



HRVATSKE VODE



HRVATSKE VODE  
**JADRANSKI PROJEKT**

## **Hrvatske Vode Jadranski Projekt**

**HV-GRANT -C-6.**

**Tehnička pomoć za jačanje kapaciteta lokalnih poduzeća  
za vodoopskrbu i odvodnju**

***Technical Assistance to Strengthening the Capacity of  
Municipal Water and Sewerage Companies***

**NACRT**

## **STRATEGY REPORT**

CM-SR-07-0002

Rev2

**CM EXPERT** | 

Zagreb, travanj 2008.

- CLIENT: **HRVATSKE VODE**  
Ulica grada Vukovara 220  
10000 Zagreb, Hrvatska
- COMMISSION **HRVATSKE VODE JADRANSKI PROJEKT d.o.o.**  
AGENT: Ulica grada Vukovara 220  
10000 zagreb, Hrvatska
- PROJEKT: **HV-GRANT -C-6.**  
**Technical Assistance to Strengthening the Capacity  
of Municipal Water and Sewerage Companies**  
**HV 55/06, HVJP 11/06**

CONSULTANT:



**CM-Expert d.o.o.**

Trg bana J.Jelačića 3

10000 Zagreb, Hrvatska

VODITELJ PROJEKTA: mr.sc. Vitomir Luketa dipl.ing.građ.

AUTORI: dr.sc. Marko Šilj, dipl.math.

Zdenko Kolarić, dipl.ing.građ.

UGOVOR BROJ: CM-UG-07-0006

## SADRŽAJ

1.	KOMUNALNO GOSPODARSTVO-POZADINA .....	5
1.1.	Institucijski okvir .....	5
1.2.	Financiranje upravljanja vodama .....	6
1.3.	Opskrbljenost i potrošnja vode .....	7
1.4.	Priključenost stanovništva na kanalizacijski sustav .....	7
1.5.	Priključenost stanovnika na uređaje za pročišćavanje otpadnih voda .....	8
2.	KOMUNALNO GOSPODARSTVO-POSTOJEĆE STANJE .....	8
2.1.	Općenito .....	8
2.2.	Upravljanje i održavanje .....	13
2.3.	Financijski menadžment .....	13
2.4.	Pokrivanje troškova .....	14
2.5.	Kvaliteta usluge .....	15
2.6.	Planiranje kapitalnih projekata .....	16
2.7.	„Nenaplaćena „ voda-curenje /gubici .....	16
2.8.	Upravljački informacijski sustav .....	16
3.	STARTEGIJA UPRAVLJANJA VODAMA .....	20
4.	KOMUNALNO GOSPODARSTVO-REGIONALNI PRISTUP .....	27
4.1.	Prednosti regionalnog <sup>1</sup> pristupa u vodoopskrbi, odvodnji i pročišćavanju .....	27
4.2.	Pravni i institucijski okvir .....	29
4.3.	SWOT analiza .....	32
5.	MODEL REGIONALNOG PRAVNOG SUBJEKTA .....	35
5.1.	Organizacijska struktura & institucionalni okvir .....	35
5.2.	Kadrovi i financijska sredstva .....	38
5.3.	Upravljački informacijski sustav .....	46
5.4.	Kapacitet za investiranje i upravljanje projektima .....	54
5.5.	Upravljanje i održavanje .....	55
6.	PRIJEDLOG PROVEDBE .....	57
6.1.	Pristup .....	57
6.2.	Postupak provedbe .....	61

## POPIS TABLICA

Tablica 2-1: Stvarna cijena vode i odvodnje u razmatranim sustavima .....	15
Tablica 3-1: Stanje i projekcija komunalnog gospodarstva u RH .....	24
Tablica 4-1: SWOT-snage i slabosti .....	33
Tablica 4-2: SWOT-prilike i prijetnje .....	34

## POPIS SLIKA

Slika 3-1: Određivanje broja VUP-ova po metodi TP-a .....	25
Slika 5-1: Organizacija vodouslužnog područja .....	37
Slika 5-2: Integracija aplikacija .....	52
Slika 5-3: Topologija računalne mreže .....	53

## 1. KOMUNALNO GOSPODARSTVO-POZADINA

### 1.1. Institucijski okvir

Poslovi upravljanja vodama obuhvaćaju niz aktivnosti, od donošenja zakona do organiziranja neposrednog održavanja i provođenja nadzora nad stanjem vodnog sustava

Ovlašteni i odgovorni nositelji tih aktivnosti jesu:

- Hrvatski sabor,
- Nacionalno vijeće za vode,
- Vlada Republike Hrvatske,
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva i druga tijela državne uprave,
- jedinice lokalne samouprave, te
- **Hrvatske vode** kao pravna osoba za upravljanje vodama.

Na regionalnoj i lokalnoj razini najbitniji nositelji aktivnosti su:

**Jedinice lokalne i područne** (regionalne) samouprave imaju ovlasti i obveze vezane za vodnu problematiku unutar njihovog područja.

**Hrvatske vode** (HV) su pravna osoba za upravljanje vodama, osnovane Zakonom o vodama.

Zadaci HV su osobito:

- priprema podloga za kreiranje vodne politike,
- priprema planova i drugih akata koji čine osnovu za osiguravanje dovoljnih količina odgovarajuće vode za različite namjenske potrebe,
- zaštitu voda od onečišćenja,
- uređenje vodotoka i drugih voda i zaštitu od štetnoga djelovanja voda
- investitorski i drugi poslovi kojima se izvršavaju ti planovi
- poduzimanje mjera kojima se osigurava racionalno korištenje voda
- zaštita voda i zaštita od poplava i drugih oblika štetnoga djelovanja voda.

Hrvatske vode djeluju na cijelom području Republike Hrvatske i pokrivaju sva vodna i slivna područja.

## 1.2. Financiranje upravljanja vodama

U vodnogospodarskoj djelatnostine ostvaruju se sredstva na tržišnim osnovama i ne pružaju korisnicima u vodnom sustavu neposredno usluge.

Korisnici se ne mogu odreći učinaka koji se ostvaruju uređenjem vodotoka, obranom od poplava i zaštitom voda od onečišćenja, što su poslovi od javnoga značenja.

Stoga se aktivnosti u vodnom gospodarstvu uglavnom financiraju iz fiskalnih sredstava na državnoj i lokalnim razinama i iz autonomnih doprinosa i naknada parafiskalne prirode.

Prije donošenja izmjena i dopuna Zakona o financiranju vodnog gospodarstva u prosincu godine 2005. izvorne prihode vodnog gospodarstva, što ih plaćaju korisnici u vodnom sustavu činile su:

- slivna vodna naknada,
- naknada za korištenje voda,
- naknada za zaštitu
- voda, te
- naknada za vađenje pijeska i šljunka.

Zakonskim rješenjem iz prosinca 2005. određene su sljedeće vodne naknade:

- vodni doprinos,
- naknada za korištenje voda,
- naknada za zaštitu voda,
- naknada za vađenje pijeska i šljunka,
- naknada za uređenje voda,
- naknada za melioracijsku odvodnju i
- naknada za melioracijsko navodnjavanje.

Sredstva iz pojedinih izvora troše se namjenski u skladu s godišnjim planovima za: poslove javnih službi, obavljanje stručnih poslova upravljanja vodama, redovito gospodarsko i tehničko održavanje vodotoka, vodnog dobra i vodnih građevina i ulaganja u razvoj komunalnih sustava, zaštitu voda i zaštitu od štetnoga djelovanja voda.

Vodnokomunalne djelatnosti financiraju se iz samostalnih prihoda (cijene vodnih usluga) i

sredstava iz proračuna jedinica lokalne/regionalne samouprave. To se odnosi na pogon i upravljanje, dok je izgradnja vodnih građevina za javnu vodoopskrbu i odvodnju otpadnih voda, znatnim dijelom sufinancirana iz namjenskih sredstava kojima raspolažu Hrvatske vode i drugim oblicima državnih subvencija.

Za gospodarsko korištenje voda dobivaju se određena prava - koncesije na vodama i, u skladu s tim pravima, gospodarski subjekti sami planiraju, izgrađuju i održavaju vodne građevine za vlastite potrebe i koriste se vodom na propisani način uz plaćanje naknade. Prosječni godišnji prihodi Državnoga proračuna od dosad ugovorenih koncesija iznose oko 50 milijuna kuna.

### **1.3. Opskrbljenost i potrošnja vode**

Prosječna opskrbljenost stanovništva vodom iz javnih vodoopskrbnih sustava u Hrvatskoj, iznosi 76%.

Opskrbljenost stanovništva veća je na jadranskim slivovima (Rijeka i Opatija do 92% te Zadar i Biograd na Moru do 83%) u odnosu prema crnomorskom slivu(71%).

### **1.4. Priključenost stanovništva na kanalizacijski sustav**

Izgradnja, razvoj i pogon sustava javne odvodnje u nadležnosti su *lokalne samouprave*. Najčešće su lokalnog značaja, a samo u pojedinim slučajevima povezuju više naselja u jedinstveni kanalizacijski sustav sa središnjim uređajem za pročišćavanje otpadnih voda.

Priključenost stanovništva na javne sustave odvodnje donekle zadovoljava u naseljima većima od 10.000 stanovnika, gdje se razina priključenosti kreće oko 70 - 75%. Najveći su problemi s odvodnjom otpadnih voda u malim naseljima do 2.000 stanovnika, u kojima živi oko 40% populacije. Najveća je izgrađenost sustava odvodnje na području primorsko istarskih slivova.

## 1.5. Priključenost stanovnika na uređaje za pročišćavanje otpadnih voda

Od ukupno 290 naselja u RH s izgrađenim kanalizacijskim sustavom 107 (37%) naselja posjeduje i uređaj za pročišćavanje otpadnih voda. Ukupno su izgrađena 82 uređaja za pročišćavanje otpadnih voda, različitih prema stupnju izgrađenosti i kapacitetu.

## 2. KOMUNALNO GOSPODARSTVO-POSTOJEĆE STANJE

### 2.1. Općenito

U Republici Hrvatskoj vodno gospodarstvo uređeno je sa dva specijalna zakona:

- **Zakon o vodama**
- **Zakon o financiranju vodnog gospodarstva**

Vode predstavljaju opće dobro te zbog svojih prirodnih svojstava ne mogu biti ni u čijem vlasništvu. Vode imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske.

Komunalno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj uređeno je

- **Zakonom o komunalnom gospodarstvu.**

Zakon o komunalnom gospodarstvu temelji se na načelima:

- komunalne djelatnosti obavljaju se kao javna služba;
- dužnost jedinica lokalne samouprave da osiguravaju trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti.

Zakon o komunalnom gospodarstvu predviđa više načina obavljanja tj. ustroja komunalnih djelatnosti. Komunalne djelatnosti mogu obavljati trgovačka društva, javne ustanove ili vlastiti pogoni koje osnivaju *jedinice lokalne samouprave*. Pored toga, mogu ih obavljati pravne ili fizičke osobe, ali na temelju koncesije ili ugovora o povjeravanju poslova.

U komunalnoj vodnoj djelatnosti Hrvatske danas u potpunosti dominira javni sektor sa iznimkom koncesije pročišćavanja otpadnih voda po BOT modelu u Zagrebu.

Sve komunalne vodne usluge u rukama su javnih operatera:

- komunalnih društava,
- komunalnih ustanova i
- pogona jedinica lokalne samouprave.



U javnoj vodoopskrbi posluje 98 komunalnih društava (uključujući i 1 ustanovu) i 89 u odvodnji i pročišćavanju otpadnih voda, od kojih mnoga obavljaju i jednu i drugu djelatnost. Djelatnost se obavlja na 137 uslužnih područja koja pokrivaju samo dio od 556 gradova i općina (odnosno 6.759 naselja). Ova evidentna rascjepkanost komunalnih sustava, viđena antiprivatizacijskim pogledom, ima i jednu veliku prednost - čini Hrvatsku relativno nezanimljivom stranom u privatnom sektoru. Usitnjenost i neracionalnost sustava najvećim dijelom proistječe iz odredbi Zakona o komunalnom gospodarstvu (koji je višemanje isti zakon iz 1995.) koji nije do kraja domislio koncept nadkomunalnih djelatnosti.

U pogledu javne vodoopskrbe, hrvatsko zakonodavstvo i praksa danas razlikuju koncesije na vodni resurs od koncesija na obavljanje djelatnosti.

Prve se u obliku koncesija za zahvaćanje vode za javnu vodoopskrbu (koncesija na vodu) dodjeljuju po odredbama Zakona o vodama (o čemu odlučuju tijela središnje vlasti) i podredne Uredbe o dodjeli koncesija na vodama i javnome vodnom dobru.

Druge se u formi koncesija za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe (operativna koncesija) dodjeljuje po odredbama.

#### **Komunalni sustav čine sljedeći subjekti:**

- jedinica lokalne samouprave (JLS)
- korisnici
- isporučitelj komunalne usluge (komunalno društvo, komunalna ustanova ili koncesionar)

#### ***Jedinica lokalne samouprave***

Jedinica lokalne samouprave je lokalna vlast nadležna za komunalne djelatnosti koja odlučuje o:

- programu izgradnje komunalne infrastrukture  
Program izgradnje komunalne infrastrukture donose vijeća, a Zakon ne definira tko donosi odluku o uvođenju naknade za razvoj; u raširenoj praksi to obavljaju poglavarstva
- uvođenju naknade za razvoj  
Razvojna se naknada može uvesti samo za područje jedinice lokalne samouprave, te je razvoj osiguran samo za taj dio sustava, dok svi ostali dijelovi stagniraju. Zakon ne daje odgovor na pitanje kako riješiti razvoj infrastrukture koja služi cijelom sustavu (magistralni cjevovodi, crpne stanice, vodospreme, uređaji za pročišćavanje).
- programu održavanju objekata i uređaja komunalne infrastrukture  
Program održavanja komunalne infrastrukture donose vijeća, ali o potvrdi cijene usluge (iz koje se financira održavanje) odlučuju poglavarstva

- potvrdi cijene komunalne usluge koju predlažu komunalni operateri
- javnoj odvodnji,
- priključenju na sustav javne vodoopskrbe
- priključenju na sustav javne odvodnje,
- naknadama za priključenje,

### ***Korisnici***

Korisnici su fizičke ili pravne osobe koje koriste usluge isporučitelja komunalnih usluga.

### ***Isporučitelj komunalne usluge***

Isporučitelj komunalne usluge su komunalna društva koja donose :

- poslovni plan razvoja i održavanja, koji ne može funkcionirati bez programa koji donosi jedinica lokalne samouprave,
- predlaže tarifu cijena komunalnih usluga

Dio komunalnih društava, osim javne službe, obavlja i komercijalne djelatnosti i kontinuirano se bavi graditeljstvom, i to u pravilu, za vlastite potrebe.

Komunalna infrastruktura financira se ne samo lokalnim nego i državnim sredstvima, a to dovodi ta društva u povlašten položaj. Iz viškova koji se realiziraju ovakvim radom podmiruju se troškovi izazvani neracionalnom strukturom: visok broj u pravilu manje kvalificiranih zaposlenika i nabave skupe opreme i mehanizacije, a u konačnici pokrivaju gubitke proistekle iz potcijenjene cijene komunalne usluge.

