

Procjena društvenih učinaka kao metoda analize javnih politika: primjena na slučaju reforme vodnih usluga u Hrvatskoj

doc. dr. sc. Anka Kekez
Fakultet političkih znanosti
Sveučilišta u Zagrebu
anka.kekez-kostro@fpzg.hr

Ivan Miković
mlađi konzultant, WYG
savjetovanje, Zagreb
ivan_mikovic@hotmail.com

Mauro Sirotnjak
Pravo na grad, Zagreb
mauro.arch.2022@gmail.com

Antonija Komazlić
Pravo na grad, Zagreb
antonija.komazlic@gmail.com

Aleksa Vukelić
Ekološka udruga „Krka“, Knin
aleksavukelic@gmail.com

Uvod

Procjena društvenih učinaka (*Social Impact Assessment*, SIA) je, kao instrument ili metodologija, proces koji stručnjaci slijede kako bi analizirali društvene učinke planiranih intervencija ili događaja te kako bi razvili strategije za kontinuirano praćenje i upravljanje tim utjecajima.¹ Procjena društvenih učinaka dio je poznatije procjene učinaka propisa, regulatornog instrumenta koji nastupa kao jedna od faza regulatorne reforme Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) (Musa, 2015).² U reformi procesa stvaranja propisa, procjena učinaka propisa provodi se s ciljem donošenja kvalitetnih propisa i dokumenata javnih politika kao što su strategije, akcijski planovi i slično (Banić, 2009).

¹ Rad je izrađen u sklopu projekta *Tematska mreža: JEDRO – Javne politike za održivi društveni razvoj: voda, energetika, otpad* (broj ugovora: UP.04.2.1.06.0033), čiji je nositelj Zelena akcija. Projekt je sufinanciran sredstvima Europske unije iz Europskog socijalnog fonda (85%) i sredstvima Državnog proračuna RH (15%). Ukupna vrijednost projekta iznosi 3 594 308,89 kuna (476 605,36 eura), a razdoblje provedbe projekta je od 27. listopada 2020. do 29. listopada 2023.

² Tri faze razvoja regulatorne reforme su 1) deregulacija i simplifikacija, 2) razvoj kvalitete propisa (RIA) te 3) razvoj kvalitete institucija i aktera u izradi propisa.

Primjena SIA-e proizlazi iz potrebe da se propisi donose na temelju sveobuhvatne analize stanja te ocjene mogućih učinaka svake od opcija (alternativa) javne politike na zbilju. Svaka opcija analizira se s različitih društvenih aspekata, ovisno o specifičnoj tematici nad kojom se provodi procjena društvenih učinaka. Tako se, primjerice, mogu procjenjivati utjecaji pojedine odluke, propisa ili politike na tržište rada, obrazovanje, socijalnu sliku, specifične aktere (ciljne skupine), organizacije te organizacijske promjene i tako dalje. Procjena društvenih učinaka se, upravo zbog svoje širine primjene, upotrebljava u mnogim javnim i privatnim ustanovama, kao i civilnom sektoru, prilikom donošenja pojedinih odluka koje se tiču radnika, gospodarstva ili pak društva u cjelini.

Iako se sve više spominje u kontekstu oblikovanja različitih javnih politika, procjena društvenih učinaka još uvijek se u Hrvatskoj uspostavlja kao oblik analize javnih politika. Upravo iz tog razloga ovaj rad nastoji ponuditi uvid u procjenu društvenih učinaka, kao i njezinu praktičnu primjenu na primjeru reforme vodne politike u Hrvatskoj, koja prema taksonomiji temeljnih nacionalnih javnih politika pripada skupini posebnih sektorskih politika (Petek, 2012). Točnije, riječ je o vodnim uslugama i reformi čija ishodišna točka seže u 2008. godinu, na čijim se promjenama intenzivno radi u proteklih nekoliko godina, prije svega kroz prizmu i sredstva *Nacionalnog plana oporavka i otpornosti*. Nakon određenja okvira, elemenata i metodologije procjene društvenih učinaka, njenu primjenu ilustriramo na konkretnom slučaju aktualne reforme vodnih usluga.

