluju u upravljanju resorom voda u manjem omjeru a to su: Institut za vode, Tijelo državne uprave nadležno za zaštitu i spašavanje, Nacionalno vijeće za vode. Institut za vode provodi monitoring, tumači rezultate monitoringa o čemu izrađuje izvješće (čl. 50), izrađuje stručne, analitičke i studijske podloge za potrebe upravljanja vodama, te „izrađuje stručne podloge za izradu strategije upravljanja vodama, plana upravljanja vodnim područjima, plana upravljanja rizicima od poplava i višegodišnjih programa gradnje vodnih građevina“ (čl. 212) Tijelo državne uprave nadležno za zaštitu i spašavanje dužno je u slučaju onečišćenja odnosno opasnosti od onečišćenja voda obavijestiti tijelo državne uprave nadležno za inspekcijske poslove u području vodnog gospodarstva, voditelja Glavnog međunarodnog centra za uzbuđivanje u Republici Hrvatskoj i Hrvatske vode. (čl. 83) Nacionalno vijeće za vode, prema Zakonu o vodama: „razmatra i daje mišljenje o prijedlozima zakona i drugih propisa kojima se uređuju pitanja u vezi s upravljanjem vodama, razmatra provođenje navedenih zakona i akata, razmatra potrebu promjene Strategije upravljanja vodama i Plana upravljanja vodnim područjima, razmatra sustav financiranja upravljanja vodama i način korištenja sredstava, razmatra rad i ulogu institucija za upravljanje vodama.“ (čl. 196)

3.2.1. Ovlasti državnih, političkih i upravnih tijela

Sukladno Zakonu o vodama u ovom poglavlju navest ćemo neke od glavnih aktera upravljanja resorom voda, te neke od njihovih glavnih poslova. Hrvatski Sabor zadužen je za donošenje zakona i strategije upravljanja vodama (čl. 38), te primanje izvješća Hrvatskih voda o provođenju Plana upravljanja vodnim područjima (čl.39). Vlada Republike Hrvatske odlukom utvrđuje granicu između kopnenih voda i voda mora (čl. 3), uredbom propisuje visinu naknade za prava najma, zakupa, služnosti i građenja na dijelu javnog vodnog dobra te izuzeća, rokove i namjene za koje se ta prava daju (čl.18), uredbom utvrđuje granice vodnih područja

(čl. 34), donosi Plan upravljanja vodnim područjima (čl. 39), propisuje uredbom standard kakvoće voda za površinske, uključujući i priobalne vode i vode teritorijalnoga mora te podzemne vode (čl. 47), donosi Državni plan mjera za slučaj izvanrednih i iznenadnih onečišćenja voda (čl. 81), donosi Državni plan obrane od poplava (čl.128), te obavlja druge poslove propisane Zakonom o vodama.

Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja nositelj je vodne politike, te ostvaruje međunarodnu suradnju u pitanjima koja uređuje Zakon o vodama. Jednu od većih uloga pri upravljanju vodama ima ministar nadležnog ministarstva u području voda, to jest ministar gospodarstva i održivog razvoja koji podnosi prijedlog odluke kojom se utvrđuje granica između kopnenih voda i voda mora (čl. 3), utvrđuje pravilnikom granice podslivova, područja malih slivova i sektora (čl. 36), donosi pravilnik o sadržaju Plana upravljanja vodnim područjima kojim uređuje detaljniji sadržaj Plana upravljanja vodnim područjima (čl. 40), uređuje pravilnikom detaljnije način konzultiranja i informiranja javnosti o nacrtu Strategije upravljanja vodama i Plana upravljanja vodnim područjima (čl. 45), propisuje pravilnikom tehničke zahtjeve za projektiranje, građenje, održavanje i kontrolu tehničke ispravnosti građevina za odvodnju otpadnih voda (čl. 78), donosi odluku o ograničenju korištenja voda (čl. 93), te odluku o redu prvenstva korištenja voda (čl. 96), zatim donosi pravilnik o upravljanju, tehničkim i drugim uvjetima uređenja sustava za navodnjavanje, obvezi izvješćivanja o stanju i korištenju sustava, osnovama za utvrđivanje troškova održavanja sustava i načinu rasporeda tih troškova na korisnike (čl. 109), te obavlja druge poslove sukladno Zakonu o vodama.

3.2.2. Ovlasti Hrvatskih voda

Hrvatske vode su pravna osoba, osnovana od strane Republike Hrvatske, koja već 145 godina ima iskustva u vodnom gospodarstvu. Hrvatske vode su organizirane po teritorijalnom i funkcionalnom principu. Na službenim internetskim stranicama hrvatskih voda navodi se kako su Hrvatske vode pravna osoba za upravljanje vodama utemeljene Zakonom o vodama, čiji je pravni status: pravna osoba sui generis na koju se podredno primjenjuju propisi koji vrijede za ustanove. Tijelo upravljanja je Upravno vijeće, a voditelj poslovanja je generalni direktor. Prema Zakonu o vodama, Hrvatske vode upravljaju javnim vodnim dobro (čl. 16), podnose zahtjev za donošenje rješenja kojim se utvrđuje pripadnost zemljišta vodnom dobru (čl. 11), daju mišljenje i podnose zahtjev za donošenje rješenja o ispunjenju pretpostavki za prestanak statusa vodnog dobra (čl. 13), sklapaju ugovore o najmu, zakupu, služnosti i pravu građenja na javnom vodnom dobru u ime Republike Hrvatske (čl. 18), upravljaju regulacijskim i zaštitnim vodnim građevinama, građevinama za osnovnu melioracijsku odvodnju u vlasništvu Republike Hrvatske, te građevinama za detaljnu melioracijsku odvodnju u vlasništvu jedinica područne (regionalne) samouprave (čl. 27), dostavljaju Europskoj komisiji preslike Plana upravljanja vodnim područjima, njegove izmjene i dopune, zbirna izvješća o analizama značajki vodnih područja i plana monitoringa i privremeno izvješće o postignutom napretku u provedbi programa mjera (čl. 42), donose Plan upravljanja vodama na godišnjoj razini (čl. 44), donose programe smanjenja onečišćenja voda (čl. 59), istražuju razloge mogućeg nepostizanja ciljeva, preispituju i izmjenjuju vodopravne akte, preispituju i usklađuju program monitoringa, osiguravaju da se donesu dopunske mjere potrebne za postizanje tih ciljeva (čl. 65), te donose rješenje o obračunu i plaćanju troškova nastalih izvanrednim i iznenadnim onečišćenjem voda (čl. 84) ili snose troškove ako je onečišćivač nepoznat (čl. 84), izrađuju program održavanja voda (čl. 121), osiguravaju razmjenu bitnih informacija s nadležnim tijelom ili pravnom osobom druge države članice Europske unije o pitanjima međunarodnog vodnog područja koje Republika Hrvatska dijeli s drugom državom članicom Europske unije (čl. 124), izdaju vodopravnu potvrdu (čl. 163) i vodopravne dozvole (čl. 164), te obavljaju i druge poslove propisane Zakonom o vodama.