Cijena vode u Hrvatskoj nije na razini ekonomske cijene i u najvećem broju slučajeva ne pokriva ni pune troškove održavanja sustava. Državna i lokalna javna sredstva ostaju, uz kredite domaćih i međunarodnih institucija glavni izvori financiranja obnove i razvoja komunalne vodne infrastrukture. Neka od tih javnih sredstava sadržana su u cijeni vode, a neka nisu.

U državnoj politici ulaganja poseban je problem policentrično planiranje i trošenje državnih sredstava. Osim Hrvatskih voda, programe ulaganja u vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda sufinanciraju Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Fond za regionalni razvoj, Fond za razvoj i zapošljavanje, kao i Hrvatska banka za obnovu i razvitak.

Negativni učinci policentričnoga financiranja jesu: tendencije za "vlastitim" projektima, neusklađeno planiranje, ili dugotrajno usklađivanje planova, investitori nude iste projekte različitim državnim financijerima, udvostručavanje poslova pripreme dokumentacije, obrade zahtjeva i sl.

Društva za vodovode i kanalizaciju danas u velikome broju slučajeva obavljaju i druge komunalne djelatnosti.

Na promatranom području komunalna društva obavljaju sljedeće djelatnosti:

- **KD Vodovod i kanalizacija d.o.o. Rijeka**

**Djelatnost:**

- skupljanje, pročišćavanje i distribucija vode
- tehničko ispitivanje i analiza
- uklanjanje otpadnih voda, odvoz smeća i slične djelatnosti

- **Odvodnja d.o.o. Zadar**

**Djelatnost:**

- održavanje javnog odvodnog sustava Grada Zadra
- održavanje - prežnjenje septičkih jama na području Grada
- zgradnja kanalizacijskih priključaka
- usluge na odčepljenju i ispiranju interne kanalizacije
- usluge na pražnjenju septičkih jama izvan područja Grada Zadra
- pročišćavanje otpadnih voda sustava odvodnje Grada

- **Komunalac d.o.o. Opatija**

**Djelatnost:**

- skupljanje, pročišćavanje i distribucija vode
- uklanjanje otpadnih voda, odvoz smeća i sl, djelatnosti
- pogrebne i prateće djelatnosti
- rušenje građ. objekata i zemljani radovi
- visokogradnja
- niskogradnja
- izgradnja prometnica, uzletišta, sportskih djel.
- reciklaža nemetalnih ostataka i otpadaka
- iznajmljivanje vlastitih nekretnina
- trgovina na malo gorivima
- prijevoz robe (tereta) cestom

- usluge tržnice na malo
- ostale nekomunalne djelatnosti
- održavanje javnih cisterni za opskrbu stanovništva vodom

- **Komunalac d.o.o. Biograd na Moru**

**Djelatnosti:**

- opskrba pitkom vodom
- odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda
- gospodarenje javnim deponijima
- zasnivanje i izrada nacrtu (projektiranje) zgrada
- nadzor nad gradnjom,izrada nacrtu strojeva i industrijskih postrojenja, inženjering, projektni menadžment i tehničke djelatnosti,
- građenje
- popravak i baždarenje vodomjera
- laboratorijska analiza vode (za svoj vodoopskrbni sustav)

**Cijena komunalne usluge**

Zakonom je određeno da visinu cijene, način obračuna i način plaćanja komunalnih usluga određuje isporučitelj usluge. On je dužan pri svakoj promjeni cijene, odnosno tarife svojih usluga pribaviti prethodnu suglasnost poglavarstva jedinice lokalne samouprave na području kojih se isporučuje usluga.

Komunalna poduzeća ne mogu financirati razvoj i nove investicije iz cijene komunalne usluge. To mogu samo iz iznosa za održavanje i financiranje gradnje (naknada za gradnju). Naknada za gradnju prihod je proračuna jedinice lokalne samouprave i ona ga prenosi komunalnom poduzeću za namjensko raspolaganje i trošenje

**Izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture**

Izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture od interesa je za Republiku Hrvatsku.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za svaku kalendarsku godinu.

Građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabava opreme za opskrbu pitkom vodom, te odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda financira se iz:

1. cijene komunalne usluge,
2. naknade za priključenje,
3. proračuna jedinice lokalne samouprave,
4. naknade za koncesije,
5. drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom.

Vlasnik građevine dužan je priključiti svoju građevinu na komunalnu infrastrukturu za opskrbu pitkom vodom i odvodnju otpadnih voda.

U nastavku analizirat ćemo sadašnje stanje u promatranim komunalnim društvima kroz nekoliko pokazatelja kao što su:

## **2.2. Upravljanje i održavanje**

Sva 4 promatrana poduzeća svoju misiju vide u osiguravanju pogonske spremnosti sustava kojim upravljaju, a to znači da im je organizacija postavljena prvenstveno za obavljanje funkcije održavanja postojećeg(ih) sustava .

Ako se kvaliteta održavanje cijeni kroz pogonsku spremnost sustava, a pogonska spremnost kroz raspoloživost usluge tada je održavanje kod sva četiri razmatrana sustava zadovoljavajuće.

Različite koncepcije organiziranja uglavnom proizlaze iz veličine sustava za koje su zadužena pojedina poduzeća.

## **2.3. Financijski menadžment**

U Status Reportu, preddokumentu ovom Strategy Reportu analizirani su račun dobiti i gubitka, bilanca i neki prirodni pokazatelji 4 komunalna društva kao tipična . ( jedno veliko, jedno srednje i 2 mala komunalna društva )

Analizom financijskih izvještaja ( uključujući i tijek novca i prirodne pokazatelje) pored ostalog može se zaključiti sljedeće:

- Osim Rijeke, svi imaju male prihode od osnovne djelatnosti
- Osim osnovnih komunalnih djelatnosti ( vodoopskrba i odvodnja ) zbog malog tržišta bave se i ostalim komunalnim djelatnostima
- Kod sva četiri promatrana društva uočljiv je veliki saldo odgođenih prihoda (dakle potpora jedinica lokalne samouprave najviše, ali i Hrvatskih voda i Državnog proračuna) što svakako znači potpunu financijsku ovisnost o prihodima iz proračuna jedinica lokalne samouprave, a time i zainteresiranost samo za uske lokalne projekte
- Sva promatrana komunalna društva su u gubitku ili na rubu gubitka, ali likvidna i pozitivnog tijeka novca ( opet, prvenstveno zbog transfera iz proračuna jedinica lokalne samouprave ) što opet potvrđuje prethodni zaključak: potpunu financijsku ovisnost o jedinicama lokalne samouprave i investicijsku zainteresiranost samo za uske lokalne projekte

Slijedom ovih opažanja, logičan je zaključak da za regionalne projekte ne postoji dovoljno financijske snage, a niti investicijskog interesa kod postojećih komunalnih društava .

#### **2.4. Pokrivanje troškova**

Postojeći nivo cijena rezultirao je iz postojećih odnosa koji djelatnost definiraju kao neprofitnu, a cijenu određuje po kriteriju pokrivanja učinjenih troškova.

Značajan dio prodajne cijene su naknade za korištenje voda i za zagađenje koje po svom karakteru nisu prihod. Dio cijene su i sredstva namijenjena razvoju i koja se također ne smiju koristiti za pokriće troškova poslovanja.

Kad se iz cijene isključi ono što nije cijena dobivaju se slijedeći podaci:

<b>STVARNA CIJENA VODE I ODVODNJE U RAZMATRANIM SUSTAVIMA (KN /m<sup>3</sup>)</b>				
	<b>RIJEKA</b>	<b>OPATIJA</b>	<b>ZADAR</b>	<b>BIOGRAD</b> n/m
<b>VODOPSKRBA</b>	3,11	8,57		2,89
<b>ODVODNJA</b>	1,58		1,63	1,78
<b>UKUPNO</b>	4,69	8,57		4,67

**Tablica 2-1: Stvarna cijena vode i odvodnje u razmatranim sustavima**

Interesantno je da je nivo ukupne cijene isti i kod Rijeke koja je najveći sustav i kod Biograda na Moru koji je najmanji sustav. Cijena odvodnje je skoro ista i za Rijeku i Zadar i Biograd. U pravilu cijena bi trebala opadati sa povećanjem sustava.

Zašto je cijena vode u Opatiji duplo veća? Da li je tome razlog složenost sustava ili nešto drugo? Nažalost nema dovoljno podatka da bi se odgovor na ovo objektivizirao analizom stvarno potrebnih troškova sustava.

## **2.5. Kvaliteta usluge**

Kvaliteta usluge mjerena po kriteriju kvalitete isporučene vode može se ocijeniti kao zadovoljavajuća, jer nisu registrirana odstupanja od zakonom utvrđenih normi.

Kvaliteta usluge mjerenu po kriteriju raspoloživosti, za dio stanovništva i prostora koji je obuhvaćen uslugom, može se ocijeniti kao zadovoljavajuća, jer nije bilo nestandardnih ograničenja pružanja usluge.

Ostaje otvoreno pitanje što je sa prostorom i stanovništvom koje nije obuhvaćeno uslugom. Sa njihovog stanovišta usluga je sigurno nezadovoljavajuća.

U tom kontekstu treba postaviti i pitanje: Dali je dinamika razvoja sustava koji se planira zadovoljavajući?

Što bi trebalo učiniti da se dinamika razvoja ubrza?

## 2.6. Planiranje kapitalnih projekata

Planiranje kapitalnih ulaganja nije u nadležnosti ni jednog analiziranog poduzeća.

Takva planiranja su u nadležnosti Gradova koji su vlasnici analiziranih poduzeća.

Za takvo planiranje ne postoje resursi ni u jednom analiziranom društvu.

## 2.7. „Nenaplaćena „ voda-curenje /gubici

Prema prikupljenim informacijama gubici su iskazani zbirno i kreću se od 23,20% od proizvedene vode u vodovodu Rijeka do 30,85% u vodovodu Opatija i 26,25% u vodovodu Biograd na Moru.

Općenito bi se moglo ocijeniti da je veličina gubitaka u granicama uobičajenih gubitaka, a za vodovod Rijeka bi se mogla dati ocjena i izuzetno malih gubitaka, što dalje znači da se ovom problemu posvećuje adekvatna pažnja.

## 2.8. Upravljački informacijski sustav

Može se okarakterizirati sljedećim pokazateljima:

- nedovoljan broj kadrova-informatičara za razvoj i održavanje integralnog informacijskog sustava.
- nisu uspostavljene organizacijske pretpostavke za razvoj informacijskog sustava.
- neujednačen i nesustavan pristup u razvoju računalne obrade podataka.
- ne postoji plan razvoja računalno-orijentiranog informacijskog sustava.
- nabavka informatičke opreme se ne vrši prema prethodno utvrđenim kriterijima.
- postojeći sustav računalne obrade podataka i razvoja informacijskog sustava funkcionirahvaljujući entuzijazmu i iskustvu pojedinaca, kadrova-informatičara.

Analiza stanja u promatranim komunalnim društvima provedena u i opisana prethodnom elaboratu "Status Report" pokazuje sljedeće nedostatke:

1. Organizacija svih analiziranih komunalnih poduzeća postavljena je prvenstveno za održavanje postojećih sustava



2. Niti jedno poduzeće, pa ni ona najveća, nema razvijenu razvojnu funkciju, a planiranja razvoja sustava van teritorije, odnosno područja osnivača, ne postoji ni u naznakama.
3. Sva poduzeća, velika i mala, posluju na granici pozitivnog poslovanja, a sredstva za razvoj sustava koja se prikupljaju kao dio cijene, nisu prihod komunalnih poduzeća nego predstavljaju vanproračunska sredstva osnivača – jedinica lokalne samouprave, koji svojim posebnim odlukama vraćaju ta sredstva, sa strogo određenom namjenom – financiranja izgradnje određenih objekata ili dijelova sustava vodoopskrbe ili odvodnje.
4. Cijena vode, uključujući i naknadu za razvoj je vrlo različita i ne odražava stvarne ekonomske potrebe i potrebe razvoja, nego se određuje često po "osjećaju" i prema cijeni kod susjeda.
5. Čest je slučaj, a naročito kod manjih komunalnih poduzeća, da se ona bave i ostalim komunalnim djelatnostima (odvoz smeća, parkovi, čišćenje javnih prostora, groblja i dr), pa i da obavljaju djelatnosti tržišnog karaktera (građenje, trgovina i sl) pa se u tim slučajevima teško može razlučiti stvarna cijena usluge vodoopskrbe i odvodnje i da li je ona dostatna kad bi se organizirala kao samostalnu djelatnost.
6. Kod malih jedinica lokalne samouprave obim tako prikupljenih sredstava nije dovoljan za bilo kakvo veće ulaganje u sustav. Udruživanje tih sredstava za ulaganje van teritorije jedinice lokalne samouprave, pa makar to bilo i u zajednički sustav je rijetko i skoro nemoguće. Ako i ima primjera udruživanja sredstava za izgradnju sustava vodoopskrbe, udruživanje sredstava za izgradnju sustava odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda je skoro nemoguće, jer se često ne može iskazati direktni i trenutni interes koji bi potaknuo udruživanje.

Takvo stanje organiziranosti djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje sa pročišćavanjem ne odgovara potrebama i željama ubrzanog razvoja i kvalitete usluge.

Danas je organiziranom vodoopskrbom obuhvaćeno u prosjeku oko 76 % stanovništva Hrvatske, a ponegdje je taj postotak i veći, uglavnom u gradovima, sjedištima općina i prigradskim naseljima. Postotak obuhvaćenosti organiziranom odvodnjom, znatno je manji, a pogotovo je manji postotak stanovništva čije se otpadne vode i pročišćavanju prije dispozicije u prijemnik, more ili rijeku. Opravdana je želja i potreba da se poveća postotak opskrbljenosti stanovništva uslugom javne vodoopskrbe i odvodnje sa pročišćavanjem na što je moguće veći broj. Međutim, poznato je iz iskustva drugih, i po tome Hrvatska nije izuzetak, da ulaganja za svaki postotak povećanja obuhvata i u vodoopskrbi i u odvodnji sa pročišćavanjem nisu linearna povećanju obuhvaćenosti nego rastu eksponencijalno. Povećanje ulaganja znači da treba graditi složenije,

pa time i skuplje, objekte i sustave. To pak zahtijeva adekvatnu organizaciju koja će biti u stanju osigurati potrebna sredstva i planirati organizirati izgradnju, i konačno održavati te objekte. istovremeno izgradnja takvih složenih sustava na manje naseljenom području, za manji broj potrošača nije ekonomski opravdana.

Potreba osiguranja značajnih sredstava za izgradnju novih objekata i sustava u pravilu na manje naseljenim područjima, te cijena održavanja tih novih sustava nameće potrebu da se objedinjavaju sredstva jednog većeg područja za izgradnju i da se cijena usluge izjednačava na takvom području. Time se uvodi princip, po kojem, oni kojima je sustav i vodoopskrbe i odvodnje izgrađen u ranijim periodima (ponegdje i ranijim stoljećima), i gdje je cijena usluge relativno mala zbog raznih prvenstveno položajnih pogodnosti sada sudjeluju u izgradnji i održavanju objekata i sustava odvodnje sa pročišćavanjem na područjima koji do sada nisu imali tu pogodnost.