Procjena društvenih učinaka

Procjena društvenih učinaka jest proces analize, praćenja i upravljanja namjernim ili nenamjernim društvenim posljedicama (pozitivnim i negativnim) planiranih intervencija (politika, programa, planova, projekata) i svih procesa društvenih promjena koje stvaraju te intervencije. Primarna svrha SIA-e je dovesti do održivog i pravednijeg biofizičkog i ljudskog okoliša. To je participativni proces procjene i ublažavanja negativnih učinaka projekta, kao i proces identificiranja i razvoja politika s optimalnim krajnjih ishodom (Vanclay, 2020).

Procjena društvenih učinaka može se sagledavati iz različitih kutova gledišta. Tako, primjerice, sagledavajući iz makro perspektive, predmet procjene društvenog učinka trebaju biti sva pitanja koja izravno ili neizravno utječu na ljude. Iz toga slijedi kako procjena društvenih utjecaja obuhvaća različite faktore (demografija, kultura, okoliš, politički sustav, zdravlje, imovina, ljudska prava i tako dalje). Međutim, svaki od tih faktora se može sagledavati i zasebno, na mezo- ili mikrorazini. U tom slučaju, postoji jasna distinkcija između različitih vrsta procjena utjecaja i učinaka, pa se tako razlikuju: procjena utjecaja na zdravlje (*Health Impact Assessment*), procjena utjecaja na kulturu (*Cultural Impact Assessment*), procjena utjecaja na baštinu (*Heritage Impact Assessment*), procjena estetskog utjecaja (*Aesthetic Impact Assessment*), procjena utjecaja na spol (*Gender Impact Assessment*) i tako dalje (Árran, 2017). U tom smislu, za dobru procjenu društvenih učinaka, potrebno je razumjeti njezine temeljne koncepte kao što su kultura, zajednica, moć, ljudska prava, rod, pravda, održivi razvoj, kapital i tako dalje, odnosno razumjeti kako navedeni pojmovi utječu na način na koji se društveni odnosi stvaraju, mijenjaju te kako odgovoriti na te promjene (Esteves i dr., 2012).

Dakle, društveni učinci mogu biti raznoliki, a koriste se ovisno o specifičnoj temi unutar koje se provodi pojedina procjena društvenih učinaka. Tako, primjerice, društveni učinci mogu biti promjene nekih od sljedećih elemenata: način života, kulturu, zajednicu, politički sustav i sustav javnih politika, okoliš, zdravlje i dobrobit, osobna i imovinska prava (građanske slobode), sigurnost i tako dalje (Vanclay, 2003). Iz gornjih primjera društvenih učinaka vidljivo je kako su različiti aspekti procjene učinaka

propisa u međusobnoj ovisnosti. Primjerice, procjena društvenih učinaka i procjena učinaka na zaštitu okoliša (*Environmental Impact Assessment*) su u stalnoj interakciji i u uzročno-posljedičnom odnosu. Ukoliko planirani projekt utječe na dostupnost vode i zemlje za lokalnu proizvodnju hrane (biološki i ekološki učinci), to dovodi i do društvenih učinaka (povećanje cijena hrane, uzgoj stoke, putovanja radi udaljenosti, mijenjanje običaja, zdravstveno pitanje i tako dalje).

Iz prethodnog se može zaključiti kako procjena društvenih učinaka omogućava uvid o raznolikim načinima kojim intervencije utječu na brojne aktere. To znači da se u provedbi procjene društvenih učinaka u proces mora uključiti velik broj aktera na koje se procjena odnosi. Naime, društveni učinci se razvijaju od najranijih faza nekog projekta, a oni koji provode projekt moraju dobro razumjeti odnose unutar zajednice kako bi proveli adekvatnu analizu utjecaja koja će uključivati različite faktore (npr. odnose u zajednici u smislu napetosti i očekivanja). Pri tome nije dovoljno prikupiti informacije i podatke te procijeniti utjecaje na jednokratnoj osnovi, već mora postojati fleksibilnost u sustavu za ponovljene procese ako se pokaže potreba za njima (Árran, 2017).