Na službenim stranicama Hrvatskih voda, njihove djelatnosti podijeljene su u nekoliko kategorija: Izrada planskih dokumenata za upravljanje vodama, Uređenje voda i zaštita od štetnog djelovanja voda, Melioracijska odvodnja, Korištenje voda, Zaštita voda, Navodnjavanje, Upravljanje javnim vodnim dobrom, Vođenje vodne dokumentacije, Stručni

poslovi, Stručni nadzor, Obračun naknada, Obračun i naplata vodnih naknada te, Upravljanje posebnim projektima.

Što se tiče financiranja, Hrvatske vode ne stječu nikakva financijska sredstva na tržišnoj osnovi, ne proizvode nikakve proizvode niti se pružaju nikakve usluge za koje je moguće ostvariti ekvivalentnu cijenu od korisnika u vodnom sustavu. Hrvatske vode obavljaju unaprijed navedene djelatnosti kako bi se svim korisnicima vodnih usluga osigurala dostupnost navedenih usluga, te kako bi se osigurao normalan život.

Hrvatske vode za daljnji rad imaju svoju misiju, viziju i ciljeve. Tako je na službenim stranicama navedeno kako je misija, to jest opći cilj Hrvatskih voda, upravljati vodama Republike Hrvatske kako bi se zaštitio život, zdravlje, te imovina, od štetnog djelovanja voda, te kako bi se osigurala dostupnost voda korisnicima, putem optimiziranja ekonomskih i ekoloških koristi i to na načelima održivog razvoja. Vizija im je usmjerena na kontinuirano ostvarivanje navedene misije kroz poštivanje najvišeg standarda kvalitete, koristeći suvremenu i empirijsku tehnologiju, zatim žele ostvariti i najviši stupanj suglasnosti s korisnicima i dionicima voda o ciljevima i načinima očuvanja vode i njene zaštite, razviti svijest o vodi kao strateškom resursu, te se nastoje afirmirati kao stručna i vjerodostojna nacionalna agencija za upravljanje vodama.

Imajući uvid u djelatnosti i nadležnosti Hrvatskih voda kao nacionalne agencije za upravljanje vodama, uviđamo njen veliki značaj u tom području i koliko je zapravo mnogo poslova i djelatnosti dodijeljeno ovoj agenciji na razini države kako bi se upravljanje vodama odvijalo u skladu sa zakonima i u smjeru postizanja njene najviše kvalitete kako bi se omogućio pristup svim korisnicima.

3.2.3. Ovlasti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Zakon o vodama također navodi i obveze i dužnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u području upravljanja vodama, a u ovom odlomku navedene su obveze i dužnosti koje imaju i jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sudjeluju u pripremi i provedbi vodne politike (čl. 7), ishode od Hrvatskih voda zahtjeve za izradu prostornih planova i mišljenje o poštivanju tih zahtjeva u odnosu na usklađenost tih prostornih planova s planskim dokumentima upravljanja vodama (čl. 39), predstavnička tijela jedinica uz suglasnost Hrvatskih voda određuju način i opseg korištenja vodnog dobra za odmor i rekreaciju (čl. 20), tijela jedinica

lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezna su Hrvatskim vodama na zahtjev ustupiti ili učiniti dostupnima podatke od značaja za upravljanje vodama i vođenje vodne dokumentacije. (čl. 154)

U sljedećem odlomku navedeni su neke od obveza jedinica lokalne samouprave i njezinih tijela sukladno Zakonu o vodama. Nadležno tijelo jedinice lokalne samouprave s obzirom na broj kupaca u prethodnim godinama ili s obzirom na infrastrukturu i opremu određuje koji je to broj koji označava veliki broj kupaca (čl. 4). Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku kojom se: utvrđuju lokacije za kupanje i trajanje sezone kupanja na površinskim vodama, odluku kojom se prikazuje ocjena o kakvoći vode za kupanje, te se određuje profil vode za kupanje, (čl. 58) uz to tijelo donosi detaljniji opći akt o mjestu, načinu i opsegu općeg korištenja voda (uz prethodno mišljenje Hrvatskih voda). (čl. 90) Jedinica lokalne samouprave poduzima pravodobne i primjerene mjere u slučaju izvanrednih okolnosti koje mogu imati štetan utjecaj na kakvoću površinskih voda za kupanje i zdravlje kupaca, obavještavaju javnost o nastaloj situaciji, te po potrebi donose i privremenu zabranu kupanja. Lokalne jedinice dostavljaju Hrvatskim vodama podatke koje se tiču kupališta, kakvoće površinske vode za kupanje, podatke o izvanrednim okolnostima koje mogu imati štetan utjecaj na vodu za kupanje. (čl. 58) Jedinice lokalne samouprave putem javnih isporučitelja vodne usluge, dužne su osigurati skupljanje i pročišćavanje komunalnih otpadnih voda prije njihova izravnog ili neizravnog ispuštanja u vode i to u skladu s izdanom vodopravnom dozvolom za ispuštanje otpadnih voda. (čl. 72) Predstavničko tijelo lokalne jedinice donosi odluku kojom se propisuje način održavanja građevina te osiguranje odgovarajuće kakvoće i dovoljne količine vode i uvjete korištenja javnih zdenaca, javnih crpki i ostalih sličnih građevina koje nisu uključene u sustav javne vodoopskrbe. (čl. 98)

U ovom odlomku navedeni su neke od obveza jedinica područne (regionalne) samouprave prema Zakonu o vodama. Jedinice područne (regionalne) samouprave upravljaju građevinama za navodnjavanje koje se nalaze na području tih jedinica (čl. 27), daju prethodno mišljenje o odluci o redu prvenstva korištenja voda (čl. 96). Predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave donosi odluku o zaštiti izvorišta za zonu sanitarne zaštite na području više jedinica lokalne samouprave u sustavu iste jedinice područne (regionalne) samouprave. (čl. 104)

4. DECENTRALIZACIJA UPRAVLJANJA VODAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Vode su prirodno dobro i nezamjenjivi prirodni resurs potreban svim živim bićima na našem planetu, pa tako i ljudima, zbog čega je potrebno pažljivo postupati i upravljati njime. Kako očuvanje samih voda, tako i gospodarenje vodama zahtijevaju izrazito velik angažman i veliku pozornost. Naime resorno ministarstvo, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i svaka ljudska akcija u području gospodarenja vodama moraju biti usklađeni s ustavnim odredbama, zakonskim i podzakonskim aktima. Gospodarenje vodama nije proces koji ima tržišnu cijenu, koji će se povećavati ili smanjivati ovisno o političkoj sceni. Naprotiv, to je prirodni resurs koji se mora očuvati na način kako je to danas uređeno od pravne definicije odnosno pravnog okvira, distribucije kvantitete i kvalitete, pa sve do krajnjeg potrošača (građana), kako bi se vode kao prirodni resurs osigurale i budućim generacijama. Sukladno Zakonu o vodnim uslugama, vodne usluge su usluge od općeg interesa i obavljaju se kao javna služba, koja mora biti univerzalna, kvalitetna, pristupačna, s pristupačnom cijenom i kontinuitetom kako bi se pod jednakim uvjetima osigurala svim građanima.