Postavlja se dalje pitanje definiranja područja na kojem treba objediniti u prvom koraku sredstva za izgradnju, a u konačnom izjednačiti cijenu usluge vodoopskrbe i odvodnje. Ekstreman stav je da to treba biti teritorij države, a zagovornici takvog stava nisu ni malobrojni ni bez argumenata. Primjer nalaze u elektroenergetskom sustavu, prometnom sektoru, gdje je organizirano jedinstveno planiranje razvoja i jednaka cijena usluge na nivou države.

Ne želeći se upustiti u polemiku sa takvim stavovima mislimo da, u ovoj fazi razvoja, teritorij na kojem treba objediniti sredstva za izgradnju i konačno ujednačiti cijenu usluge treba definirati na manjoj razini, te se slažemo u tom pogledu sa stavovima iznesenim u Strategiji upravljanja vodama, tj formiranju vodouslužnog područja-VUP-a.

Iz svega navedenog proizlazi da je u sadašnjem trenutku organiziranja komunalnih društava i djelatnosti koje provode nemoguće poduzimati jačanje pojedinih promatranih komunalnih društava, a da smo time sigurni da možemo znatno poboljšati sadašnje njihove usluge.

Naime, društva se veoma međusobno razlikuju u pružanju usluga, a sve ovisno o osnivačima i području na kojem djeluju te uslugama koje pružaju.

Ovako usitnjena i slaba društva nisu u mogućnosti poduzeti veće aktivnosti i investicije na području vodoopskrbe, odvodnje i prečišćavanja te stoga u smislu jačanja komunalnog gospodarstva predlažemo novi preustroj komunalnog gospodarstva na vodouslužnom području (regionalizaciju) s ciljem njegovog jačanja, a prema načelima, koja su proanalizirana u stručnim krugovima HV-a i šire:

- ne provoditi integraciju komunalnih društava putem prisilnog okrupnjavanja
- ne zadirati u stečena udjeličarska prava (to pravo je isključivo pravo JLS)
- predložiti integracija putem financijskih tokova (i lokalne i državne komponente)
- naknada za gradnju prihod je isključivo VUP-a
- VUP-ovi su partner države u sufinanciranju lokalnih programa
- provođenje integracija putem institucionalnog zaokruživanja vodouslužnog područja
- propisivanjem uslužnih područja s razine države
- definiranjem VUP-a kao oblika zakonskog udruživanja JLS
- zakonsko definiranje nadležnosti VUP-a za javnu vodoopskrbu i odvodnju (zakonsko preuzimanje nadležnosti JLS)
- integracija na javno-pravnoj razini
  - a) JLS se po zakonu udružuju u VUP
  - b) stvoriti rubne uvjete za integraciju na privatno-pravnoj razini
- integracija na privatno-pravnoj razini
  - a) zakonska - ne
  - b) dogovorom postojećih udjeličara - da
- uslužno područje određuju JLS samostalno ili ugovorom s drugim JLS
- udjeličarska prava ne mijenjati državnim propisima jer na taj način se zadire u stečena imovinska prava zajamčena Ustavom i zakonima
- naknada za gradnju kao jedini investicijski izvor isključivo su prihod VUP-a
- partneri Hrvatskih voda i drugih državnih sufinancijera (ministarstava i fondova) su Vijeća uslužnih područja te svo državno sufinanciranje treba biti usmjereno na njih.
- krajnji cilj je **JEDNO KOMUNALNO DRUŠTVO NA JEDNOM USLUŽNOM PODRUČJU**, ali s našega stajališta je dovoljno postići i to da se prethodnim potezima osigura mogućnost za okrupnjavanje komunalnih društava, te da se daljnja mehanika okrupnjavanja prepusti lokalnoj razini vlasti (VUP-u i JLS pojedinačno).

Izložena načela mogu biti osnova za donošenje odluke o regionalizaciji komunalnog gospodarstva te definiranju broja i veličini VUP-ova.

Razmišljajući o mogućnostima jačanja komunalnog gospodarstva u RH, nadležna ministarstva i Hrvatske vode predložili su Vladi RH razvojni document pod nazivom Strategija upravljanja

vodama.

Vlada je taj strateški document usvojila i uputila zakonodavnom tijelu, Saboru, na usvajanje.

### 3. STARTEGIJA UPRAVLJANJA VODAMA

Opskrba vodom, odvodnja i prečišćavanje predmet su i **Strategije upravljanja vodama**. Strategija je u fazi donošenja na Saboru. Sadržaj Strategije usklađen je s direktivama EU-a i kao takva čini podlogu za pripremu pregovaračkih stajališta, kao i za pripremu korištenja pretpripravnih fondova. Na temelju Strategije provodit će se reforme vodnoga sektora i uvoditi postupne izmjene zakona o vodama i financiranju vodnoga gospodarstva. Usvajanje se očekuje u 2008. godini, te će nakon usvajanja ona biti obvezujući akt.

*Izravna privatizacija u djelatnosti javne vodoopskrbe izričito je isključena Ustavom i zakonom (djelatnost je definirana kao javna služba).* Međutim, premda Zakon o komunalnom gospodarstvu propisuje mogućnost da komunalnu djelatnost obavljaju pravne i fizičke osobe, a na temelju ugovora o koncesiji te ugovora o povjeravanju komunalnih poslova, takvu neizravnu privatizaciju sustava vodoopskrbe i odvodnje isključuje spomenuta Strategija za upravljanje vodama.

Prema njoj, koncesije za korištenje vodnih resursa za vodoopskrbu i odvodnju dodjeljivale bi se isključivo lokalnim jedinicama, a potpuno je isključena mogućnost privatizacije postojeće vodokomunalne infrastrukture.

Očekuje se da će do izmjena zakona u vodnom gospodarstvu, a time i reorganizacije čitavog sektora sukladno odrednicama Strategije doći vrlo brzo. Obzirom da je budući razvoj komunalnih društava u djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje određen smjernicama Strategije to je ista morala biti uzeta u obzir i u izradi predmetnog Strategy Reporta. U nastavku navedene su glavne odrednice Strategije za upravljanje vodama.

Strategijom su određene i smjernice u budućem razvoju javne vodoopskrbe kao što su povećanje stupnja opskrbljenosti stanovništva, određivanje distribucijskih područja i okrupnjavanje komunalnih poduzeća, uvođenje ekonomske cijene vode, smanjenje gubitaka vode iz javnih vodoopskrbnih sustava i dr.

Strategija upravljanja vodama u svojim smjernicama posebice naglašava dva bitna područja za vodno gospodarstvo:

- Korištenje voda
- Zaštita voda

<sup>1</sup>U svojim ciljevima i odrednicama **Strategije za upravljanje vodama** definira razvoj **korištenja voda**, uvažavajući načelo održivosti, usmjerava se na očuvanje i unapređenje djelotvornosti sadašnjih sustava, izgradnju novih sustava, te stvaranje potrebnog okvira za razvoj društva i gospodarstva uz harmoniziranje različitih korištenja voda radi izbjegavanja sukoba interesa između korisnika.

Održivo korištenje ostvaruje se:

- cjelovitim/integralnim pristupom u korištenju vodama na razini riječnih slivova, uključujući očuvanjem ekosustava i biološke raznolikosti vlažnih i vodenih staništa, te sudjelovanjem vodnog gospodarstva u utvrđivanju i provođenju pravila i mjera za zajedničko uređivanje i korištenje graničnim vodotocima,
- osiguranjem dovoljnih količina vode odgovarajuće kakvoće; sustavnim istraživanjima vodnih resursa i unapređenjem praćenja korištenja voda na slivu,
- postupnim uvođenjem ekonomske cijene vode,
- poticanjem smanjenja gubitaka u svim korištenjima, a posebno u javnim vodoopskrbnim sustavima,
- uključivanjem svih zainteresiranih dionika i javnosti već u početnim fazama planiranja,
- poticanjem razvoja korištenja vodama u gospodarstvu uvažavanjem sektorskih, planskih i strateških dokumenata (turizma, poljoprivrede, prometa, industrije, energetike i drugih) kao ulaznih parametara u procesu planiranja.

Razvoj javne vodoopskrbe provodi se:

1. **Povećanjem stupnja opskrbljenosti stanovništva,**
2. **Unapređenjem upravljanja javnim vodoopskrbnim sustavima,**

Bitno poboljšanje uvjeta i standarda opskrbljenosti stanovništva ovisi i o unapređenju upravljanja javnim vodoopskrbnim sustavima, a predviđa se postići:

- **Određivanjem distribucijskih područja.**
  - **Povezivanjem vodoopskrbnih sustava - regionalni sustavi.**
3. **Ekonomskom cijenom vode,**
  4. **Smanjenjem gubitaka vode iz javnih vodoopskrbnih sustava,**
  5. **Zadovoljenjem potreba za vodom,**
  6. **Povećanje sigurnosti zahvata vode za javnu vodoopskrbu.**

Proces provedbe **zaštite voda**, kao i zaštite vodnih ekosustava i kopnenih ekosustava ovisnih o vodi, u idućem će razdoblju bitno ovisiti i o težnji Hrvatske da se približi pristupu zaštiti voda visoko razvijenih zemalja, kao i o prihvaćanju obveza europskoga vodnog zakonodavstva.

Iako su hrvatski propisi i norme u najvećoj mjeri usklađeni s cijelim nizom danas općeprihvaćenih načela:

- "kombinirani pristup" zaštiti voda (standardi emisije i imisije),
- "smanjenje onečišćenja na mjestu nastanka",
- "predostrožnost/preventivno djelovanje",
- "onečišćivač plaća",
- uključivanje zaštite voda u sve sektore društvene politike,
- "sudjelovanje javnosti",

mjere zaštite voda danas nisu cjelovito i do kraja razrađene i dovršene tako da ne ostvaruju očekivani učinak.

Prioritetni zadatak vodnoga gospodarstva jest dosljedno uključivanje navedenih načela u **hrvatsko zakonodavstvo**, te sustavno praćenje učinkovitosti njihove provedbe, vodeći računa o razini socijalne i gospodarske razvijenosti Hrvatske.

Nužno je provesti reformsku racionalizaciju komunalnoga sektora u smjeru definiranja djelatnosti javne vodoopskrbe i odvodnje kao **nadkomunalnih** (interkomunalnih) djelatnosti (djelatnosti više jedinica lokalne samouprave) u svrhu institucionalnoga ujedinjavanja komunalnih sustava na tehnički tehnološki i ekonomski održivu razinu. U tom je smislu potrebno:

- regulatornim mehanizmom s razine države propisati **uslužna područja** javne vodoopskrbe i javne odvodnje prema kriterijima tehničke cjelovitosti, tehnološke povezanosti i ekonomske održivosti (načelo: "od izvorišta do korisnika i od korisnika do ispusta u površinske vode"); treba težiti tomu da se uspostave jedinstvena uslužna područja za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju;
- **institucionalizirati udruživanje** (sindiciranje) gradova i općina na uslužnom području u jedinstvenu javnu vlast za komunalne djelatnosti javne vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda; udruživanje može imati formu jednoga zajedničkoga tijela svih jedinica lokalne samouprave na uslužnom području (primjerice vijeće uslužnoga područja), na koje bi zakon prenio nadležnosti jedinica lokalne samouprave u

*natkomunalnoj djelatnosti; propisi o udrugama mogu biti iskorišteni za formiranje ovih tijela;*

- *mjerama državne politike potaknuti **ujedinjavanje komunalnih operatera** sve dok se ne postigne cilj: jedan isporučitelj na uslužnom području; od proklamiranoga načela odstupiti samo tamo gdje je ekonomičnije i učinkovitije imati dva operatera na istom uslužnom području, jednog za vodoopskrbu, drugog za odvodnju;*
- *propisati da komunalni operateri vodovoda i kanalizacija, uključujući i **pročišćavanje otpadnih voda**; moraju biti zasebni pravni subjekti odvojeni od pravnih subjekata koji obavljaju ostale komunalne djelatnosti; potaknuti program rješavanja viška zaposlenih u komunalnom sektoru*  
*voda;*
- *zabraniti komunalnim operaterima obavljanje komercijalnih djelatnosti (graditeljstvo, trgovina i drugo)<sup>2</sup>.*

---

<sup>1-2</sup> Izvadak iz nacrtu **Strategije upravljanja vodama**, očekuje se njeno usvajanje u Hrvatskom saboru tijekom 2008. godine

U Europskoj Uniji ne postoji jedinstveni model organiziranja komunalnih djelatnosti, već on varira od zemlje do zemlje (potpuna privatizacija, sustav koncesija, u potpunosti javne službe, mješoviti sustav i sl.).

Prema službenim podacima stručnih službi u Hrvatskim vodama stanje komunalnog gospodarstva u djelatnostima vodoopskrbe i odvodnje organizirano je kako je prikazano u tablici 3-1.

	JLS		Komunalna društva	
	Postojeće stanje	Projicirano stanje (VVUP)	Postojeće stanje	Projicirano stanje
<b>USLUŽNO PODRUČJE</b>	137	20*	137	20 (137)
<b>UDJELIČARSKA PRAVA</b>	556	556	-	-
<b>NAKNADA ZA GRADNJU</b>	556	20	-	-

\*aproximativan broj, dokazuje se jednom od financijsko-ekonomskih metoda

**Tablica 3-1: Stanje i projekcija komunalnog gospodarstva u RH**

Iz tablice 3-1 vidljivo je da u RH ima 137 komunalnih društava , a ujedno malo njih udovoljava zahtjevima razvitka na regionalnoj osnovi (uslužno područje) u pogledu vodopskrbe i odvodnje što je ujedno i glavni zaključak Status Reporta.

Vlasnički udio u tim društvima sada ima oko 556 pravnih subjekata (to su jedinice lokalne samouprave-gradovi i općine) koji imaju udjeličarska prava u tim društvima.

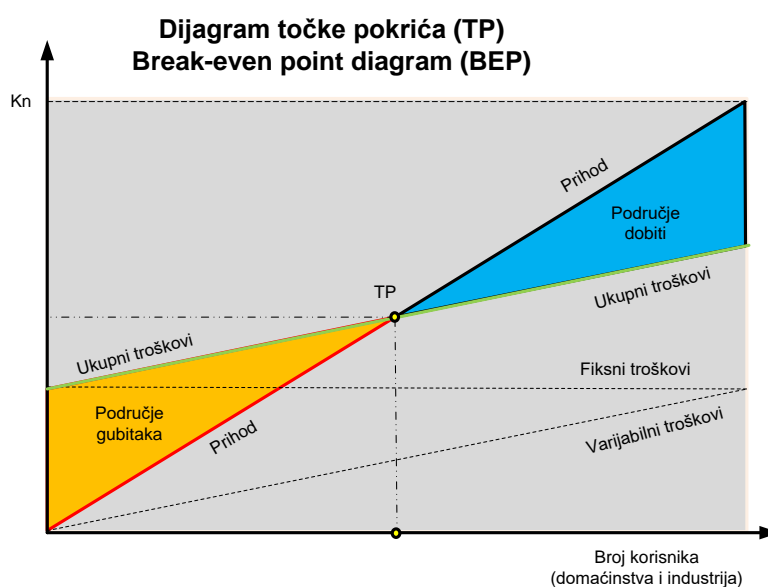


Da bi obavljanje vodnocomunalnih usluga bilo održivo potrebno je da ispunjava određene tehničko-tehnološke pretpostavke:

- jedinstvo sustava od izvorišta do korisnika (javna vodoopskrba) i
- od korisnika do ispusta u vodotok ili more (javna odvodnja).