Procjena društvenih učinaka kao dio procjene učinaka propisa

Procjena društvenih učinaka dio je poznatijeg alata pod nazivom procjena učinaka propisa, odnosno PUP (*Regulatory Impact Assessment*, RIA), procesa koje koriste tijela javne vlasti za procjenu regulatornog učinka predložene intervencije. To je međunarodno priznat alat i proces koji može pomoći u poboljšanju kvalitete donošenja politika. Procjena učinaka propisa pruža donositeljima odluka ključne informacije o tome treba li i kako regulirati politiku u svrhu postizanja njezinih proklamiranih ciljeva. Također, RIA pomaže donositeljima odluka u zaključku o neinterveniranju na tržištima gdje troškovi intervencije nadmašuju njezine koristi (OECD, 2020). Dakle, postupak provedbe RIA-e i SIA-e obuhvaća niz metoda kojima se nastoje procijeniti budući učinci propisa i alternativa, radi povećanja njihove kvalitete. Najčešće, ali ne isključivo, one se upotrebljavaju *ex ante*, odnosno kao vrednovanje alternativa u fazi oblikovanja propisa, ali se mogu koristiti i za *ex post* procjenu postojećih propisa. U osnovi, cilj je povećati empirijsku bazu političkoga odlučivanja te učiniti regulatorni proces transparentnim, a sudionike odgovornijim. Ipak, SIA se može provesti u svim fazama javnopolitičkog ciklusa, ovisno o specifičnosti određene javne politike (IAIA, 2015).

Zemlje koje imaju učinkovite sustave i alate upravljanja regulatornom politikom, kao što je *ex ante* procjena regulatornog učinka (RIA), vjerojatno će biti u boljoj poziciji za upravljanje rizicima i postizanje boljih rezultata regulatorne politike (OECD SIGMA, 2021). Istodobno, ako nisu dobro pripremljene i osmišljene, regulatorne mjere i politike mogu stvoriti nepotrebna opterećenja i troškove za gospodarstvo, poduzeća i građane te smanjiti učinkovitost postizanja ciljeva politika. Stoga, ako se primjeni u ranoj fazi procesa, RIA može dati jasan analitički okvir za kvalitetno i utemeljeno određivanje prioriteta i planiranje zakonodavnih aktivnosti vlasti, uključujući one koje proizlaze iz obveza vezanih uz djelovanje unutar Europske unije. Upravo je EU, uz OECD jedan od najvažnijih aktera koji provode postupke procjene učinaka propisa pri donošenju vlastitih odluka. Međutim, kako upozorava OECD, donositelji odluka i uprava (poglavito u državama koje su samom procesu pristupanja ili harmonizacije s EU-om) često vide procjenu učinaka propisa kao primarno upravni zadatak koji se mora izvršiti kako bi se osiguralo odobrenje za usvajanje ili provedbu zakonodavstva (OECD SIGMA, 2021).

Dakle, uzimajući u obzir prethodne čimbenike, procjenu učinaka propisa možemo definirati kao sistematičnu, obveznu i konzistentnu ocjenu nekog aspekta intervencije u smislu njezinih koristi i troškova, a koji utječu na društvene interese (npr. društvenu skupinu, gospodarsku granu i tako

dalje). Ocjena se ovdje provodi u svrhu izrade prijedloga propisa ili drugih dokumenata javnih politika (strategija, programa, planova) kako bi se stvorila informacijska osnova za odluku prije njezinog usvajanja ili procijenili učinci već postojećih propisa (Musa, 2014). Rješenja koja se predlažu intervencijom analiziraju se s različitih aspekata: ekonomskog (financiranje, cijena, promjene u tržišnim odnosima), s aspekta zaštite okoliša, te društva u cjelini (utjecaj na tržište rada, obrazovanje, socijalnu sliku, i tako dalje), upotpunjeno s pravnim i upravnim aspektom (odgovarajuće promjene važećih i potreba donošenja novih propisa, promjene pravne situacije subjekata na koje se propis odnosi, odgovarajuće organizacijske promjene i tako dalje) (OECD, 2020).