U Republici Hrvatskoj sustav gospodarenja vodama je izrazito centraliziran sustav, dakle Republika Hrvatska odnosno resorno ministarstvo upravlja vodama na način da je dostupna svima pod jednakim uvjetima, te je kao takav sustav vrlo pravedan, kvalitetan i dostupan svim građanima Republike Hrvatske. Centralizacijom se ograničava bilo kakva manipulacija ili oštećenje građana u procesu opskrbe vodom kao prirodnim resursom.

Samom činjenicom da je u Republici Hrvatskoj upravljanja resorom voda velikim dijelom centraliziramo, postavlja se pitanje mogućnosti i potrebe provođenja decentralizacije, a ako je odgovor na to pitanje potvrđan, postavlja se sljedeće koje se tiče vrste decentralizacije koja bi se provela.

Jedna od mogućih vrsta decentralizacije koju bi se primijenilo na upravljanje resorom voda jest teritorijalna decentralizacija koja se, kako je već navedeno u prethodnom poglavlju, odnosi na prijenos ovlasti i poslova na jedinice teritorijalne samouprave, to jest na jedinice područne (regionalne) samouprave (županije) ili jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi). Broj ovlasti i dužnosti prenesenih na jedinice teritorijalne samouprave vezanih za djelatnosti upravljanja vodama u Republici Hrvatskoj jest minimalan, zbog čega se postavlja pitanje mogućnosti prenošenja još nekih poslova iz tog djelokruga na navedene jedinice. Jedan od glavnih i najvećih problema prilikom prenošenja ovlasti na jedinice područne (regionalne) ili

lokalne samouprave jest nedostatak kapaciteta i kompetentnosti jedinica za obavljanje prenesenih im poslova. Samom činjenicom što je opskrba vodom i samo gospodarenje vodom i vodnim dobrom vrlo važna za sve korisnike, bitna je i sposobnost aktera pri izvršenju navedenih poslova. Jedinice teritorijalne samouprave u Republici Hrvatskoj teritorijalno su vrlo malene s nedostatkom kompetentnog kadra. U slučaju decentralizacije to jest prenošenja poslova održavanja i vođenja upravljanja resorom voda, jedinice bi trebale osigurati kvalitetno obrazovanje i usavršavanje osoblja za izvršavanje datih im poslova. Isto tako hrvatski je sustav lokalne samouprave monotipski, što znači da sve lokalne jedinice bez obzira na njihovu veličinu i sposobnosti te druga svojstva, imaju većinom isti djelokrug poslova, ali kako je već navedeno, upravljanje vodama jest vrlo opsežan posao kojemu se treba pridati velika važnost i kojemu se treba pristupiti s puno pažnje i kompetentnosti jer je bitno da se usluga pruži jednako svim građanima. Tu nailazimo na uporabu sljedeće vrste decentralizacije, odnosno da li je potrebno upotrijebiti ravnomjernu ili asimetričnu decentralizaciju. U slučaju decentralizacije upravljanja navedenim resorom bolje je upotrijebiti asimetričnu decentralizaciju koja se prilagođava samim jedinicama teritorijalne samouprave to jest ona uzima u obzir veličinu, financijske i kadrovske mogućnosti jedinica i općenito njihove sposobnosti za preuzimanje određenih obveza. Dok u slučaju ravnomjerne decentralizacije isti se poslovi dodjeljuju svim jedinicama jednako bez obzira na njihove kapacitete i svojstva, a kako je već navedeno, nemaju sve jedinice teritorijalne samouprave mogućnost preuzimanja takvih zahtjevnijih poslova. U slučaju kada bi se država odnosno resorno ministarstvo opredijelilo za decentralizaciju određenih poslova putem teritorijalne decentralizacije u obzir bi se trebali uzeti kapaciteti pojedinih regionalnih i lokalnih jedinica, osposobljenost kadra za obavljanje prenesenih poslova, stav samih jedinica odnosno predstavničkih tijela tih jedinica o želji i mogućnosti preuzimanja takvih obveza s obzirom na njihove financijske mogućnosti, mišljenje stanovnika tih jedinica o takvom prenošenju ovlasti. Uz to ukoliko se ovlasti prenesu na teritorijalne jedinice, nadzor nad obavljanjem tih dužnosti trebao bi se zadržati na nacionalnoj razini koje bi provodilo samo resorno ministarstvo. U području upravljanja vodama u Republici Hrvatskoj vidljiva je funkcionalna (stvarna) decentralizacija u slučaju Hrvatskih voda koje imaju određene ovlasti (navedene u poglavlju Hrvatske vode). Kao što je već rečeno, Hrvatske vode osnovane su od strane Republike Hrvatske čime je rasterećena središnja razina u pogledu obavljanja poslova vezanih za upravljanje resorom voda. Hrvatskim vodama data je određena autonomija u obavljanju prenesenih im poslova kojih je pozamašan broj. Postavlja se pitanje, da li je moguće još poslova prenijeti na Hrvatske vode i da li im je dana dovoljna autonomija za obavljanje onih koji su već u njihovoj nadležnosti. S obzirom na navedene podatke u poglavlju o Hrvatskim vodama

vidljivo je kako Hrvatske vode imaju dovoljno poslova koji su im preneseni te nema potrebe za dodatnim poslovima kako ne bi došlo do preopterećenja s obvezama i do lošeg obavljanja poslova zbog tog preopterećenja.

Najvažnije djelatnosti na području resora voda jesu vodoopskrba¹ i odvodnja² koje trebaju biti osigurane svim građanima države zbog same činjenice da je voda neophodna svakom ljudskom biću kako bi preživjelo. Javna vodoopskrba i javno odvodnjavanje ujedineni su pojmom vodnih usluga. Vodne usluge u Republici Hrvatskoj pružaju isporučitelji vodnih usluga. Prema Zakonu o vodnim uslugama, isporučitelji vodnih usluga su pravne osobe koje moraju biti ustrojene kao trgovačka društva ili javne ustanove koje se bave samo vodoopskrbom pitke vode i/ili odvodnjom otpadnih voda, dok su osnivači isporučitelja vodnih usluga jedinice lokalne samouprave ili pravna osoba čiji je jedini osnivač jedinica lokalne samouprave.