Odrediti veličinu vodouslužnog područja moguće je odrediti na razne načine. Ovdje ćemo navesti dva načina:

### 1) Točka pokrića



**Slika 3-1: Određivanje broja VUP-ova po metodi TP-a**

Financijsko-ekonomskom analizom, točka pokrića, moguće je odrediti približan broj Vodouslužnog područja kao buduće projicirano stanje uzimajući samo broj domaćinstava .

Na osi apcisa nalazio bi se broj korisnika (domaćinstva) dok bi na osi ordinata bio izražen ukupan prihod i rashod u kunama za određeni broj korisnika.

Troškovi i prihodi promatrani bi se na jednom uzorku, komunalnom poduzeću, koje ima glavne aktivnosti vodoopskrbe i odvodnje te pročišćavanja ( npr. riječko komunalno poduzeće).

Presječnicom ukupnih troškova i ukupnih prihoda, točka TP na Slici 3-1, dobio bi se minimalan broj korisnika za jedan VUP.

Dijeljenjem ukupnog broja domaćinstava u RH navedenog u zadnjem popisu stanovništva od 2001. godine sa brojem korisnika iz Slike 3-1 (točka TP ), dobio bi se približan broj

Vodouslužnih područja u RH, ali dovoljno točan kako bi zakonodavcu mogao poslužiti za donošenje određene legislative, broja vodouslužnih područja.

Iz navedene analize je vidljivo da će svako rješenje desno od točke TP po apcisi, rezultirati većim gravitacijskim područjem, a time i manjim brojem VUP-ova u RH.

## 2) *Konzumni kapacitet*

Drugi je kriterij ekonomski - procijenjeno je da bi rentabilno obavljanje djelatnosti bilo moguće ostvariti na uslužnom području konzumnog kapaciteta od najmanje 2,0 milijuna prostornih metara vode godišnje. Vrlo mali broj uslužnih područja u Republici Hrvatskoj trenutačno zadovoljava ovaj uvjet.

Jedinu naknadu, naknadu za gradnju, za mogući razvoj sustava sada ubire 556 jedinica lokalne samouprave te ju dostavlja komunalnim društvima.

Za učinkovitiji i brži razvoj uslužnog područja, koje je danas definiranom kao područje aktivnosti pod upravom postojećih komunalnih društava, potrebno je broj pravnih osoba smanjiti (projecirano stanje) ali ne dirajući u udjeličarska prava.

Težnja je smanjiti broj pravnih subjekata na manje od 20, koji bi ujedno i prikupljali naknadu za gradnju.

Novi oblik organizacije bi pravno trebao biti **pravna osoba** te **proračunski korisnik**.

Kakav organizacioni oblik, prednosti i mane ovakvog ustroja na regionalnoj osnovi te ostala otvorena pitanja na koje se traži odgovor predmet su istraživanja i razmatranja dokumenta za regionalni razvoja vodoopskrbe i odvodnje kao **nadkomunalne** djelatnosti nazvanog **Strategy Report**, a koji upravo čitate.

## 4. KOMUNALNO GOSPODARSTVO-REGIONALNI PRISTUP

### 4.1. Prednosti regionalnog<sup>1</sup> pristupa u vodoopskrbi, odvodnji i pročišćavanju

---

<sup>1</sup> Pojam „regija“ ovdje nema značenje političke prostorne jedinice nego geografskog područja određenog tehničkim i ekonomskim razlozima, bez obzira na županijske ili druge granice

Istraživanja provedena u svrhu sagledavanja i analize postojećeg stanja promatranih komunalnih poduzeća, prikazana u zaključcima Status Reporta, ukazuju da:

1. komunalna poduzeća svoju misiju vide prvenstveno u osiguravanju pogonske spremnosti sustava kojim upravljaju, a to znači da im je organizacija postavljena prvenstveno za obavljanje funkcije održavanja postojećeg(ih) sustava;
2. ne postoje kapaciteti koji bi mogli pokrenuti razvoj i investicijski ciklus, pogotovo u pogledu potrebnih ulaganja u odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda;
3. planiranje kapitalnih ulaganja nije u nadležnosti ni jednog analiziranog poduzeća, nego vlasnika poduzeća, te da za takvo planiranje ne postoje potrebni resursi
4. ne postoji dobro organizirani sustav implementacije projekata, pri čemu su pomiješane funkcije i odgovornosti vlasnika i poduzeća, te s takvom organizacijom nije moguće uspješno provoditi veće projekte
5. usluga ne pokriva sve stanovništvo, a naročito ne stanovništvo u slabo naseljenim područjima u čiju bi pokrivenost trebalo uložiti znatna sredstva
6. dinamika razvoja sustava ne zadovoljava
7. u nekim poduzećima usluge opskrbe vodom i odvodnje nisu odvojene od ostalih komunalnih usluga, pa dolazi do prelijevanja i *cross-subsidy* među njima, a i onemogućuje se provođenje načela pokrića troškova od strane korisnika (*cost recovery*)

Navedene nedostatke, koji ograničavaju razvoj vodno-komunalnog gospodarstva moguće je ukloniti kroz integraciju odnosno okrupnjavanje komunalnih društava primjenom strateških

odrednica naznačenih u **Strategiji upravljanja vodama**. To je moguće postići integracijom društava:

- (1) putem financijskih tokova
- (2) putem institucionalnog zaokruživanja uslužnog poduzeća
- (3) integracijom po zakonu o udruživanju u Vodno uslužno područje (VUP)
- (4) integracijom dogovorom postojećih udjeličara.

Dugoročni cilj je jedno komunalno društvo na jednom uslužnom području. Neposredan cilj je stvaranje pravnog, institucijskog i financijskog okruženja za okrupnjavanje komunalnih poduzeća, a daljnje bi se okrupnjavanje prepustilo lokalnoj razini vlasti.

Na razini vodnog uslužnog područja formiralo bi se **Vijeće uslužnog područja** koje bi činili predstavnici jedinica lokalne samouprave. Stručne poslove za Vijeće radili bi posebne stručne službe pri Vijeću ili, temeljem posebnog ugovora, konzultantska tvrtka izabrana javnim nadmetanjem

Vijeće bi preuzelo i uz pomoć stručnih službi, odnosno konzultanta, obavljalo sljedeće poslove:

- (1) planiranje razvoja;
- (2) priprema projekata i natjecanje za sredstva iz pred-pristupnih fondova EU, darovnica usmjerenih na vodno gospodarstvo i zajmove međunarodnih financijskih institucija;
- (3) objedinjavanje svih gore navedenih sredstava zajedno sa nepovratnim sredstvima iz državnog proračuna, te njihovo usmjeravanje na prioritetne projekte i projekte koje ne mogu samostalno financirati komunalna društva, zajedničke dijelove sustava i magistralne vodove, a naročito u pročišćavanje otpadnih voda;
- (4) transport i distribuciju vode iz magistralnih vodova;
- (5) organiziranje održavanja zajedničke infrastrukture putem;
- (6) korištenje pogodnih modela JPP, prvenstveno koncesija, za razvoj i održavanje značajnih razvojnih projekata;
- (7) priprema i provedba projekata od značaja ili na području više jedinica lokalne samouprave;

- (8) uvođenje jedinstvenog informacijskog upravljačkog sustava za planiranje i praćenje investicija, održavanje sustava, potrošnju vode i naplatu;
- (9) stručna pomoć i obrazovanje stručnih kadrova komunalnih društva.

#### 4.2. Pravni i institucijski okvir

Regionalni pristup vodoopskrbi i odvodnji određuje se **smjernicama Strategije za upravljanje vodama** koju donosi Sabor. Po svome sadržaju, a i značenju, Strategija će biti obvezujući dokument i u skladu s njime provodit će se reforme vodnog sektora te izmjene Zakona o vodama, Zakona o financiranju vodnog gospodarstva i Zakona o komunalnom gospodarstvu. I sam Zakon o vodama predviđa Strategiju kao plansku osnovu upravljanja vodama. Očekuje se da će Hrvatski Sabor Strategiju usvojiti u prvoj polovici 2008.

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj samoupravi **komunalne djelatnosti ulaze u samoupravni djelokrug poslova jedinica lokalne samouprave (gradova i općina)**.

Jedinice lokalne samouprave mogu obavljanje pojedinih poslova iz svog samoupravnog djelokruga organizirati zajednički, te za isto osnivati zajednička tijela, zajedničke upravne odjele ili službe, te zajednička trgovačka društva. Njihovi međusobni odnosi tada uređuju se posebnim sporazumom u skladu sa zakonom i njihovim statutima i općim aktima.

Sukladno **Europskoj povelji o pravima lokalne samouprave** (prema čl. 140. Ustava međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona) nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti. Stoga nadležnosti jedinica lokalne samouprave u području vodoopskrbe i odvodnje nikako ne bi mogle preuzeti jedinice regionalne uprave.

U RH županije su jedinice regionalne uprave.

Povrh toga, jedinice lokalne samouprave su vlasnici odnosno osnivači komunalnih poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju i time bi nužno došlo do konflikta između javnopravnih ovlasti županija i privatnopravnih ovlasti jedinica lokalne samouprave.

Tehničko-tehnološki, gospodarstveni, organizacijski, financijski i slični razlozi opravdavaju **jedinstvena vodouslužna područja za vodoopskrbu i odvodnju** kao razinu i okvir povezivanja u regionalnom uređenju vodoopskrbe i odvodnje. Ta vodouslužna područja bila bi određena zakonom (njih do 20), sve u skladu s kriterijima tehničke cjelovitosti, tehnološke povezanosti i ekonomske održivosti.

Sve jedinice lokalne samouprave na jednom vodouslužnom području povezale bi se radi zajedničkog uređenja odnosno ustroja obavljanja vodokomunalnih djelatnosti. Komunalne djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje izuzele bi se iz Zakona o komunalnom gospodarstvu i uredile bi se Zakonom o vodama kao **nadkomunalne djelatnosti**.

Zakonom o vodama bi se propisala obveza jedinica lokalne samouprave da obavljanje djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje usklađeno urede odnosno organiziraju zajednički na jednom vodouslužnom području. Jedinice lokalne samouprave bi tada **sve** svoje nadležnosti vezane uz obavljanje vodokomunalnih djelatnosti ugovorom prenijele na zajedničko tijelo svih jedinica lokalne samouprave na jednom vodouslužnom području – **vijeće vodouslužnog područja (VVUP)**.

Vijeće vodouslužnog područja činili bi predstavnici svake jedinice lokalne samouprave na vodouslužnom području. Zakonom bi se uredila pitanja osnivanja vijeća, sastava vijeća, nadležnosti vijeća, njihov način odlučivanja, financiranje i ustroj njegove stručne i administrativne službe, a vijeća bi zatim donosila svoje pravilnike kojima bi detaljnije uredila sva pitanja. **Vodouslužno područje odnosno vijeće vodouslužnog područja imalo bi pravni subjektivitet i kao takvo bilo bi nositeljem prava i obveza.**

Cilj ovakvog zakonskog uređenja je stvaranje uvjeta i pretpostavki za postupno **okrupnjavanje komunalnih poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju** kao nužan uvjet racionalizacije cjelokupnog sustava.

Krajnji cilj je – jedno komunalno poduzeće za vodoopskrbu i odvodnju na jednom vodouslužnom području.

U novom uređenju naknadom za gradnju raspolagalo bi vijeće vodouslužnog područja.

Partneri Hrvatskih voda i drugih državnih sufinancijera (ministarstava i fondova) bila bi također vijeća vodouslužnih područja.

Ovakvim bi se uređenjem stvorio ambijent za okrupnjavanje komunalnih društava putem financijskih tokova te usklađeno i cjelovito obavljanje vodokomunalnih djelatnosti.

Sadašnji zakoni ne uređuju **pitanje vlasništva infrastrukture za vodoopskrbu i odvodnju**. Stoga bi se novelama Zakona o vodama moralo regulirati i to pitanje.

Navedeno bi se moglo urediti na 2 načina. Jedan je da se propiše suvlasništvo jedinica lokalne samouprave. Infrastrukturu bi raspolagalo i upravljalo zajedničko tijelo svih jedinica lokalne samouprave na vodouslužnom području.

Drugi način je da komunalna infrastruktura ostane u vlasništvu komunalnih poduzeća (ili nekog drugog komunalnog operatera), ali da se u tom slučaju definira kao javno dobro ili stvar u ograničenom prometu te da tako, u slučaju stečaja, likvidacije, preuzimanja poslovnih udjela ili dionica, komunalna infrastruktura ostaje nedirnutu u javnom sektoru.

Za primjenu nove zakonske i podzakonske regulative, i novi ustroj komunalnih poduzeća za djelatnosti vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda nužna je primjena načela postupnosti.

Duže prijelazno razdoblje trebalo bi osigurati stvarno provođenje novih zakonskih rješenja, a komunalnim poduzećima omogućila bi se dovoljna priprema za poslovanje u novim uvjetima. Prijelazno razdoblje bi trajalo do 3 godine.

### 4.3. SWOT analiza

Planiranje poslovanja u današnjem turbulentnom poslovnom okruženju gotovo je uzaludno bez „*pogleda u sebe*“ i „*pogleda oko sebe*“.

SWOT analiza jedno je od marketinških pomagala koje pravni subjekti imaju na raspolaganju, a omogućuje im da izbjegnu kratkovidnost i da budu spremni na buduće izazove. Da bi to ostvarili trebaju biti svjesni svojih mogućnosti, a SWOT analiza omogućuje im da analiziraju i ocjene

- svoje snage (**S-Strenghts**)
- slabosti (**W-Weaknesses**), kao unutarnje čimbenike,
- te mogućnosti (**O-Opportunities**)
- prijetnje (**T-Threats**) kao vanjske čimbenike

Koristeći SWOT analizu, subjekti se vrlo lako mogu usmjeriti na područja u kojima su jaka, kao i na ona u kojima leže njihove najveće mogućnosti. Uobičajen postupak koji se koristi jest izrada jednostavne tablice s relevantnim područjima, koja se potom pokušavaju objektivno procijeniti.

Pri procjeni snaga ne treba biti skroman nego realan. Uvijek se procjenjuje pravni subjekt u usporedbi s konkurencijom kako se ne stekao pogrešan dojam.

Snage se ne bi smjele procjenjivati samo s individualnoga gledišta nego i s gledišta ljudi s kojima se surađuje. Isto se odnosi i na slabosti, pri čijoj procjeni treba biti hrabar i što prije suočiti se s neugodnom istinom. U procjeni ovoga područja obvezno se treba upitati što se radi loše, što se može poboljšati i što se ubuduće treba izbjegavati. Identificiranjem i eliminiranjem slabosti automatski pruža se nova mogućnost poslovanja, koje također treba prepoznati. One mogu ležati u promjeni tehnologije, vladine politike, promjeni u socijalnim uzorcima ili u promjenama životnog stila neke skupine potrošača. Mogućnosti se mogu vrlo lako pronaći i u identificiranim snagama subjekta.