Procjena društvenih učinaka, kao dio procjene učinaka propisa doprinosi procesu kreiranja politika utemeljenih na dokazima. Procjena učinaka propisa, pa tako i procjena društvenih učinaka, može generirati promjenu na tri načina: 1) kao dokument, 2) kao proces, 3) kao komunikacijska platforma (UN, 2021). Prvo, kao dokument, procjena društvenih učinaka podupire donošenje odluka utemeljenih na dokazima. Drugo, kao proces, procjena društvenih učinaka utječe na postojeća uvjerenja o promatranom fenomenu i potencijalno ih mijenja, kroz preispitivanje vjerojatnih posljedica intervencija prilikom čega se izgrađuju kapaciteti za procjenu. Posljednje, kao komunikacijska platforma, procjena društvenih učinaka okuplja velik broj različitih aktera, potiče njihovu komunikaciju i suradnju te stvara plodno tlo za zakonodavni nadzor izvršne vlasti.

Procjena društvenih učinaka u Hrvatskoj

Zakon o procjeni učinaka propisa definira procjenu učinaka propisa kao postupak pripreme i izrade nacrtu prijedloga zakona kroz analizu izravnih učinaka, s ciljem odabira optimalnog zakonskog rješenja ili za poduzimanje drugih aktivnosti i mjera (Hrvatski sabor, 2017). Pri tome, analiza izravnih učinaka pretpostavlja utvrđivanje učinaka na gospodarstvo, malo gospodarstvo, tržište rada, socijalnu skrb, mirovinski sustav, zdravstvo, zaštitu okoliša, zaštitu ljudskih prava te zaštitu tržišnog natjecanja. Postoje brojni adresati prema kojima se analiziraju izravni učinci (v. *Tablicu 1*), koji su međusobno više ili manje povezani u smislu područja utjecaja izravnih učinaka.

Tablica 1. Izravni učinci i adresati procjene učinaka propisa

IZRAVNI UČINCI	ADRESATI
Gospodarstvo	Građani
Tržište rada	Mikro, mali, srednji i veliki poduzetnici
Socijalna skrb	Obiteljska poljoprivredna gospodarstva i zadruge
Mirovinski sustav	Obitelji i kućanstva
Zdravstvo	Radnici i umirovljenici
Zaštita okoliša	Pružatelji uslužnih djelatnosti i potrošači
Zaštita ljudskih prava	Branitelji
Zaštita tržišnog natjecanja	Manjinske zajednice
	Socijalne skupine
	Udruge i zaklade
	Središnja tijela državne uprave i druga tijela
	Pravosudna tijela
	Javne ustanove
	Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
	Pravne osobe s javnim ovlastima
	Trgovačka društva u vlasništvu RH
	Trgovačka društva u vlasništvu JLP(R)S

Izvor: Autori prema Hrvatski sabor, 2017.