Na području Republike Hrvatske još uvijek postoje i lokalni vodovodi³ koji su nastali u naseljima prije postojanja i povezanosti svih naselja u javne vodovode a kojih je 2019-e bilo 190. Republika Hrvatska nastoji postojeće lokalne vodovode pripojiti javnim vodovodima to jest ukinuti postojeće lokalne vodovode kako bi se cjelokupna vodoopskrba vodila putem javne vodoopskrbe. Lokalni vodovodi pripojili bi se najbližem isporučitelju vodnih usluga ukoliko je cjelokupna infrastruktura lokalnog vodovoda ispravna, a u slučaju neispravnosti građevine i infrastrukture lokalnog vodovoda on će se ukinuti te će se osigurati spajanje na infrastrukturu javnog vodovoda. Na primjeru lokalnih vodovoda možemo uočiti kako se u Republici Hrvatskoj ide s ciljem centralizacije vodoopskrbe, te se tu može postaviti pitanje mogućnosti decentralizacije tog dijela vodnog resora. Lokalni vodovodi imaju svoje prednosti i nedostatke (Tablica 1). Jedna od velikih prednosti lokalnih vodovoda jest niža cijena vodoopskrbnih usluga i usluga odvodnje, također se navedeni poslovi obavljaju na razini koja je najbliža njihovim korisnicima, koriste se građevine i već postojeća infrastruktura i prirodni izvori pitke vode. Nedostaci ovakvog načina vodoopskrbe su neuređeni pravni odnosi, nepostojanje odgovornih osoba za upravljanje takvim vodovodima, neispravnost infrastrukture koja može dovesti do

¹ „S tehničkog aspekta, planiranje i izgradnja sustava opskrbe vodom složen je proces koji obuhvaća zahvaćanje vode iz okoliša, skupljanje ili skladištenje vode, pročišćavanje i distribuciju vode potrošačima.“ D.Servan: Efekti privatizacije javnih vodnih usluga; str 611.-638. <https://hrcak.srce.hr/file/191700>

² „Proces odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda uključuje skupljanje otpadnih voda, njihovu obradu i pročišćavanje, reguliranje atmosferskih voda te obradu taloga i pročišćavanje otpadnih voda.“

³ „Lokalni vodovodi su građevine za vodoopskrbu od izvorišta ili drugog vodozahvata do mjesta priključenja krajnjeg korisnika ili do javne slavine, osim komunalnih vodnih građevina, internih vodovodnih sustava i individualnih sustava vodoopskrbe, izgradnju kojih su izravno financirale fizičke osobe i iznimno i pravne osobe, a radi osiguranja vode u svrhu ljudske potrošnje za jedno naselje, više naselja ili dio naselja.“ – Zakon o vodnim uslugama, članak 3. stavak 7.

razvoja mikrobioloških onečišćenja to jest neispravnosti vode za ljudsku uporabu, nedostatak testiranja vode za upotrebu, neodržavanje infrastrukture od strane korisnika vodovoda. Iako postoji određen broj navedenih nedostataka u korištenju lokalnih vodovoda, korisnici takvih vodovoda i dalje odbijaju spajanje na javne vodovode, a najveći razlog za to jest povećanje cijena vodoopskrbe i odvodnje nakon spajanja na javne vodovode. Ipak Republika Hrvatska i dalje nastoji ukinuti lokalne vodovode i pripojiti ih javnoj vodoopskrbi, a kao glavni razlog za to navodi se zdravstvena sigurnost korisnika pitke vode.

Tablica 1. Prednosti i nedostaci lokalnih vodovoda

Lokalni vodovodi	
Prednosti	Nedostatci
- Niske cijene usluga - Postojeća infrastruktura - Prirodni izvori vode - Blizina usluge korisnicima	- Neispravnost infrastrukture - Nepostojanje odgovorne osobe ili tijela - Nepostojeći pravni okvir - Neprovođenje testiranja vode zbog upotrebljivosti

Sljedeća vrsta decentralizacije jest funkcionalna decentralizacija, a kako je navedeno u poglavlju o decentralizaciji, u Republici Hrvatskoj primjer ove vrste decentralizacije predstavljaju Hrvatske vode. Kako je već rečeno, Hrvatske vode su pravna osoba osnovana od strane Republike Hrvatske i reguliraju se prema odredbama Zakona o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19). U Zakonu o vodama navedeno je kako „Republika Hrvatska solidarno i neograničeno odgovara za obveze Hrvatskih voda“ (Zakon o vodama NN 66/2019, (1285); 84/2021; članak 201. stavak 2). Republika Hrvatska kao osnivač Hrvatskih voda ima određeni utjecaj na rad i djelovanje Hrvatskih voda, iako im je dana određena autonomija nad Hrvatskim vodama potrebno je održavati i nekakvu kontrolu. Tako prema Zakonu o vodama imamo neke primjere gdje središnja državna vlast ima određeni utjecaj na rad Hrvatskih voda. U slučaju kada Hrvatske vode uzimaju zajmove ili kredite kako bi se izgradile komunalne vodne

građevine, potrebna im je prethodna suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Hrvatskom Saboru Hrvatske vode obavezne su podnositi izvješće o izvršenju Plana upravljanja vodnim područjima. Još jedan od načina kako središnja razina vlasti obavlja kontrolu na radom Hrvatskih voda jest taj da o žalbama na rješenja Hrvatskih voda o obračunu i plaćanju troškova onečišćenja iz članaka 84. stavka 1 i članka 117. stavka 1. Zakona o vodama, odlučuje nadležno ministarstvo. A cjenik o naknadi štete Hrvatske vode donose uz prethodnu suglasnost ministra nadležnog ministarstva. Dakle možemo uvidjeti kako Hrvatske vode u obavljanju određenih im zadataka i poslova ipak trebaju suglasnosti određenih tijela sa središnje razine vlasti, te samom činjenicom da Republika Hrvatska odgovara za obveze Hrvatskih voda, mora postojati ograničenje njihove autonomije. Pozitivne strane ove vrste decentralizacije su rasterećenje središnje države u smislu smanjenja broja poslova koje mora obavljati, te rasterećenja njenog personalnog kadra prenošenjem poslova na specijalizirane organizacije koje imaju relativno visok stupanj autonomije. Negativne strane bile bi u slučaju kada bi te specijalizirane organizacije dobile preveliku autonomiju te time izmakle kontroli države koja ne bi više imala utjecaj na obavljanje prenesenih poslova, zbog toga treba pripaziti kolika se autonomija daje organizacijama pri prijenosu poslova, kako bi one i dalje bile pod izravnim nadzorom središnje države koja bi i dalje držala najvažnije konce u svojim rukama.