Pri analizi prijetnji treba biti posebno dalekovidan. Neke od standardnih prijetnji su aktivnosti konkurenata, rat cijena, loši kanali distribucije, novi porezi,

SWOT analiza može biti prilično subjektivna i rijetko dvoje ljudi analizira pravni subjekt na isti način. Zato je treba koristiti kao svojevrsan vodič u poslovanju. Ona je kratka, jednostavna i



uvijek napravljena u usporedbi s konkurencijom. Poslovati mudro znači znati gdje je pravni subjekt danas i gdje bi se moglo naći u budućnosti, u čemu je SWOT analiza od velike pomoći.

Uzimajući sve ovo u obzir napravljena je SWOT analiza pravnog subjekta na vodouslužnom području za vodoopskrbu i odvodnju prikazana u donjim tablica ( Tablic 4-1 i Tablica 4-2 ).

Snage (Strengths)	Slabosti (Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zakonom definirana pozicija</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Različita cijena usluge na vodouslužnom području</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pozicija pregovaranja sa državnim sufinancijerima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nema cutjecaja na cijenu usluge komunalnih društava</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Isključivo pravo određivanja i oprihodovanja naknada za gradnju</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nemogućnost cjelokupnog pribavljanja informacija o postojećim sustavima posebno velikim, te nemogućnost sagledavanja stvarne cijene usluge</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Unapređenje procesa donošenja o odluka korištenjem suvremenih računalno-orientiranih tehnika i metoda rada</li> <li>➤ Racionalno i učinkovito upravljanje procesima rada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nemogućnost objektivne potreba za investiranjem i određivanjem prioriteta</li> <li>➤ Prihod VUP-a ujedno je i izostanak prihoda jedinica lokalne samouprave</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ VUP kao pravna osoba ima financijsku neovisnost</li> <li>➤ U osnovi je riječ o istim, danas već postojećim prihodima koji se samo koncentriraju u jednoj pravnoj osobi</li> <li>➤ Financiranje VUP nije novi namet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Naknadu za gradnju naplaćuju postojeća društva, a u korist VVUP</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Planiranje razvoja VUP-a uz određivanje prioriteta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nedefiniran status novih objekata i odnos postojećih društava prema njima</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pripremanje i provedba projekata od značaja ili na području više JLS</li> <li>➤ Objedinavanje prihoda od naknade za gradnju s nepovratnim sredstvima iz državnog proračuna te na njihovo usmjeravanje na prioritetne projekte i projekte zajedničkih dijelova sustava i magistralne vodove, a naročito u pročišćavanju otpadnih voda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nedostatak stručnih kadrova-informatičara</li> <li>➤ Korištenje zastarjele programske podrške za izradu aplikacija.</li> <li>➤ Nizak stupanj integracije postojećih aplikacija</li> <li>➤ Neadekvatna organizacija poslova informatike u okviru organizacije</li> </ul>

**Tablica 4-1: SWOT-snage i slabosti**

Prilike (Opportunities)	Prijetnje (Threats)
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Planiranje investicija na području na području VUP-a daje mogućnost pribavljanja svih potrebnih informacija</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nedovoljna sredstva za stručne službe</li> <li>➤ Neadekvatno i nedovoljno obučene stručne službe u VUP-u</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Izgradnja kriterija za određivanje prioriteta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pokušaj razvijenih komunalnih društava da „preskoče“ VUP, odnosno njegove stručne službe</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Problemi se ne mogu riješiti bez utjecaja VUP-a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nepravodobno transferiranje naknade za gradnju-pokušaj zadržavanja</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Izgradnja i predaja novih objekata-utjecaj na komunalna društva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nedefiniran status novih objekata</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Unaprjeđenje postojećeg sustava internog i eksternog informiranja</li> <li>➤ Kontinuirana provjera kvalitete, pouzdanosti i vjerodostojnosti izvornih i izvedenih podataka i informacija.</li> <li>➤ Izgradnja informatičko-komunikacijske infrastrukture za razmjenu i zajedničko korištenje podataka i informacija</li> <li>➤ Ostvarenje preduvjeta za implementaciju međunarodnih normi i standarda (ISO 9001:2000, ISO 14001, ISO 22000)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nedostatak financijskih sredstava za unaprjeđenje razvoja MIS-a</li> <li>➤ Nedovoljna informiranost stručnog osoblja o mogućnostima i prednostima korištenja informatičke tehnologije</li> <li>➤ Povećanje stope zaostajanja u odnosu na razvijene zemlje svijeta</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Prikupljenim sredstvima većeg područja moguće je financirati i veće, regionalne projekte</li> <li>➤ VUP kao veći lokalni investitor sa sigurnim izvorima financiranja u poziciji je postići bolje tržišne uvjete gradnje i nabavke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Završeni objekti financirani sredstvima VUP-a a u vlasništvu lokalnog komunalnog društva moraju predstavljati novu uslugu i novi prihod komunalnom društvu. U protivnom dolazi u pitanje njihovo održavanje</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Priprema projekata i natjecanje za sredstva iz pred pristupnih fondova EU-a, darovnica, usmjerenih na vodno gospodarstvo i zajmove međunarodnih institucija</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Uvođenje jedinstvenog informacijskog upravljačkog sustava za planiranje i praćenje investicija, održavanje sustava, potrošnju vode i naplatu</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Korištenje pogodnih modela JPP-a, prvenstveno koncesija, za razvoj i održavanje značajnih razvojnih projekata</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Organizacija održavanja složenih objekata i zajedničke infrastrukture</li> </ul>	

**Tablica 4-2: SWOT-prilike i prijetnje**

## **5. MODEL REGIONALNOG PRAVNOG SUBJEKTA**

### **5.1. Organizacijska struktura & institucijski okvir**

Kao što je već navedeno, djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje organiziraju jedinice lokalne samouprave (gradovi i općine) i obavljaju ih preko komunalnih poduzeća čiji su osnivači i vlasnici. Nakon definiranja i uspostavljanja vodouslužnih područja (VUP) djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje bi i nadalje ostale u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. To iz razloga što bi ikakvo drugačije rješenje bilo u suprotnosti sa Europskom poveljom o pravima lokalne samouprave i što bi se time zadiralo u stečena udjeličarska i imovinska prava, a koja su zajamčena Ustavom i zakonom (skupštinu svakog komunalnog društva čine upravo njihovi osnivači i vlasnici – jedinice lokalne samouprave).

Sve jedinice lokalne samouprave povezale bi se radi zajedničkog uređenja odnosno obavljanja djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje. Sve svoje nadležnosti jedinice lokalne samouprave prenijele bi na vijeće vodouslužnog područja koje bi se sastojalo od njihovih predstavnika (VVUP).

Vodouslužnopoludručje imalo bi pravni subjektivitet, bilo bi proračunski korisnik i njime bi upravljalo Vijeće vodouslužnog područja. Njegova glavna djelatnost bila bi upravo vodoopskrba i odvodnja i ne bi bilo predviđeno da imaju ikakvu imovinu osim potrebnog za rad službi.

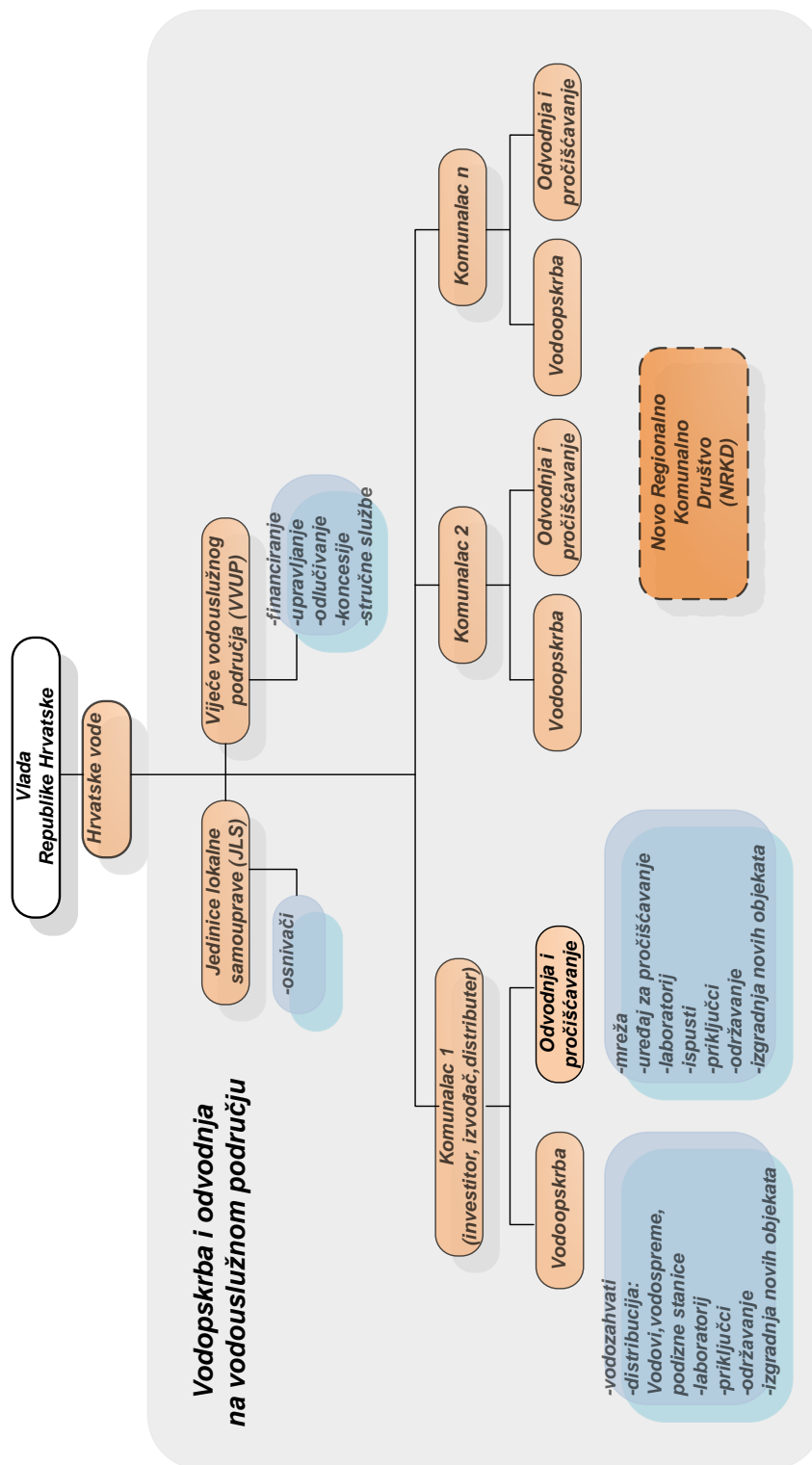
Vijeće vodouslužnog područja kao upravljačka struktura VUP-a, a i predstavničko tijelo svih jedinica lokalne samouprave raspolagalo bi naknadom za gradnju i prenosilo ga komunalnim poduzećima za namjensko raspolaganje i trošenje. U takvim uvjetima stvorile bi se pretpostavke za postupno okrupnjavanje komunalnih poduzeća putem financijskih tokova i ne zadirući pritom u stečena prava budući da bi relativno dobro organizirana i ekonomski jača postojeća komunalna poduzeća, kao što su riječko, zagrebačko, splitsko i sl., dobivala razvojne projekte i sredstva i time nužno se proširila na način da se pod njihovu nadležnost uključe okolna poduzeća koja nemaju uvjeta za samostalan razvoj.

Krajnji cilj je – jedno komunalno poduzeće za vodoopskrbu i odvodnju na jednom vodouslužnom području.

*Zajednička trgovačka društva ne smiju se poistovjećivati sa Vodouslužnim područjem ( VUP ) čija je djelatnost, pravni i financijski položaj te prihodi, rashodi i imovina kasnije objašnjeno. Zajedničko trgovačko društvo može ( a za to bi se i osnivalo ) imati imovinu, može biti investitor, u sustavu je PDV-a, ostvaruje prihod prodajom svojih usluga i nikako nije konkurencija VUP-u niti se preklapa s djelatnošću i zadaćama VUP-a.*

*VUP i zajedničko trgovačko društvo mogu se poklapati samo u teritoriju djelovanja.*

*VUP, kako je kasnije detaljnije objašnjeno, u načelu ne bi trebalo biti investitor niti isporučitelj usluga i ne bi trebalo imati imovinu. Kao proračunski korisnik van sustava PDV-a u bitno je lošijem položaju nego trgovačko društvo.*



Slika 5-1: Organizacija vodouslužnog područja

## 5.2. Kadrovi i financijska sredstva

Vodouslužnim područjem kao pravnim subjektom koji je proračunski korisnik te nositelj prava i obveza upravljalo bi Vijeće vodouslužnog područja. Vijeće vodouslužnog područja činili bi predstavnici svake jedinice lokalne samouprave na vodouslužnom području. Zakonom bi se uredila pitanja osnivanja vijeća, sastava vijeća, nadležnosti vijeća, njihov način odlučivanja, financiranje i ustroj njegove stručne i administrativne službe, a vijeća bi zatim donosila svoje pravilnike kojima bi podrobnije uredila sva pitanja.

Obzirom da će VVUP ipak biti predstavničko tijelo biti će nužno da ima svoju stručnu službu.

Vijeće vodouslužnog područja treba zakonski definirati kao pravnu osobu (društvo) koja će biti proračunski korisnik. Osnivači VVUP-a bit će udjeličari komunalnih poduzeća na VUP-u te ostali „*stakeholderi*“, a sve prema Zakonu koji definira aktivnosti vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja voda.

Menadžment društva djeluje preko uprave društva na čijem je čelu direktor, a iza njega su po hijerarhiji rukovodioci odjela, sektora, odsjeka, službi i sl.

Ovako formirano VVUP bit će dosta centraliziran s obzirom na odlučivanje samog menadžmenta, jer glavne odluke će većinom donositi osnivači VVUP-a preko organa upravljanja.

Vijeće vodouslužnog područja (VVUP) imat će svoju stručnu službu.

Obim potrebnih sredstava i potrebne kadrove za stručnu službu definiraju:

1. Zatečeno stanje na vodouslužnom
2. Veličina područja vodouslužnog područja
3. Rokovi u kojima treba ostvariti postavljene ciljeve

S obzirom na deficitarnost kadrova, a i mogućnost racionalizacije troškova same službe, svi oni poslovi koji se mogu naručiti na slobodnom tržištu ostvarivat će se preko vanjskih usluga, tzv. *outsourcinga*.

Stručne službe bi imale posebno sljedeće zadatke :

- planiranje izgradnje novih objekata
- planiranje budžeta za vodouslužno područje; prihodovanje i raspolaganje naknadom za gradnju
- planiranje održavanja objekata
- planiranje i upravljanje izradom projektne dokumentacije
- provođenje natječajnog postupka u svim fazama ( projektiranje, izvođenje)
- upravljanje izgradnjom novih objekata
- upravljanje održavanjem svih objekata na vodouslužnom području
- donošenje odluka o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti; ugovor o povjeravanju poslova „susjednim“ komunalnim društvima, koncesije
- i dr.