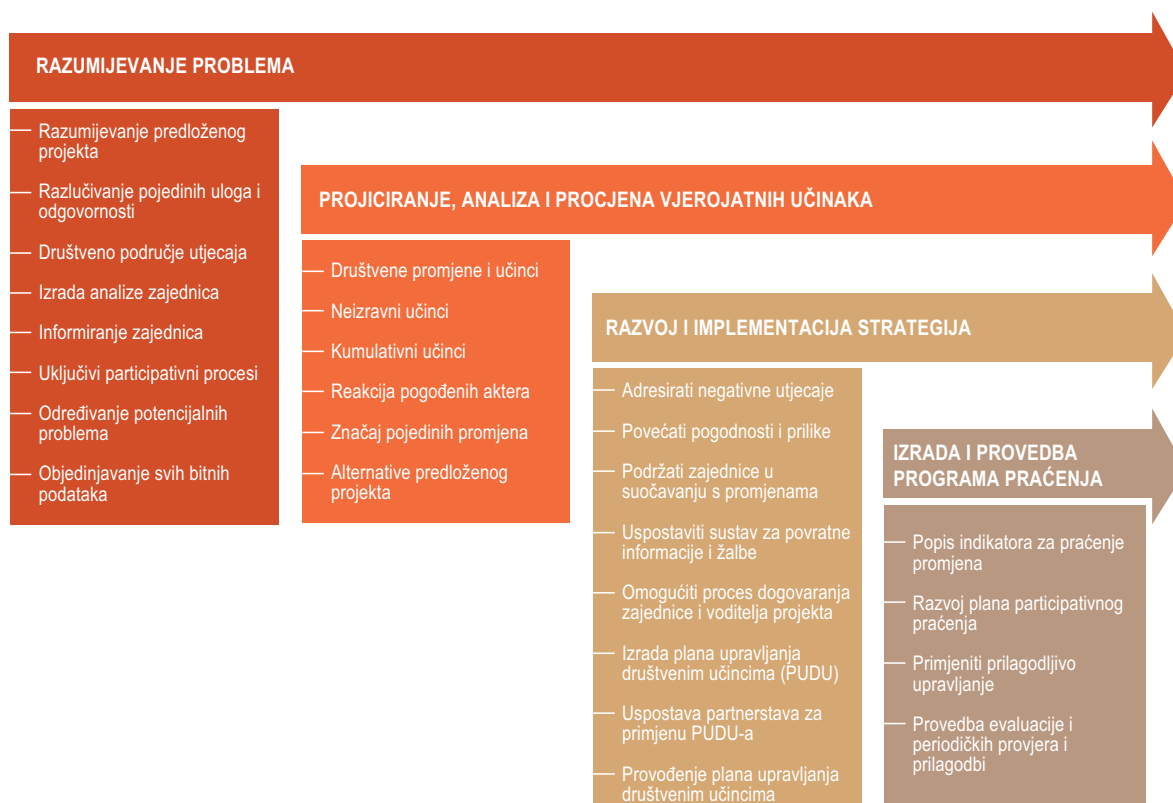
Prema navedenim definicijama, može se zaključiti kako procjena učinaka propisa u sebi sadrži procjenu društvenih učinaka, budući da se unutar procjene učinaka propisa analiziraju različiti izravni učinci na društvo. Točnije, izravni učinci analiziraju se prema sljedećim vrstama učinaka: (1) procjena gospodarskih učinaka, (2) procjena učinaka na rad i tržište rada, (3) procjena učinaka na zaštitu okoliša, (4) procjena učinaka na zaštitu ljudskih prava, (5) procjena učinaka na tržišno natjecanje te (6) procjena socijalnih učinaka. Pri tome, procjena društvenih učinaka uključuje procjenu očekivanih izravnih učinaka na sljedeće kriterije: (1) demografske trendove, (2) socijalnu skrb, (3) socijalnu uključenost i zaštitu skupina s posebnim interesima i potrebama, (4) pristup javnim uslugama i (5) pravo na zdravstvenu zaštitu.

Metodologija za provedbu procjene društvenih učinaka

Postupak procjene društvenih učinaka obuhvaća niz metoda kojima se nastoje procijeniti budući učinci propisa i alternativa, radi povećanja njihove kvalitete. Najčešće, ali ne isključivo, se upotrebljava kao *ex ante* evaluacija, odnosno kao vrednovanje alternativa u fazi oblikovanja propisa, ali može se koristiti i za *ex post* procjenu postojećih propisa (OECD, 2020). U osnovi, cilj je povećati empirijsku bazu političkoga odlučivanja te učiniti proces stvaranja javnih politika transparentnim, a sudionike odgovornijim.

Standardna metodologija procjene učinaka propisa obuhvaća analizu i razumijevanje problema, postavljanje ciljeva, razmatranje različitih rješenja kao alternativa postojećem stanju, utvrđivanje i analize izravnih učinaka i zahvaćene populacije putem korištenja različitih metoda (npr. analize troškova i koristi), odabir optimalnog rješenja, praćenje i evaluacija (Árran, 2017).

Shema 1. Faze procjene društvenih učinaka



Izvor: Autori prema IAIA, 2019, str. 7.