4.1. Decentralizacija resora voda i privatni sektor

Vrsta decentralizacije koja je vrlo upitna za provedbu u resoru voda jest ekonomska decentralizacija kao dio funkcionalne (horizontalne) decentralizacije, a specifično govoreći privatizacija. Privatizacija je provedena u nekim drugim sektorima od javnog interesa kao što su telekomunikacije ili opskrba električnom energijom, pa zašto se ne bi provela u resoru upravljanja vodama. Privatni sektor ponajprije za cilj ima ostvarivanje ekonomskih vrijednosti to jest ostvarivanja profita. U teoriji privatizacija pružanja vodnih usluga jest moguća (kao na primjeru Danske, ali uz odobrenje lokalnih jedinica), ali je proces prijenosa djelatnosti usluga vrlo težak i dugotrajan s tim da nema garancije da bi bio isplativiji, te se postavlja pitanje zaštite javnog interesa u obavljanju vodnih usluga od strane privatnog sektora. Nakon preuzimanja djelatnosti od javnog, privatni sektor težio bi vraćanju uložених finansijskih resursa, a moguća su i dodatna finansijska ulaganja povodom već postojeće tehničke infrastrukture koja u pojedinim područjima možda ne zadovoljava kriterije za pružanje usluge, što samim time znači kako bi privatni sektor određivao cijenu usluge kako bi nadoknadio izgubljene i uložene resurse. Privatni sektor dobro je primijeniti u području u kojima postoje i konkurentski pružatelji usluga

kao što su opskrba električnom energijom, da bi za korisnike takvo pružanje bilo financijski isplativije, jer samom činjenicom postojanja konkurencije, privatnici nastoje uskladiti svoju cijenu i kvalitetu usluge kako bi privukli što veći broj korisnika, a korisnici bi sami birali koji im pružatelj usluga najviše odgovara kvalitetom i financijskom mogućnosti. U slučaju opskrbe vodom i odvodnjavanja bitno je da je usluga pružena svim korisnicima u jednakoj mjeri i kvaliteti. Stanovništvo Republike Hrvatske na mjestima je rijetko naseljeno što znači da postoji pitanje isplativosti pružanja ove usluge privatnom sektoru. Usluga mora biti pružena i na takvim udaljenim mjestima, gdje dolazi do velikih troškova pri izgradnji adekvatne infrastrukture kako bi se usluga pružila građanima na tim područjima na kojima potrošnja vode možda i nije u količinama koje bi se isplatile privatnom sektoru koji teži profitu. U navedenom slučaju može doći ne samo do poskupljenja usluge korisnicima u udaljenim mjestima, nego i do izostanka pružanja same usluge zbog neisplativosti privatnom sektoru koji ne bi bio obavezan pružiti takvu uslugu jer mu ne donosi određeni profit što u slučaju opskrbe vodom nije prihvatljivo. Isto tako u slučaju privatizacije vodnih usluga javlja se i problem nadzora nad tim djelatnostima. Republika Hrvatska trebala bi obavljati nadzor nad privatnim pružateljem usluga kako bi se ona pružila svim korisnicima u jednakoj i jednako kvalitetnoj mjeri što bi podrazumijevalo pravnu regulaciju takvog pružanja usluge, čime se samo pružanje usluge i nadzor razdvajaju na dvjema razinama, javnoj i privatnoj. Već je navedeno kako je voda resurs koji je potreban svim ljudima za preživljavanje i kao takva je nezamjenjiva i potrebno je osigurati da na adekvatan način bude dostavljena svim korisnicima.

U slučaju da se država ipak odluči kako bi obavljanje vodnih usluga prepustila privatnom sektoru trebalo bi se ispitati i mišljenje stanovnika Republike, odnosno korisnike te usluge, tako da bi se s obzirom na važnost vode za njih, pitanje trebalo raspraviti na državnom referendumu na kojem bi građani odlučili da li je ta opcija prihvatljiva za njih.

5. UPRAVLJANJE RESOROM VODA U DANSKOJ

Danska je država sjeverne Europe, smještena na obalama Baltičkog mora, jedna je od nordijskih država koje prednjače u brizi i zaštiti prirode i prirodnih resursa, pa tako i vode. „Danska je još 1970-tih i 80-tih počela shvaćati da se nešto mora poduzeti kako bi se u vodoopskrbi trošilo manje energije. Ta zemlja je u to vrijeme previše eksploatirala podzemne vode i suočavala se sa zagađenjem rijeka i priobalnih dijelova otpadnim vodama, kao i velikom potrošnjom vode i neefikasnom upotrebom.“ (Agrobiz, 2017.)

Zakonodavstvo kojim je regulirano obavljanje djelatnosti resora voda u Danskoj podijeljeni su na propise kojima se određuju uloge i djelatnosti javnih tijela u pogledu opskrbe pitkom vodom, te na propise koji se odnose na uloge i odgovornosti javnih tijela za odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda. Što se tiče opskrbe pitkom vodom, ona je definirana sljedećim propisima: Danskim zakonom o reformi sektora voda, Zakonom o vodoopskrbi, Regulacijom komunalne i privatne vodoopskrbe, Zakonom o naplati vode, Zakonom o onečišćenju tla i ostalim propisima. Dok se odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda regulira: danskim Zakonom o reformi sektora voda, Zakonom o pravilima plaćanja otpadnih voda, Zakonom o pritužbama potrošača, Zakonom o odgovornosti za štetu u okolišu, Zakonom o naknadama za otpadne vode, Zakonom o vodnom planiranju, Aktom o vodenim tokovima, te drugim propisima. (DANVA, 2016.)

Upravljanje resorom voda u Danskoj obavlja se na centralnoj i lokalnoj razini. Na centralnoj razini za upravljanje resorom voda zadužena su 2 ministarstva, Ministarstvo okoliša i hrane (Miljø- og Fødevareministeriet) koje je odgovorno je za propise o okolišu, te Ministarstvo energije, komunalnih usluga i klime (Klima-, Energi- og Forsiningsministeriet) odgovorno za regulaciju komunalnih usluga i gospodarsku regulaciju sektora. Poslovi koje obavljaju tijela na središnjoj razini sukladno podacima sa službenih stranica Europskog odbora regija (European Committee Of The Regions) su: formuliranje politike, praćenje i ocjenjivanje stanja podzemnih i površinskih voda, provođenje propisa, provođenje analizu pritiska i utjecaja, te ekonomsku analizu, priprema i koordinacija provedbe RBMP-a (Plana upravljanja riječnim slivom) i Programa mjera, koordiniranje preliminarne procjene rizika od poplava, karte poplava i FRMP-a (Plana upravljanja rizikom od poplava) za međunarodna područja riječnog sliva (ako je potrebno), pripremanje dva sveobuhvatna FRMP-a koji uključuju općinske FRMP-ove, koordiniranje sudjelovanja javnosti, izdavanje dozvola, pružanje pomoći u pogledu politike

zaštite okoliša općenito i WFD (EU Water Framework Directive) posebno, širenje znanja, koordiniranje međunarodne suradnje, Nadgledanje vodoopskrbe i upravljanje otpadnim vodama.