Svi ovi poslovi radit će se u koordinaciji sa stručnim službama društva na koji se odose određene aktivnosti.

Ukoliko za određene aktivnosti ni stručne službe VVUP-a niti komunalne organizacije nemaju dovoljne kapacitete u kadrovima ili im nedostaje određeno znanje, tada će se za te radove kao vanjske usluge uzeti vanjska konzultantska tvrtka za upravljanje projektom (*project management*).

Minimalan broj ljudi u stručnim službama ne bitrebao biti manji od pet niti veći od dvadeset.

Svi uposleni trebali bi imati minimalno završen fakultet određene struke koja se traži te posjedovati određena specijalistička znanja i sposobnosti u odnosu na posao koji rade na vodouslužnom području.

Treba naglasiti da je zaposlenički kadar u većini komunalnih društava uglavnom formiran unutar samih društava odnosno nije ga moguće lako dobiti na tržištu, jer poslovna zajednica u Republici Hrvatskoj za sada sistematski ne školuje takav interdisciplinarni kadar.

Kako je veoma teško dobiti takav kadar na tržištu usavršavanje vlastitog zaposleničkog (managerskog) kadra u službi, a i društvima rješavat će se na nekoliko načina te putem:

- „Kućnog treninga“, radionica
- Seminara
- Tečajeva
- Programa poslovne stimulacije

U stručnoj službi i stručnim službama komunalnih društava predviđa se tri razine zaposlenika:

1. Vrhovno rukovodstvo
2. Srednje rukovodstvo
3. Poslovni kadar

Uloga srednjeg rukovodstva je specifična jer oni imaju trostruku ulogu i to podređenih, ravnopravnih i nadređenih rukovodioca (managera).

U odnosu na svoje šefove oni su podređeni.

Prema svojim radnim timovima odnose se kao nadređeni, a prema drugima managerima na srednjoj razini managementa obično se odnose kao ravnopravni kolege.

Pod pretpostavkom da se na teritoriju RH osnuje manje od 20-tak vodouslužnih područja (VUP) kojim upravlja Vijeće vodouslužnog područja ( VVUP ) , vodouslužna područja će biti organizirana uz sljedeće pretpostavke:

- VUP ima status pravne osobe
- osnovna djelatnost VUP-a su natkomunalne djelatnosti : vodoopskrba i odvodnja
- VUP ima status jedinice lokalne samouprave na nivou nešto višem od gradova i općina, otprilike u rangu sa Županijom, ali se s njom ne mora i u pravilu se teritorijalno ne podudara
- VUP ima status proračunskog korisnika van sustava PDV-a i koristi računski plan proračunskih korisnika
- VUP-om upravlja VVUP

Nakon formiranja VUP-a kao pravno osobe predviđeni prihodi bit će preusmjereni na račun VUP-a.

### ***Prihodi VUP-a***

Obzirom na djelatnosti koje po definiciji preuzima, na VUP će biti preusmjereni dosadašnji prihodi jedinica lokalne samouprave te preusmjerena sredstva kapitalnih transfera Hrvatskih voda i Proračuna Republike Hrvatske za projekte od lokalnog ili regionalnog značaja koji su i do sada financirani ili sufinancirani iz navedenih izvora.



Dakle, prihode vodouslužnog područja činili bi:

- Komunalni doprinos odnosno naknada za gradnju
- Kapitalnih transfer Hrvatskih voda
- Transferi iz Proračun RH
- transferi jedinica lokalne samouprave odnosno poseban namjenski doprinos za izgradnju magistralnih vodovoda i / ili kolektora i pročistača otpadnih voda koje i sada jedinice lokalne samouprave prikupljaju i tim novcem financiraju gradnju infrastrukturnih objekata
- Sredstva iz fondova Europske unije ( IPA i slično )

Sustav kontrole ovih prihoda u osnovi je jednostavan. Naknada za gradnju izvorni je prihod VUP-a i temeljen je na dokumentu ( rješenju ) jedinice lokalne samouprave. Transferi Hrvatskih voda, Proračuna RH i namjenskih doprinosa jedinica lokalne samouprave, unaprijed su zadani godišnjim planovima te ih je jednostavno planirati i pratiti.

#### ***Rashodi VUP-a:***

Zakonom bi trebalo definirati za koje namjene se predviđaju utrošiti ovako prikupljena sredstva. Dio sredstava prikupljenih od Hrvatskih voda i Državnog proračuna već će unaprijed imati određenu namjenu – financiranje određenih regionalnih ili lokalnih infrastrukturnih projekata. Ukupno gledano, rashodi vodouslužnog područja bi trebali biti :

1. Transferi komunalnim društvima za financiranje investicija. Ovi transferi kod vodouslužnog područja bi imali status kapitalnog transfera, a kod komunalnog društva status odgođenog prihoda.
2. Trošak stručne službe koja uključuje plaće, režijske troškove, najam i ostale troškove neophodne za funkcioniranje vodouslužnog područjaka kao pravne osobe i Vijeća vodouslužnog područja kao organa upravljanja vodouslužnim područjem
3. Sve ostale usluge vodouslužno područje bi u načelu trebalo nabavljati od konzultanata da bi se izbjegli fiksni troškovi velike stručne službe

Iako to proizlazi iz računovodstvenih propisa i principa Proračuna, važno je naglasiti da VUP ne prenosi imovinu u materijalnom smislu. VUP nije investitor i ne stječe imovinu kupovinom ili gradnjom, VUP prikuplja novac koji transferira komunalnom društvu. Na taj način izbjegavaju se sve moguće teškoće naknadnog prijenosa materijalne imovine, nekretnina, postrojenja, mogućih poreza na taj prijenos, promjena u zemljišnim knjigama itd.

Funkcionirajući na ovaj način VUP se u potpunosti pridržava principa proračunskih korisnika u Hrvatskoj .

### ***Financijsko izvještavanje***

Pored osnovnih financijskih izvještaja propisanih Zakonom :

- račun primitaka i izdataka
- bilanca
- tijek novca,

a imajući u vidu specifičan položaj VUP-a i obzirom na činjenicu da je VUP nova stepenica u komunalnom sustavu, važno je ustrojiti sustav izvještavanja VUP-a prema izvorima i prema korisnicima prikupljenog novca.

Svaki od ovih izvještaja ustrojiti će se na dva osnova :

- prema izvoru iz kojega je novac stigao te
- prema namjeni za koju je stigao.

Isti princip vrijedio bi u izvještajima i za utrošak novca i tijek novca :

- kome je novac proslijeđen i
- za koje namjene.

Unutar računovodstva VUP-a ustrojiti će se posebna podbilanca svakog financiranog projekta na kumulativnoj osnovi tako da je moguće pratiti financirani projekt od početka financiranja do okončanja.

Primjereni rokovi ovakvih financijskih izvještaja su:

- tromjesečna izvješća tijekom godine i
- godišnja financijska izvješća.

Kao proračunski korisnik, VUP bi podlijegao reviziji financijskih izvještaja od strane Državne revizije.

Nastavno na financijske izvještaje koje će VUP prosljeđivati prema izvorima i korisnicima, VUP će zahtijevati izvještaje od zajedničkih komunalnih društava i od lokalnih komunalnih društava radi provjere i/ili usklade utrošenih ( transferiranih ) sredstava najmanje jednom godišnje.

### ***Imovina VUP-a***

U načelu, VUP ne bi trebao imati značajne materijalne imovine osim imovine neophodne za rad stručne službe.

Sama infrastruktura na vodouslužnom području bi bila ili u suvlasništvu jedinica lokalne samouprave i njome bi upravljalo vijeće vodouslužnog područja ili u vlasništvu komunalnih poduzeća, ali bi je se u tom slučaju definiralo kao javno dobro ili stvar u ograničenom prometu.

### **Procedura po kojoj VUP financira (održavanje se financira iz cijene usluge koja nije prihod VUP-a) investicije u objekte vodoopskrbe i odvodnje na VUP-u:**

- Financiranje izgradnje odvija se sukladno usvojenim planovima.
- Planovi se rade za duži vremenski period (5 – 6 godina) i za tekuću godinu.
- Planovi moraju biti u ravnoteži sa raspoloživim sredstvima, koja su u pravilu manja od potreba.
- Planove radi stručna služba VUP-a uz pomoć konzultanata.
- Izrada planova investiranja je složen visokostručni posao koji zahtjeva dobro poznavanje, pored stručnih znanja, i prilika na VUP-u i koji između ostalog nosi permanentni rizik sukoba interesa lokalnih jedinica samouprave (općina i gradova na području VUP-a) oko visine naknade za izgradnju i prioriteta izgradnje.

Da bi se rizik sukoba sveo na najmanju mjeru posebnu pažnju treba posvetiti:

- Utvrđivanju prioriteta izgradnje na VUP-u. i tome sukladno dinamika izgradnje
- Realnom sagledavanju potrebnih sredstva za izgradnju.

Utvrđivanje prioriteta utvrđuje se suglasno usvojenim kriterijima.

Kriterije za utvrđivanje prioriteta usvaja VVUP, a prijedlog formulira stručna služba vijeća uz pomoć konzultanta.

Definiranje kriterija za utvrđivanje prioriteta je izuzetno i politički i stručno osjetljiv i zahtjevan posao i ne može se raditi bez adekvatnih stručnih podloga, koje moraju obraditi sve aspekte koji mogu utjecati na odluke o izgradnji kao npr.:

- demografski
- prostorni
- vodnogospodarstveni
- ekonomski
- politički
- i dr.

Procjenu potrebnih sredstava za izgradnju rade izabrani konzultanti odnosno konzultant.

Procjena potrebnih sredstava mora se raditi na osnovi jasno sagledanih i usvojenih tehničkih rješenja. Tome prethode procedure izrade i usvajanja globalnih ili osnovnih tehničkih projekata, u kojima se razmatraju moguća rješenja i definira koncept razvoja komunalne vodne infrastrukture na VUP.

Na bazi tako usvojenih osnovnih tehničkih rješenja, rade se projekti na osnovi kojih se može točno procijeniti potreban iznos sredstava za izgradnju.

Tijekom izrade projekata definirat će se područje koje "opslužuje" objekat ili sustav koji se projektira.

Nakon usvajanja planova, trošenje bi se trebalo odvijati po sljedećoj proceduri:

1. Da bi se iskoristile prednosti sustava PDV, investiranje mora biti preko komunalnih trgovačkih društava koja su u sustavu PDV-a:
  - a. Nakon prihvaćenog plana investiranja – elaborata VUP prenosi prikupljeni novac investitoru
  - b. ovaj prijenos u VUP-u ima status kapitalnog transfera, a kod investitora ima status odgođenog prihoda ( MRS 20 – računovodstvo državnih potpora )
  - c. nakon završetka izgradnje ili nabave, vlasnik financiranog objekta je komunalno društvo
  - d. troškovi amortizacije terete komunalno društvo s tim da taj trošak komunalno društvo pokriva prenošenjem odgođenih prihoda u prihode tako da je trošak amortizacije za komunalno društvo neutralan
  - e. trošak održavanja, energije, radne snage i ostalih troškova snosi komunalno društvo iz prodanih usluga koje mu donosi upravljanje objektom odnosno nova usluga koju nudi iz dovršenog objekta
2. Ako postojeće komunalno društvo, na čijem teritoriju treba izgraditi planirani objekt ili sustav ima organizacijske kapacitete da apsorbira i provede investicijski projekt njemu se sa računa VUP-a transferira novac za investiranje u dinamici realiziranja investicije. Uloga stručne službe VUP-a u ovom slučaju je samo kontrola provedenih procedura i namjenskog trošenja novca.
3. Ako postojeće komunalno društvo, na čijem teritoriju treba izgraditi planirani objekt ili sustav nema organizacijske kapacitete da apsorbira i provede investicijski projekt njemu se sa računa VUP-a transferira novac za investiranje u dinamici realiziranja investicije. Uloga stručne službe VUP-a u ovom slučaju je pružanje potpune stručne pomoći u realiziranju planiranog objekta ili sustava.
4. Ako se planira graditi objekt ili sustav koji po svojoj namjeni i položaju "opslužuje" u cjelosti ili djelomično područja na kojima djeluje više postojećih komunalnih društava stvaraju se uvjeti za integraciju društava i postupit će se na sljedeći način:
  - a. Ako jedno od postojećih komunalnih društava na obuhvatu planiranog sustava ili objekta ima organizacijske kapacitete da apsorbira i provede investicijski projekt njemu će se povjeriti uloga investitora, a ostala komunalna društva bi se integrirala s njim ili bi prestala sa radom tijekom izgradnje novog sustava ili nakon njegovog puštanja u funkciju.

b. Ako ni jedno od postojećih komunalnih društava nema organizacijske kapacitete da apsorbira i provede investicijski projekt, jedno od društava će se imenovati za nosioca investicije a ostala društva bi se integrirala s njim ili bi prestala sa radom tijekom izgradnje novog sustava ili nakon njegovog puštanja u funkciju. Stručne služne VUP-a bi se uključile pružanjem potpune stručne pomoći u realiziranju planiranog objekta ili sustava, ali i jačanju izabranog komunalnog društva do nivoa koji je potreban za uspješno održavanje izgrađenog objekta odnosno sustava.

Ovakve procedure bi postupno dovele do okrupnjavanja komunalnih društava i konačno do integriranja.

### 5.3. Upravljački informacijski sustav

Upravljački informacijski sustav (MIS) organizacije, bez obzira na prirodu njene djelatnosti, treba osigurati odgovarajuću stručnu, informatičku i komunikacijsku podršku i infrastrukturu za prihvata, procesiranje i distribuciju podataka i informacija za potrebe operativnog, taktičkog i strateškog upravljanja. Nalazi i konstatacije, iznesene u ovom izvještaju, temelje se na prikupljenim podacima i informacijama u procesu analize dostignutog stupnja razvoja MIS-a na uzorku komunalnih društava koja se bave vodoopskrbom i odvodnjom kao i smjernicama iz dokumenta **Strategije upravljanja vodama** koje se odnose na *informacijski sustav*.

#### *Izgradnja informacijskog sustava*

Osnovni ciljevi izgradnje i implementacije informacijskog sustava, u organizaciji za vodoopskrbu i odvodnju, su:

- Prikupljanje, obrada, zaštita i čuvanje podataka i informacija.
- Kontinuirana provjera kvalitete, pouzdanosti i vjerodostojnosti izvornih i izvedenih podataka i informacija.
- Izgradnja informatičko-komunikacijske infrastrukture za distribuciju podataka i informacija na načelima interoperabilnosti, razmjene i zajedničkog korištenja.
- Osiguravanje podrške za racionalan i efikasan proces donošenja odluka na operativnoj, taktičkoj i strateškoj razini.
- Ostvarenje preduvjeta za implementaciju međunarodnih standarda (ISO 9001:2000, ISO 14001, ISO 22000, i dr.) u području vodoopskrbe i odvodnje.