Svaka intervencija djeluje na ciljne skupine na različite načine. Prema tome, procjena društvenih učinaka pretpostavlja analizu utjecaja s obzirom na različite kriterije, odnosno indikatore kojim se ti kriteriji razrađuju. Kada govorimo o kriterijima i indikatorima, zapravo propitujemo različite sastavnice društvenog okruženja na koje će utjecati određena intervencija i određujemo načine identifikacije ili mjerenja tog utjecaja. Kriteriji i indikatori se mogu međusobno razlikovati i klasificirati prema onome na što su orijentirani, pa tako možemo razlikovati više tematskih grupa indikatora, a neki od njih su regulatorni okvir, pojedine institucije, upravna podjela i struktura upravljanja, stanovništvo i demografija, korisnici usluga, gospodarstvo, infrastruktura, zdravlje i sigurnost zajednice, civilno društvo i tako dalje (Árran, 2017).

Dakako, pojedina procjena društvenih učinaka neće sadržavati sve tematske grupe indikatora. Odabir indikatora ovisi o vrsti analiziranog fenomena, kao i sadržaju intervencije koja se želi provesti. Također, dizajn procjene društvenog učinka može počivati na standardnim kriterijima kojim se vode evaluacijska istraživanja, koji uključuju relevantnost (s obzirom na problem i kontekst), učinkovitost (uspješnost u postizanju ciljeva), efikasnost (odnos troškova i koristi, raspolaganje ljudskim, vremenskim, materijalnim, financijskim i drugim resursima), unutrašnju i vanjsku koherentnost (usklađenost ciljeva i instrumenata intervencije međusobno i s drugim relevantnim politikama), održivost, legitimnost i demokratizacijski potencijal, potencijal za utjecaj i drugo (Petak i Kekez Koštro 2014). U kontekstu Hrvatske, *Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa* definira šest indikatora za procjenu društvenih učinaka te dodatan kriterij kojim ostavlja prostor za druge čimbenike koji se u specifičnom slučaju pokazuju kao važnim za analizu (v. *Tablicu 2*). Pri tome su adresati na koje se indikatori odnose navedeni u prethodnom dijelu ovoga rada.

Tablica 2. Indikatori za procjenu izravnih društvenih učinaka nacrtu prijedloga zakona

1.	Demografski trend, osobito prirodno kretanje stanovništva, stopa nataliteta i mortaliteta, stopa rasta stanovništva i dr.
2.	Prirodna migracija stanovništva i migracija uzrokovana ekonomskim, političkim ili drugim okolnostima koje dovode do migracije stanovništva
3.	Socijalna uključenost
4.	Zaštita osjetljivih skupina i skupina s posebnim interesima i potrebama
5.	Proširenje, odnosno sužavanje pristupa sustavu socijalne skrbi i javnim uslugama te pravo na zdravstvenu zaštitu
6.	Financijska održivost sustava socijalne skrbi i sustava zdravstvene zaštite
7.	Drugi očekivani izravni socijalni učinci nacrtu prijedloga zakona, ako su ocijenjeni značajnim prema procjeni stručnog nositelja

Izvor: Vlada RH, 2017.

Imajući navedeno na umu, kao što pokazuje *Shema 2*, metodološki okvir procjene društvenih učinaka prije svega uključuje jasno postavljanje ciljeva koje želimo postići tom analizom. Pri tome si postavljamo određena pitanja o tome kako intervencija ili javna politika koju analiziramo djeluje na važne značajke društva. Ta pitanja postavljamo vodeći se izabranim evaluacijskim kriterijima, koje potom razrađujemo kroz indikatore kvalitativne i kvantitativne prirode. Kako bismo odgovorili na istraživačka pitanja, kao i u drugim oblicima primijenjenih istraživanja, koristimo se različitim

Kekez i dr., Održivo gospodarenje komunalnim otpadom

izvorima i metodama prikupljanja podataka. Za svaku analizu procjene učinaka propisa (pa tako i za procjenu društvenih učinaka), najbolje je koristiti primarne izvore podataka, poput dokumenata, baza statističkih podataka ili samih aktera intervencije. Međutim, budući da su istraživači ograničeni financijskim i vremenskim mogućnostima, sasvim je primjereno koristiti i sekundarne izvore poput postojećih analiza ili izvještaja.