Uz ministarstva, na središnjoj razini za upravljanje resorom zadužena je i Agencija za zaštitu okoliša (Miljøstyrelsen) osnovana u sklopu Ministarstva okoliša i hrane. Agencija je organizirana u pet centara od kojih je jedan zadužen za čistu vodu (vodu za piće, kupanje, vodu za bazene, podzemne vode namijenjene za piće). Još neki od zadataka koje obavlja Agencija tiču se izrade stručnih planova za upravljanje vodama, upravljanje Zakonom o tokovima vode, te upravljanje Zakonom o morskom okolišu.

Teritorijalno, Danska je podijeljena na regionalnu razinu koja se sastoji od pet regija, te na lokalnu razinu koja se sastoji od 98 općina. (Kovačić, 2009. str. 994-995) Regije nemaju ulogu u upravljanju resorom voda, dok su, prema službenom stranicama Europskog odbora regija (European Committee Of The Regions), ovlasti i dužnosti općina: obavljati operativne odgovornosti za upravljanje vodama, provoditi većinu intervencijskih programa, izraditi lokalne akcijske planove u vezi s upravljanjem vodama, na temelju RBMP-a (Plana upravljanja riječnim slivom), pripremiti i provesti općinske FRMP-ove (Planove upravljanja rizikom od poplava), te posjeduje vlastite tvrtke za vodoopskrbu i pročišćavanje otpadnih voda (ostali pružatelji vodnih usluga u izravnom su vlasništvu potrošača). Općine su također odgovorne za lokalne vodne planove i usklađenost sa zakonima i predaju dozvole tvrtkama koje vode komunalne usluge na dnevnoj bazi. Općine u svom vlasništvu imaju približno 120 komunalnih poduzeća zaduženih za pitku vodu i kanalizaciju. Ta komunalna poduzeća odgovorna su za vodoopskrbu, prikupljanje i pročišćavanje kanalizacije, upravljanje oborinskim vodama i djelomično prilagodbu klimatskim promjenama, te opskrbljuju gušće naseljena područja, dok rjeđe naseljena područja, odnosno sela opskrbljuje približno 2000 privatnih zadruga koje su u vlasništvu samih korisnika usluge. Međutim te privatne zadruge za djelovanje moraju dobiti dozvole od općina.

Dok se vodoopskrba obavlja u vlasništvu općina, ali i privatnih zadruga samih korisnika, kod odvodnje to nije slučaj. „Postrojenja za pročišćavanje vode koji su spojeni na javnu mrežu su bez iznimke u vlasništvu lokalnih vlasti i kojima upravljaju poduzeća u vlasništvu općine.“ (DANVA, 2016)

Danska vodoopskrba provodi se 100% iz podzemnih voda i kako možemo uočiti, vrlo je decentralizirana, prepuštena na upravljanje jedinicama lokalne samouprave (općinama) i

privatnim zadrugama korisnika koje dozvolu za isporučivanje usluge dobivaju od lokalnih jedinica. Prema službenim stranicama danskog Ministarstva energije, komunalnih usluga i klime, sektor voda je prirodni monopol, što znači da kućanstva i tvrtke ne mogu slobodno birati tvrtku za vodoopskrbu i otpadne vode, već da su povezani sa svojim lokalnim vodovodom i/ili postrojenjem za pročišćavanje otpadnih voda. Stoga je važno osigurati regulaciju koja podržava učinkovit rad i visoku kvalitetu vode iz lokalnih vodoopskrba potrošača.

U Danskoj na području resora voda djeluje i DANVA; Dansko udruženje za vodu i otpadne vode koja je nacionalno udruženje komunalnih poduzeća za vodu i otpadne vode. DANVA je neprofitna organizacija koju financiraju njezini članovi, a to su: komunalne službe, općine, savjetnici, izvođači i osobni članovi. Njezin je cilj briga o zajedničkim interesima danskih dobavljača vode i kanalizacije u promicanju stabilne i visokokvalitetne opskrbe vodom i kanalizacijom na ekološki održivoj osnovi. DANVA je osnovana 2002. godine spajanjem dviju udruga, Danske asocijacije za opskrbu vodom i Danske asocijacije za otpadne vode.

S obzirom na navedeno, možemo uočiti kako je Danska izrazito koncentrirana na očuvanje i upravljanje vodama. Provela je decentralizaciju kojom se opskrba vodom obavlja na lokalnoj razini, ali i uz mogućnost samih građana da kroz svoje privatne zadruge obavljaju uslugu vodoopskrbe i do sada je vidljivo kako provedene mjere dobro funkcioniraju i kako bi Danski model mogao biti primjer i ostalim državama, ali se mora uzeti u obzir da proces koji je doveo do trenutnog stanja nije bio nimalo lagan i jednostavan, te je bilo potrebno mnogo vremena i truda da se postignu trenutni rezultati.

6. UPRAVLJANJE RESOROM VODA U ITALIJI

Italija je država na jugu Europe i najveća država u Sredozemnom moru, obogaćena je i mnogim rijekama i jezerima. Italija se još od 1990-ih godina bori s regulacijom resora voda koje je od početka bilo kaotično i do današnjeg dana se pokušava regulirati. Neki od važnijih događaja u razvoju resora voda u Italiji odnose se na Gallijev zakon kojim je po prvi put uvedena jasna politika vodoopskrbe i sanitacije u Italiji na nacionalnoj razini. Imao je za cilj osnivanje regionalnih komunalnih poduzeća nad kojima je dopuštena privatizacija kroz koncesije. No zbog čestih promjena na vlasti, provedba zakona nije išla izvornim planom. Nadalje, od početka 2000-tih pokušala se uvesti privatizacija u sektor upravljanja vodama što je zaustavljeno referendumom 2011. kada su talijanski stanovnici glasali protiv privatizacije.

Upravljanje vodama u Italiji odvija se na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini vlasti. Na nacionalnoj razini djeluju: Ministarstvo okoliša, kopna i mora (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) koje je 2021. preimenovano u Ministarstvo ekološke tranzicije (Ministero della transizione ecologica), Talijanski institut za zaštitu okoliša i istraživanje (ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), Talijansko regulatorno tijelo za energiju, mreže i okoliš (ARERA – Autorita di Regolazione per Energia Reti e Ambiente).