Izgradnja i implementacija računalno-orijentiranog *upravljačkog informacijskog sustava* (MIS) u području vodoopskrbe i odvodnje mora se odvijati *planski i sustavno*, po fazama, na modularnom principu i prema utvrđenim prioritetima. Važnost i doprinos koje MIS ima u *strateškom planiranju*, te *kontroli i upravljanju* procesima nužno zahtijevaju ovakav pristup. Imajući u vidu ciljeve razvoja, s jedne, te dostignuti stupanja razvoja informacijskog sustava u području vodoopskrbe i odvodnje, s druge strane, nužno je da se proces izgradnje i implementacije odvija u skladu s načelima koja osiguravaju pretpostavke za njegovo uspješno funkcioniranje u stvarnim uvjetima rada. Konkretno, prednje podrazumijeva:

- Osiguranje ljudskih resursa
- Raspoloživost/izrada odgovarajućih aplikacije
- Izrada rječnika podataka
- Plansko prikupljanje podataka i informacija
- Nabava adekvatne tehničke opreme (hardware)
- Nabava odgovarajuća programske podrške (software)
- Organizacijsko i institucionalno okruženje
- Usklađivanje procesa rada u skladu s važećim međunarodnim standardima

### ***Korisnici***

Ključni korisnici MIS-a u komunalnim društvima za vodoopskrbu i odvodnju su:

- Uprava
- Stručne službe vodoopskrbe
- Stručne službe odvodnje
- Zajednički poslovi
- Ministarstvo
- Hrvatske vode
- Jedinice lokalne samouprave (JLS)
- Vijeće uslužnog područja (VUP)

## ***Ljudski resursi***

Stručni kadrovi – informatičari imaju veliku odgovornost u procesima planiranja, izgradnje i održavanje MIS-a. Kako se, u postojećim uvjetima rada, funkcioniranje informacijskog sustava temelji na aplikacijama koje nisu razvijene u okviru organizacija za vodoopskrbu i odvodnju, to kadrovi-informatičari imaju specifičnu ulogu koja podrazumijeva:

- Snimanje informacijskih potreba na svim razinama komunalnog društva
- Planiranje i nabavka programske i tehničke podrške
- Suradnja sa softverskim kućama u kojima se razvijaju određene aplikacije,
- Aktivno učešće u procesu testiranja i implementacije pojedinih aplikacija, te
- Pružanje stručne pomoći krajnjim korisnicima usluga.

Za uspješno funkcioniranje i održavanje MIS-a, u navedenim uvjetima, nužno je osigurati barem 3 (tri) informatičara koji bi pokrivali sljedeća područja: *programska podrška* (baze podataka, i dr.), *sistemska podrška* (operativni sustav), *te komunikacije i računalna mrežu*.

Organizacijski, jedinica za podršku informatici trebala bi biti u nadležnosti uprave društva.

## ***Aplikacije***

Funkcioniranje MIS-a za vodoopskrbu i odvodnju temelji se na dvije kategorije aplikacija – *standardne i specifične*.

Standardni *izvori podataka i informacija* za izradu i implementaciju spomenutih aplikacija čine osnovni (matični) podaci, podaci iz sustava vodoopskrbe, odvodnje i prečišćavanja, te podaci i zapisi iz GIS sustava. Konkretno, riječ je o podacima kojima se opisuju osnovna obilježja resursa i subjekata u pojedinim procesima rada:

U procesu planiranja, izgradnje i procesa integracije aplikacija nužno je koristiti suvremenu informatičku podršku koja može osigurati razvoj i održavanje *integrirane, točne i sveobuhvatne baze podataka* kao i GIS-software. Globalna shema moguće integracije aplikacija za potrebe vodoopskrbe i odvodnje prikazana je na slici 1.



Krajnji cilj izrade i implementacije aplikacija treba biti izrada integralnog upravljačkog informacijskog sustava. Integrirani informacijski sustav mora biti tako koncipiran da osigurava *pravovremeno, potpuno i točno izvještavanje* za sve razine upravljanja i rukovođenja poslovnim i operativnim procesima. Drugim riječima, integrirani MIS treba osigurati sustav izvještavanja u skladu s informacijskim potrebama korisnika u *dnevnoj, tjednoj, mjesečnoj, kvartalnoj, polugodišnjoj, godišnjoj* i *ad hoc* dinamici kao na primjer:

Obim, struktura i dinamika izvještavanja su sastavni dio procesa pripreme, izrade i implementacije pojedinih aplikacija. Osim toga, korištenjem *upitnih jezika* suvremena informatička podrška MIS-a mora omogućiti dobivanje *ad hoc* odgovora ili cjelovitih izvještaja direktno iz postojećeg sustava računalne obrade podataka.

### ***Specifikacija tehničkog rješenja***

Tehnička izvedba sustava sastoji se od slijedećih dijelova:

- Baza podataka
- Sustav za izradu izvještaja
- Windows „desktop“ aplikacija
- Web aplikacija
- Sustav za razmjenu podataka

Tehnički dio informatičke podrške čine:

- Centralna i periferna računalna oprema, te
- Oprema za računalnu komunikacijsku mrežu.

Sastavni dio informatičke podrške čine sistemska podrška (operativni sustav) kao i podrška za praćenje i analizu rada računalne mreže.

Osnovna topologija računalne opreme prikazana je na slici 2. Računalni resursi u distribuiranoj komunikacijskoj mreži moraju osigurati uvjete korištenje zajedničkih aplikacija, čuvanje i zaštitu podataka, te razvoj i unaprjeđenje poslovanja na nivou lokacije. Arhitektura integriranog informacijskog sustava za vodoopskrbu i odvodnju mora biti fleksibilna, odnosno mora

omogućavati brzu prilagodbu promjenama potreba, pravila, poslovnih procesa i organizacijskih struktura.

U procesu realizacije tehničke podrške informacijskog sustava nužno je se pridržavati važećih normi i standarda za povezivanje računalnih resursa i servisa (tehnička, semantička i procesna interoperabilnost).

### ***Sigurnost informacijskog sustava***

Sigurnost podataka i informacija koji se nalaze u sustavu treba biti provedena na slijedećim nivoima:

- Identifikacija korisnika
- Pristup SQL poslužitelju
- Pristup Windows aplikaciji
- Pristup Web aplikaciji
- Pristup izvještajima

Sastavni dio sigurnosti informacijskog sustava čini čuvanje i zaštita podataka (backup).

### ***Održavanje informacijskog sustava***

U procesu izgradnje i implementacije informacijskog sustava posebnu pozornost treba posvetiti održavanju pojedinih njegovih komponenti. Dostignuti stupanj i trend razvoja informatičke tehnologije u području vodoopskrbe i odvodnje, s jedne, te praktična iskustva, s druge strane, pokazuju da održavanje pojedinih komponenti informacijskog sustava treba povjeriti vanjskim organizacijama. Konkretno:

Održavanje aplikacija i odgovarajuće programske podrške treba biti u nadležnosti isporučitelja aplikacija.

Održavanje računalne i komunikacijske tehničke podrške treba povjeriti isporučitelju opreme.

### ***MIS-preporuke i zaključci***

Proces izgradnje novog i unaprijeđenja ma kojeg segmenta postojećeg MIS-a treba biti u funkciji ostvarenja sljedećih prioritetnih ciljeva:

- direktno smanjenje operativnih troškova
- značajno poboljšanje procesa donošenja odluka
- efikasna kontrola financijskih tokova

Upravljački informacijski sustava treba biti tako koncipiran da:

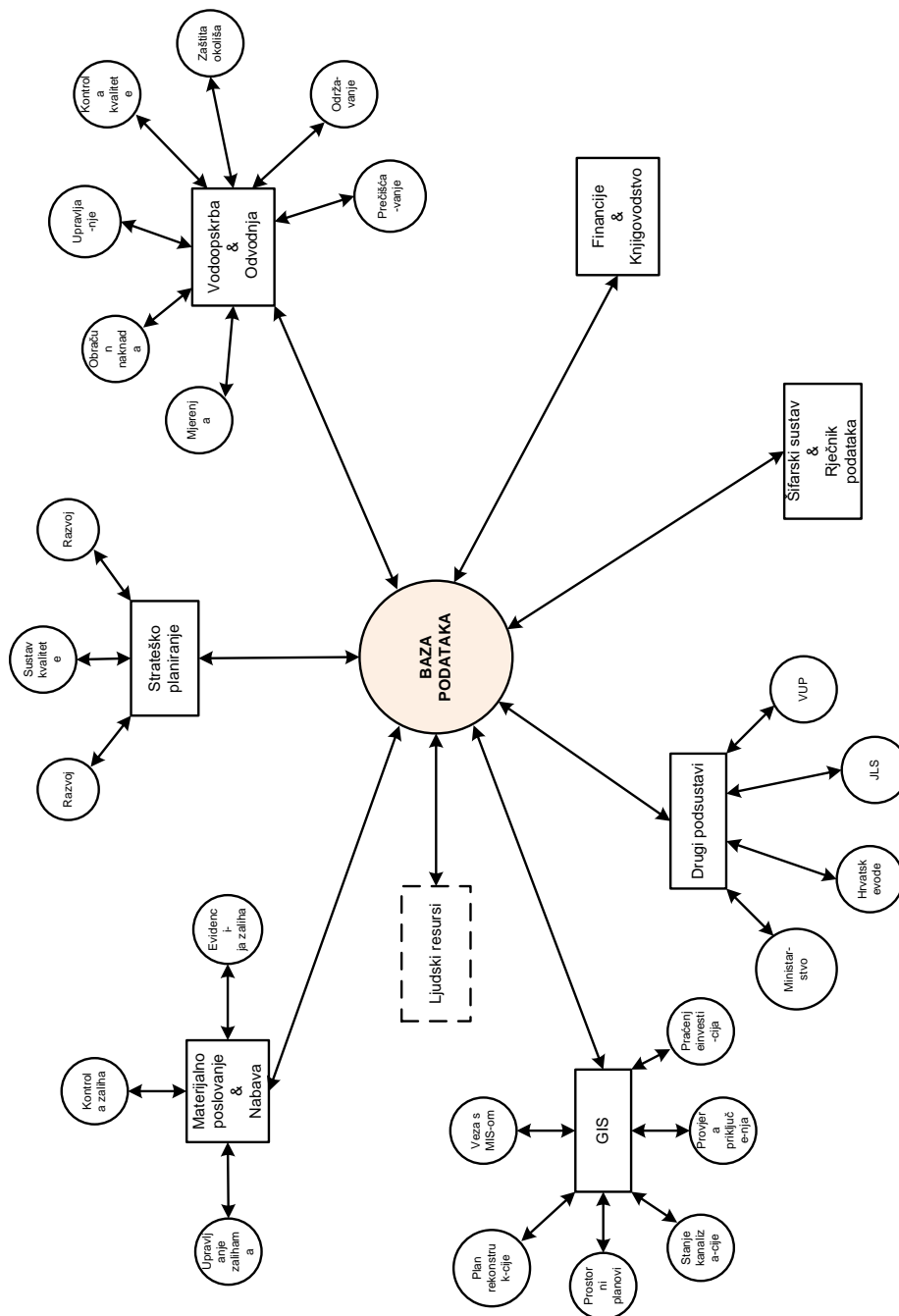
- pokriva široki spektar aktivnosti u području vodoopskrbe i odvodnje
- omogućava sustavno evidentiranje podataka u procesima vodoopskrbe i odvodnje
- osigurava ažurne podatke/informacije u obliku prikladnom za uporabu
- povećava djelotvornost, učinkovitost, fleksibilnost i transparentnost funkcioniranja sustava za vodoopskrbu i odvodnju.

Za ostvarenje navedenih ciljeva u okviru koncepcije suvremenog MIS-a, potrebno je:

Izraditi dugoročni plan razvoja MIS-a na nivou institucija nadležnih za vodoopskrbu i odvodnju.

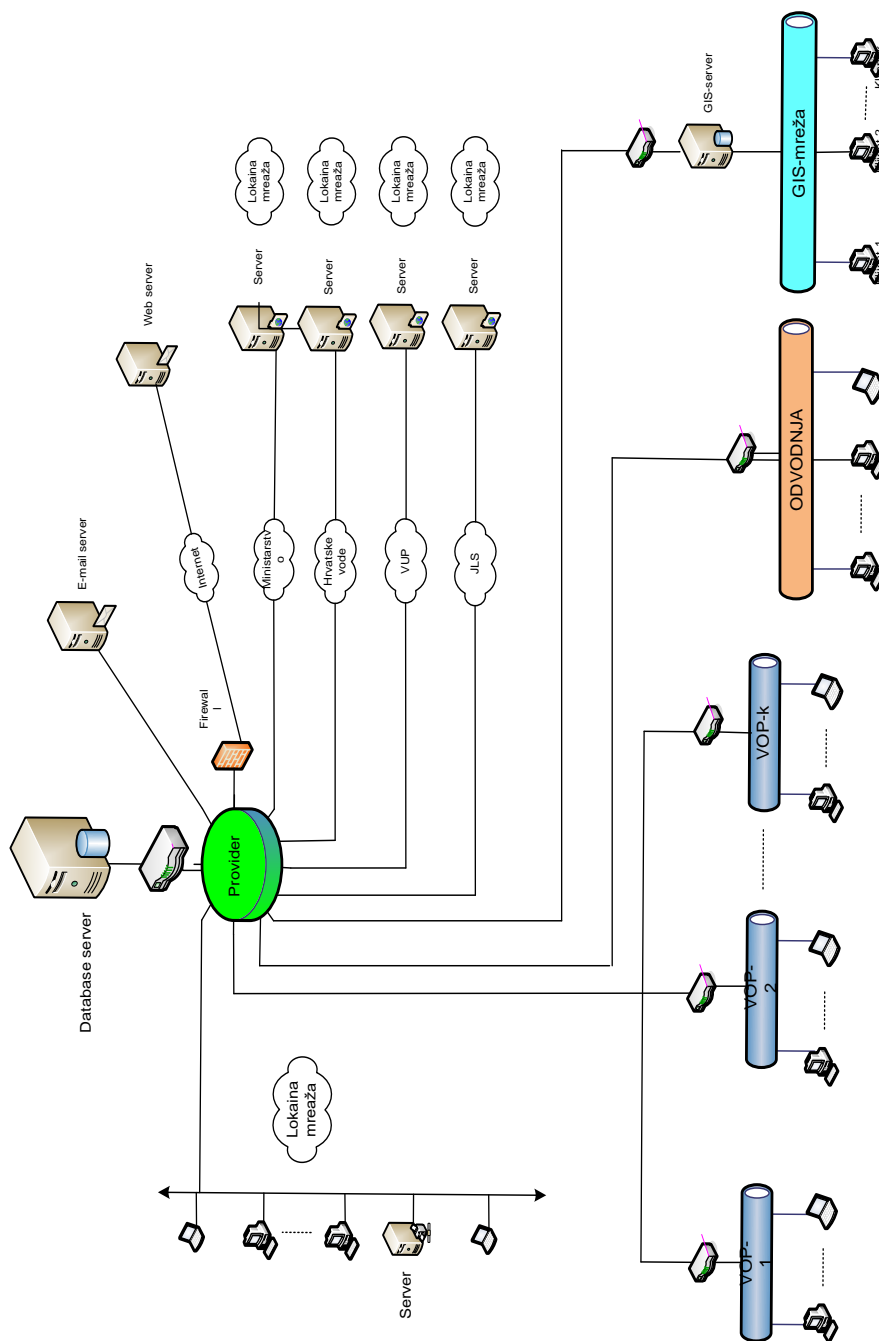
Posvetiti posebnu pozornost integraciji aplikacija, u prelaznom razdoblju.