Ministarstvo ekološke tranzicije ima Glavnu upravu za zaštitu teritorija i vodnog dobra (Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche) koja se bavi sljedećim pitanjima: zaštitom vodnih resursa od onečišćenja, vodnom bilancom i korištenjem resursa, potporom za nadzor korištenja vodnih resursa, integriranim upravljanjem ciklusom otpada i vezom s organizacijama za podršku. Talijanski institut za zaštitu okoliša i istraživanja djeluje pod političkim smjernicama Ministarstva okoliša kopna i mora. Suraduje s brojnim europskim i međunarodnim ekološkim, znanstvenim i tehničkim institutima i organizacijama, u provedbi svog institucionalnog mandata te u suradnji s Ministarstvom okoliša, kopna i mora. ARERA jest talijansko regulatorno tijelo za energiju, mreže i okoliš koje provodi poslove regulacije i kontrole u sektorima energije, prirodnog plina, vode, ciklusa otpada i daljinske topline. Prema službenim stranicama ARERA-e ono jest neovisno tijelo uprave koje radi na promicanju tržišnog natjecanja i učinkovitosti u komunalnim djelatnostima te zaštitu interesa korisnika i potrošača. Funkcije se obavljaju usklađivanjem gospodarskih i financijskih ciljeva subjekata koji posluju s općim ciljevima društvene prirode, zaštite okoliša i učinkovitog

korištenja resursa. Obavlja savjetodavne aktivnosti i aktivnosti izvješćivanja Vlade i Sabora o pitanjima iz svoje nadležnosti, također u svrhu definiranja i provedbe zakonodavstva EU.

Na nacionalnoj razini jest i Utilitalia, nacionalna federacija talijanskih komunalnih poduzeća osnovana 2015. godine spajanjem Federambiente (ekoloških usluga) i Federutility (usluge energije i vode) radi pružanja javnih usluga u područjima okoliša, vode i energija. Sastoji se od 260 poduzeća, tvrtki i konzorcija koji pružaju usluge javnog zdravstva i čišćenja okoliša. U području voda Utilitalia udružuju operatere vodnih usluga od onih koji se bave prikupljanjem, pročišćavanjem, distribucijom, kanalizacijom, skupljanjem do onih koji se bave pročišćavanjem otpadnih voda. Predstavlja gotovo sve operatere vodnih usluga u Italiji. Udružuje tijela i strukture koje planiraju i projektiraju vodne sustave na lokalnoj razini. Pruža podršku suradnicima u zakonodavnim, regulatornim, tarifnim i tehnološkim razvojnim pitanjima te u izradi analiza, ekonomskih i financijskih planova.

Na regionalnoj razini Italija je podijeljena na regije kojih je trenutno 20. Uz regije na regionalnoj razini u upravljanju vodama djeluju i dvije autonomne pokrajine Trento i Bolzano. 20 regionalnih vlada ima važne regulatorne ovlasti. Regionalne vlade trebale bi definirati planove ulaganja kao i poslovne planove komunalnih poduzeća te pratiti njihovu provedbu. Neki od poslova regija u resoru voda prema Europskom odboru regija (European Committee Of The Regions) su: zastupljeni su u odboru (Conferenza istituzionale permanente) vlasti vodnog područja (RBD – River basin district) i RBD-ova koji obuhvaćaju više od jedne regije, zaduženi pripremiti regionalne planove zaštite voda (Piani di tutela delle acque) za podršku i provedbu RBMP-a (River Basin Managment Plan), obavljati monitoring podzemnih i površinskih voda, provoditi zakone o vodama, doprinijeti RBMP-ovima (koja su pripremila nadležna tijela RBD), voditi pripremu FRMP-a (Flood Risk Managment Plan – plan za zaštitu od poplava) za jedinice upravljanja kojima se upravlja na regionalnoj razini (često pod koordinacijom nadležnih tijela RBD-a), doprinijeti pripremi FRMP-a za međuregionalne jedinice upravljanja (UoMs), provoditi mjere RBMP i FRMP na regionalnoj razini, identificirati i nadzirati područja vodnih usluga (Ambiti territoriali omogenei), čije agencije zauzvrat nadziru poduzeća za vodne usluge i odobravaju njihove tarife.

Lokalna razina u Italiji podijeljena je na provincije kojih je trenutno 107, od kojih je 14 metropolitanskih gradova, dvije autonomne provincije i regija Doline Aoste koja je jedina regija koja nije podijeljena već ima status samostalne provincije. Provincije se nadalje sastoje od općina koje čine treću razinu teritorijalne podjele Italije i trenutno ih je 8094 koje se razlikuju po površini i broju stanovnika. Upravljanje vodama na lokalnoj razini u Italiji jest vrlo različito

i ovisi o samim regijama. Provincije u upravljanju vodama imaju različite uloge ovisno o regiji u kojoj se nalaze, a same poslove i obveze delegiraju se na provincije od strane regija. Obveze općina u području vodnih resursa također se razlikuju no prema podacima Europskog odbora regija (European Committee Of The Regions) postoje određeni opći poslovi koje obavljaju sve općine, a to su: vlasništvo nad tvrtkama za usluge vodoopskrbe koje upravljaju opskrbom pitkom vodom, kanalizacijom i pročišćavanjem otpadnih voda (vlasničke strukture razlikuju se u cijeloj zemlji), upravljanje lokalnim problemima vode, provedba mjera RBMP i FRMP na lokalnoj razini, sudjelovanje u riječnim ugovorima (contratti di fiume) za lokalno, participativno upravljanje vodnim tijelima.

Prema podacima Utilitalije iz 2017. (organizacija koja udružuje subjekte i strukture uključene u planiranje i projektiranje vodnih sustava na lokalnoj razini), distribucija nacionalnog stanovništva prema vrsti upravitelja jasno ističe trend sektora vodoprivrede u kojem je upravljanje javno. Tako imamo: javno poduzeće (100%) 53%, mješovito poduzeće s javnom većinom/kontrolom 32%, Izravno upravljanje od strane lokalne vlasti 12%, mješovito poduzeće s privatnom većinom/kontrolom 1%, privatna tvrtka 2%.

Prema navedenim podacima i činjenicama možemo uvidjeti kako je upravljanje sektorom voda u Italiji vrlo različito ovisno o regiji u kojoj se obavlja pa tako i na lokalnoj razini vlasti. Isto tako vidimo kako je upravljanje vodoopskrbom i odvodnjom preneseno na regionalnu (područnu) i lokalnu razinu, te je način obavljanja djelatnosti prepušten na odabir samim regijama koje onda takav način djelovanja prenose i na ostale jedinice lokalne samouprave. No kako je navedeno na samom početku poglavlja, razvoj sektora voda i njegova upravljanja u Italiji još je u razvoju postavlja se pitanje mogućnosti izjednačavanja načina obavljanja djelatnosti na razini čitave države ili će se zadržati dosadašnji način obavljanja djelatnosti i upravljanja ukoliko je samo stanovništvo zadovoljno uslugom koju primaju.

ZAKLJUČAK

Postupak decentralizacije općenito je težak za provesti naročito kada je u pitanju resor kao što su vode s kojim je potrebno pažljivo postupati. Vode se vrlo važan prirodni resurs koji je nezamjenjiv, a potreban za život kako prijašnjim, tako i sadašnjim i budućim generacijama zbog čega je potrebno posvetiti puno pažnje za njeno očuvanje i zaštitu. Države se na različite načine okreću ka rješavanju upravljanja vodama, a u ovom radu obradila sam tri različite države: Republiku Hrvatsku, Dansku i Italiju.

Republika Hrvatska regulira upravljanje vodama na središnjoj, regionalnoj (područnoj) i lokalnoj razini. Regulacija upravljanja vodama najviše se odvija na središnjoj razini od strane resornog ministarstva i putem Hrvatskih voda koje su pravna osoba osnovana od strane Republike Hrvatske. Manji dio poslova obavlja se na regionalnoj (područnoj) i lokalnoj razini. Lokalna razina zadužena je za vodoopskrbu i odvodnju pitke vode korisnicima. U Republici Hrvatskoj još uvijek postoje lokalni vodovodi koji su nastali prije postojanja i priključivanja kućanstava na javne vodovode. Na primjeru lokalnih vodovoda vidimo kako središnja razina teži centralizaciji upravljanja vodama jer nastoji ukinuti lokalne vodovode i sva kućanstva spojiti na javnu vodoopskrbu. S obzirom na navedeno postavlja se pitanje mogućnosti i potrebe daljnje decentralizacije upravljanja vodama u Republici Hrvatskoj. Trebaju li se određeni poslovi prenijeti na jedinice regionalne (područne) i lokalne samouprave u obliku teritorijalne decentralizacije ili je pak bolje rješenje u funkcionalnoj decentralizaciji prenošenjem poslova na Hrvatske vode. Bez obzira na vrstu odabrane decentralizacije, središnja vlast mora ju provesti pažljivo i u suradnji sa subjektima na koje se poslovi i obveze prenose koji se moraju izjasniti mogu li s obzirom na svoje kadrovske i financijske kapacitete preuzeti takve obveze. Uz to potrebno je i mišljenje samih korisnika usluga iz vodnog resora, a posebno ako se država odluči za privatiziranje resora. Ako uzmemo u obzir navedeno, Republika Hrvatska ima puno prostora za provedbu decentralizacije upravljanja vodama, ali mora imati na umu kako je to vrlo opsežan i osjetljiv resor koji zahtjeva pažljivo postupanje.

Država koja je uspješno provela decentralizaciju upravljanja vodama jest Danska. Upravljanje vodama u Danskoj odvija se na središnjoj i lokalnoj razini, dok regionalna (područna) razina nema značajnu ulogu u ovom resoru. Na središnjoj razini obavljaju se opći poslovi upravljanja vodama, dok su vodoopskrba i odvodnja prenesene na lokalne jedinice, ali i na privatne zadruge samih građana čije se osnivanje treba odobriti od strane lokalne jedinice. Danska se pokazala kao država koja puno pažnje pridaje zaštiti okoliša i vode te kao takva može

biti primjer drugim državama. Iako je uspješno provela decentralizaciju upravljanja vodama i njen slučaj mogu primijeniti i druge države, treba imati na umu kako je sam proces decentralizacije bio zahtjevan i finansijski i kadrovski i vremenski dugotrajan.

Italija upravlja resorom voda na tri razine vlasti: središnjoj, regionalnoj (regije) i lokalnoj (provincije i općine). Italija je specifična po tome što je upravljanje vodama na nacionalnoj razini različito. Svaka regija sama za sebe određuje način na koji će upravljati vodama te takve načine delegira na provincije i općine u svom sastavu. Upravljanje vodama u toj državi je od početka kaotično i još uvijek je u razvoju. Postavlja se pitanje postoji li potreba da se upravljanje vodama organizira na isti način na nacionalnoj razini ili ipak treba ostaviti regijama na izbor kako će organizirati upravljanje. Pošto je reguliranje upravljanja vodama još uvijek u razvoju smatram kako je potrebno uključiti i same korisnike u proces i dati im priliku izraziti svoje mišljenje o dotičnom pitanju. Uvidom u navedeno može se zaključiti kako Italija ima još puno prostora za unaprjeđenje upravljanja vodama.

LITERATURA

PRAVNI PROPISI:

1. Zakon o vodama, NN 66/2019, (1285); 84/2021
2. Zakon o vodnim uslugama, NN 66/2019., (1286)

INTERNETSKI IZVORI:

1. Agrobiz ; <https://www.agrobiz.hr/agrovijesti/danska-lider-u-efikasnem-koristenju-vode-4617>, posjećeno 2. veljače 2022.
2. ARERA: https://www.arera.it/it/che_cosa/presentazione.htm, posjećeno 20. ožujka 2022.
3. DANVA; <https://www.danva.dk/>, posjećeno 2. veljače 2022.
4. Doxee: <https://www.doxee.com/blog/digital-marketing/water-utilities-sector-trends-in-italy/>, posjećeno 19. ožujka 2022.
5. European Committee Of The Regions; <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Denmark-Water-Management.aspx>, posjećeno 2. veljače 2022.
6. Hrvatske vode; <https://www.voda.hr/hr/povijest>, posjećeno 15. siječnja 2022.
7. Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale: <https://www.isprambiente.gov.it/en/istitute>; posjećeno 20. ožujka 2022.
8. Jutarnji list; <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/otkrivamo-ukida-se-cak-80-posto-lokalnih-vodovoda-u-hrvatskoj-150-direktora-dobit-ce-otkaz-evo-sto-to-znaci-za-gradane-8259512>, posjećeno 25. siječnja 2022.
9. Klima-, Energi- og Forsiningsministeriet; <https://kefm.dk/vand-og-affald/vand>, posjećeno 2. veljače 2022.
10. Kovačić, M. (2009). Reforma lokalne samouprave u Danskoj 2007. godine. Hrvatska i komparativna javna uprava, 9. (4.), 989-997. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/136030>, posjećeno 2. veljače 2022.
11. Miljøstyrelsen; <https://mst.dk/service/om-miljoestyrelsen/organisation/miljoestyrelsens-enheder/jura/>, posjećeno 2. veljače 2022.
12. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja; <https://mingor.gov.hr/>, posjećeno 15. siječnja 2022.
13. Science direct: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0957178716302041>; posjećeno 22. ožujka 2022.

14. Servan, Desanka: „*Efekti privatizacije javnih vodnih usluga*“; Hrvatska komparativna javna uprava, vol. 14, br. 3, 2014, str. 611-638 <https://hrcak.srce.hr/129758>; posjećeno 25. siječnja 2022.
15. Utilitalia: <https://www.utilitalia.it/chi-siamo/utilitalia>; posjećeno 20. ožujka 2022.

OSTALI IZVORI:

1. Đulabić, V.: *Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj* (str. 1-20); Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung (2018)