Izvršiti pripreme za uvođenje i integraciju GIS-aplikacija u sustav računalne obrade podataka.



Slika 1: Integracija aplikacija

Slika 5-2: Integracija aplikacija



Slika 2: Topologija računalne mreže

Slika 5-3: Topologija računalne mreže

#### 5.4. Kapacitet za investiranje i upravljanje projektima

U konkretnim uvjetima treba analizirati, hipotetsku, sposobnost investiranja jednog šireg područja uključivo i sposobnost državnih sufinancijera u izgradnju objekta vodoopskrbe i odvodnje uključivo i uređaja za pročišćavanje otpadnih voda i drugih instalacije neophodnih da se zadovolji postavljeni cilj:

1. opskrbljenost vodom najvećeg mogućeg broja stanovnika
2. zaštita podzemnih, površinskih voda i voda Jadranskog mora od zagađenja da bi se održala ili poboljšala postojeća kvaliteta voda koja zadovoljava potrebe vodoopskrbe i drugih oblika korištenja voda (rekreacija na vodi, navodnjavanje ribarstvo i sl) .

Jasno je već na početku da za ovako postavljen cilj treba osigurati značajna sredstva i kadrove.

Obim potrebnih sredstava i potrebne kadrove definira:

4. Stanje na području, odnosno već dosegnuti stupanj rješavanja problema.
5. Veličina područja što uključuje pored definiranja prostora i broj stanovnika i njegov rast, postojeću i moguću privredu.
6. Rokovi u kojima treba ostvariti postavljene ciljeve.

Ako se pretpostavi da će potrebna sredstva biti moguće osigurati tada će osnovni ograničavajući faktor biti raspoloživi kadar.

Postojeća komunalna poduzeća svoju misiju vide u održavanju postojećih sustava.

Planiranje i realiziranje razvojnih projekata nije u njihovoj nadležnosti, nego u nadležnosti grada.

U gradskim službama nema ni kadrova ni adekvatnih znanja koja bi garantirala uspješnu realizaciju investicijskih projekata. Taj nedostatak se nadoknađuje formiranjem "Ad hoc" radnog tima u koji se uključuju i predstavnici grada i komunalnog društva, a bez jasnih razgraničenja ovlasti i odgovornosti .

Takva praksa, nažalost, nije ni u najvećim komunalnim društvima osposobila službe i kadrove sposobne za planiranje i realiziranje velikih investicija kakve se očekuju u ovom sektoru u bliskoj budućnosti .

To navodi na zaključak da organizaciju stručne službe treba postaviti sa minimalnim brojem zaposlenih uz pretpostavku angažiranja jedne neovisne konzultantske tvrtke koja će u okvirima realiziranja postavljanog cilja obavljati one aktivnosti koje je moguće povjeriti na tržišnim osnovama.

To su:

- planiranje realizacije objekta
- upravljanje izradom projektne dokumentacije
- provođenje nabavki i licitacija
- upravljanje izgradnjom
- i dr.

Konzultantska tvrtka (ili tvrtke) na ovaj način pojačava izvršni kapacitet investitora u svim aspektima projekta i upravljanja realizacijom radova, ali ona nije izvođač radova.

Angažirana tvrtka za upravljanje projektom/ima (project management) priprema sve bitne stvari koje se odnose na proces građenja objekta. Pri tome one nastupaju kao predstavnici investitora i tako povećavaju njegov kapacitet.

Osnovne prednosti ove metode su:

- Angažiranje investitora je vrlo elastično i omogućava mu angažiranje sukladno kapacitetima
- U svim fazama rada na raspolaganju suiskusni stručnjaci sa svojim savjetima
- Konzultantske tvrtke ne smiju biti u sukobu interesa koji proizlazi iz financijskih interesa kod izbora opreme, materijala izvođača građevinskih radova.
- Olakšana je izgradnja u etapama i na više lokacija istovremeno
- efektivna kontrola cijena je lakša
- lakše angažiranje manjih lokalnih izvođača
- Izgrađeni objekt se predaje investitoru koji dalje preuzima brigu eksploataciju i održavanje te je zainteresiran za kvalitetu i funkcionalnost

## **5.5. Upravljanje i održavanje**

Nadležnost komunalnih poduzeće se definirana teritorijem osnivača tako da je formalno gledano cijela teritorija države "pokrivena" komunalnom uslugom.

Međutim kako je opisano u poglavlju "Status Reporta" postojeća komunalna poduzeća svoju misiju vide u osiguravanju pogonske spremnosti sustava kojim upravljaju, a to znači da im je organizacija postavljena prvenstveno za obavljanje funkcije održavanja postojećeg(ih) sustava.

Problem je u nedovoljnoj angažiranosti i osposobljenosti tih poduzeća da planiraju i realiziraju projekte kojima će se cijela teritorija za koju su ona nadležna biti opskrbljena uslugom koju ona obaljavaju.

Kako se održavanje postojećih sustava u većini slučajeva može ocijeniti kao zadovoljavajuće, ne vidi se ni potreba ni opravdanje osnivanja novih komunalnih poduzeća koja bi održavala novoizgrađene objekte i sustave.

Mislimo da je bolje uložiti napore i sredstva, da se tijekom procesa investiranja i gradnje novih objekata i sustava postojeća komunalna poduzeća osposobe za preuzimanje novih objekata i sustava na održavanje. U većini slučajeva to će značiti i potrebu ovladavanja novim tehnologijama i procesima koji se danas ne koriste.

Pri tome treba imati u vidu da će se:

- a) Postaviti pitanje osposobljenosti tih poduzeća da preuzmu novoizgrađene objekte i sustave i da njima upravljaju racionalno, a imajući u vidu postojeće stanje.
- b) Postaviti i pitanje cijene usluge održavanja i upravljanja novoizgrađenim objektima.

Ako se radi o sustavima koji su se izgradili zbog zadovoljavanja potreba građana na manje naseljenim i udaljenim područjima cijena upravljanja i održavanja može biti nesrazmjerno velika. Zbog toga će biti potrebno:

- Analizirati stvarno potreban nivo cijene usluge upravljanja i održavanja odnosno tražiti optimalnu organizaciju komunalnog društva - operatera
- Tražiti načine subvencioniranja cijene usluge kako bi se cijena vode na VUP-u izjednačila ili približno izjednačila.

Takav pristup će nužno voditi potrebi povezivanja postojećih komunalnih poduzeća i racionalizaciji njihove organizacije.

U pravilu to će dovesti do zaključka da u komunalnim društvima ne treba razvijati one djelatnosti koje su po svom karakteru izvršne, povremene i mogu se ugovarati na tržišnoj osnovi višegodišnjim ugovorima, godišnjim ili pojedinačnim ugovorima.



## 6. PRIJEDLOG PROVEDBE

### 6.1. Pristup

Postavljeni ciljevi vodnogospodarske djelatnosti u vidu vodoopskrbe i odvodnje na vodouslužnom području ostvarit će se postupnom realizacijom čitavog niza aktivnosti i mjera čija je provedba većim dijelom u nadležnosti vodnog gospodarstva (zakoni i podzakonski akti) kao i dijelom nadležnih institucija ( županija, općina, društava i dr. pravnih osoba).

Prioritetna je provedba legislativnih, organizacijskih i financijskih mjera. Neke mjere bit će uglavnom trajnog karaktera.

Zakonskim definiranjem vodouslužnog područja, njegovih nadležnosti, te načina formiranja vijeća uslužnog područja i njegovih nadležnosti stvaraju se pretpostavke za početak rada vijeća.

**Cilj bi trebao biti jednaka opskrbljenost uslugom** vodoopskrbe i odvodnje (i pročišćavanja otpadnih voda i zaštite izvorišta) svih stanovnika na području i jedinstvena cijena te usluge.

Tako postavljeni cilj nužno podrazumijeva i mehanizme izjednačavanja cijene u svim njenim segmentima, a ne samo u segmentu razvoja.

Predloženi koncept organiziranja djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje (i pročišćavanja otpadnih voda) kao nadkomunalne djelatnosti, odnosno djelatnosti koju bi trebalo jedinstveno organizirati na vodouslužnom području, predstavlja samo prvi korak ka postizanju cilja.

Postizanje cilja kako je definirano u početku, najjednostavnije bi bilo kroz jedno trgovačko društvo za vodoopskrbu i odvodnju na vodouslužnom području. Međutim uvažavajući ograničenja koja proizlaze iz postojećih odnosa u komunalnom sektoru, postizanje tog cilja može se ostvariti samo u dužem vremenskom periodu kroz dobro smišljene i vođene procese koji će stimulirati integriranje.

**Pri tome je važnije, ali i realnije, težiti integriranju politika razvoja djelatnosti** u svim segmentima (i cijena usluge i norme održavanja sustava, ujednačavanje opreme i materijala, kriteriji za razvoj) **nego formalnoj integraciji postojećih komunalnih društava.**

Integracija postojećih komunalnih društava postat će neminovnost kad razvoji postojećih ili novih sustava to budu zahtijevali ( na pr izgradnja većih sustava vodoopskrbe ili izgradnja sustava odvodnje i uređaja za pročišćavanje za područja dva ili više komunalnih društava i sl.)

**Cijelo vrijeme (do postizanja cilja) proces organiziranja mora biti i financijski i kadrovski sponzoriran i nadziran od strane nadležnog ministarstva.**

**Posebno se podvlači potreba** da se sponzoriraju, u svim aspektima, **sve aktivnosti formiranja** VUP i vijeća VUP-a, organiziranja minimalnih stručnih službi VUP-a, te izbora konzultantske tvrtke koja će stručno opsluživati VUP.

*Nakon što Zakon definira vodouslužno područje, status VUP-a kao pravne osobe i prihode VUP-a te nakon što se VUP registrira kao pravna osoba na Trgovačkom sudu potrebno je utvrditi i tko će, kojim kadrovima i kojim sredstava obaviti početne korake.*

*Dakle Hrvatske vode i jedinice lokalne samouprave trebaju osigurati početni – privremeni prostor, otvoriti proračunske račune VUP-a, odnosno osigurati da nakon formiranja Vijeća vodouslužnog područja postoji dovoljno prihoda za početak rada i formiranje stručne službe Vijeća.*

U okviru reforme komunalnoga vodnoga sektora nužno je impostirati vlasništvo lokalnih zajednica na komunalnoj vodnoj infrastrukturi. Umjesto samovlasništva jedinica lokalne samouprave (svake na njenom području), potrebno je zakonom definirati suvlasništvo jedinica lokalne samouprave na uslužnom području.

Infrastrukturuom bi raspolagalo i upravljalo zajedničko tijelo svih jedinica lokalne samouprave na uslužnom području (VVUP) kao stvari u ograničenom prometu.

Iz postojećih propisa o komunalnom gospodarstvu zadržati pravnu mogućnost koncesioniranja operaterske funkcije poduzetnicima (funkcije upravljanja pogonom) u komunalnome vodnom sektoru. No ujedno zakonima propisati nova, striktna ograničenja koncesioniranju: koncesioniranje operaterske(pogonske) funkcije ograničiti na slučaj kad je ispunjena pretpostavka ekonomičnosti.

Ulaganja u razvoj vodne infrastrukture od koncesionara/operatora dopustiti u ograničenim slučajevima kad su ispunjene i dodatne pretpostavke: konzumiranosti i svrhovitosti.

U zakonskoj regulative trebalo bi napose poduzeti sljedeće aktivnosti:

### **Zakon o komunalnom gospodarstvu**

Iz postojećeg Zakona o komunalnom gospodarstvu brisale bi se djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje (kao što je to novelom zakona iz 2004. učinjeno sa plinom i toplinskom energijom koji su zatim uređeni Zakonom o energiji).

### **Zakon o vodama**

Novelom Zakona o vodama:

- djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje propisati kao nadkomunalne djelatnosti
- ugraditi odredbe o osnivanju vodouslužnih područja te odrediti granice svakog pojedinog vodouslužnog područja
- propisati obvezu jedinica lokalne samouprave da obavljanje djelatnosti vodoopskrbe i odvodnje usklađeno urede odnosno organiziraju zajednički na jednom uslužnom području, te formiraju vijeća uslužnog područja
- okvirno odrediti način uređenja odnosa jedinica lokalne samouprave glede prijenosa nadležnosti na vijeća uslužnog područja te uređenja njihovih međusobnih odnosa
- propisati da vodouslužno područje odnosno vijeće vodouslužnog područja imaju pravnu osobnost
- urediti pitanja osnivanja vijeća vodouslužnog područja, sastava vijeća, nadležnosti vijeća, njihov način donošenja odluka, financiranje i ustroj njegove stručne i administrativne službe

Alternativa - umjesto da se navedena pitanja propišu i urede Zakonom o vodama moguće je da će biti svrhovitije ta pitanja urediti posebnim zakonom, po uzoru na toplinsku energiju i plin.

## **Zakon o financiranju vodnog gospodarstva**

Zakon o vodama obvezuje na štedljivo i racionalno korištenje vodom. Uzroci neracionalne potrošnje vode su neodržavanje sustava i time prouzročeni gubici vode u mreži, neracionalna potrošnja kao rezultat podcijenjene cijene vode i toleriranje neplaćanja, te nezakonitog priključenja na mrežu.

Sadašnji Zakon o financiranju vodnog gospodarstva ne određuje operatera kao obveznika naknade za korištenje voda, već krajnjeg korisnika. Uz to, osnovica naplate nije količina vode zahvaćene na izvorištu nego količina potrošaču isporučene i naplaćene vode. Time je destimulirano ulaganje u racionalizaciju potrošnje vode.

Racionalizaciju u potrošnji vode i saniranje gubitaka u mreži bilo bi moguće postići izmjenama postojećeg zakona u smjeru da se operatera odredi kao obveznika naknade za korištenje voda, te da se kao osnovicu za obračun odredi količina zahvaćene vode na izvorištu, naravno uz odbitke prihvatljivog gubitka na mreži i prihvatljive naplativosti tražbina.

### **Rokovi**

Rokovi usklađenja zakonskih akata mogu se odrediti nakon što Sabor prihvati/donese Strategiju upravljanja vodama.

Rokovi za pripremu, tj. izradu radnih verzija i materijala mogu se odrediti odmah po valoriziranju izvješća. Procjenjuje se da je rok od cca 60 dana primjeren za izradu radnih verzija (prednacr) novela pojedinih zakona.

## 6.2. Postupak provedbe

Predlaže se da se predloženi Strategy Report usvoji i provede kroz sljedeći postupak:

- Razmatranje Strategy Report-a od strane odgovarajućih stručnih službi, a zatim od Uprave Hrvatskih voda
- Prijevod i slanje (nacrta) Strategy Report-a na razmatranje timu u Svjetsku banku
- Izrada prijedloga potrebnih izmjena i dopuna postojeće zakonske regulative od strane posebne stručne grupe
- Slanje Strategy Report-a zajedno s prijedlogom izmjena i dopuna zakonske regulative Ministarstvu na razmatranje i usvajanje
- Slanje konačnog i usvojenog dokumenta, Strategy Reporta, u ured Svjetske banke