Važan izvor podataka za procjene društvenih učinaka određene intervencije su akteri, koji mogu biti formalni i neformalni. Dok formalni imaju propisano pravo i obvezu sudjelovanja u stvaranju određene javne politike, neformalni akteri u procesu sudjeluju jer su njihovi dionici i imaju određeni ulog u problem koji politika rješava (npr. korisnici, interesne grupe, organizacije civilnog društva) (Petek 2014). Metode koje se koriste za prikupljanje podataka od aktera razlikuju se s obzirom na razinu strukturiranosti te kao najčešće uključuju ankete, fokus-grupe i intervjue. Kako bi se procjenom društvenog učinka osigurali pouzdani i relevantni nalazi važno je prikupljene podatke sistematično analizirati, a nalaze analize interpretirati traženjem povratne informacije od dionika koji su sudjelovali u analizi. Sistematična analiza ostvaruje se različitim metodama kvalitativnog kodiranja (npr. metoda tematske analize), a povratna informacija osigurava se kroz održavanje radionica, okruglih stolova ili sastanaka s dionicima na kojima se raspravljaju preliminarni nalazi i preporuke koje su proizašle iz analize (Kekez 2019).

Shema 2. Metodologija procjene društvenih učinaka



Izvor: Autori.

Dizajn i rezultati procjene društvenih učinaka na primjeru reforme vodnih usluga u Hrvatskoj

Kako bi omogućio što bolji uvid u praktičan dizajn i provedbu ovog vrijednog analitičkog alata, procjenu društvenih učinaka u radu ilustriramo analizom kojom su se propitivali društveni učinci aktualne reforme vodnih usluga u Hrvatskoj. Reforma svoje ishodište ima u 2008. godini kada je donesena *Strategija upravljanja vodama*. Hrvatsko vodno gospodarstvo suočava se s nekoliko problema. Prema podacima Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Hrvatska svakodnevno gubi u prosjeku 50% vode od mjesta zahvata do kućanstva, dok *Strategija upravljanja vodama* prihvaća gubitke vode od

15 do 20%. Prema procjenama Hrvatskih voda, sadašnja priključenost stanovništva na sustav javne vodoopskrbe iznosi 87%. Uz to, dokumentacija Hrvatskih voda iz 2018. godine utvrđuje kako je 55% stanovništva priključeno na sustav javne odvodnje, dok je pročišćavanjem otpadnih voda obuhvaćeno 43% stanovništva. Navedeni problemi prepoznati su i istaknuti u preporukama Europske komisije u pretpristupnim pregovorima za ulazak Hrvatske u EU te je zatražena izrada plana poboljšanja efikasnosti i učinkovitosti cjelokupnog vodnog sektora. Potonje se trebalo ostvariti reformom sustava upravljanja vodnim uslugama u kojoj je naglasak stavljen na organizacijsko povezivanje i, s tim povezano, jačanje upravljačkih kapaciteta samih isporučitelja vodnih usluga. Iako je donošenje propisa za implementaciju reforme započelo donošenjem *Uredbe o uslužnim područjima* iz 2014. godine, proces okrupnjavanja i provedba reforme za poboljšanje vodnog sektora nije doživjela značajne napretke sve do donošenja novih propisa 2019. godine.

Kako bi se poboljšala postojeća situacija, Vlada je 2019. godine donijela *Zakon o vodnim uslugama* (NN 66/19) te 2021. godine *Uredbu o uslužnim područjima* (NN 147/2021) kojom se definira 41 uslužno područje. Istovremeno, reforma je ugrađena i u *Nacionalni plan oporavka i otpornosti* iz 2021. godine koji je za vodne usluge predvidio čitav paket mjera, a financijsku podršku Europske unije vezao uz jasne pokazatelje uspješnosti intervencije. *Nacionalnim planom, Zakonom i Uredbom* koja iz njega proizlazi, mijenja se kompletni sustav vodnog upravljanja u Hrvatskoj i to okrupnjavanjem sadašnjih 156 isporučitelja vodnih usluga i uslužnih područja na kojima djeluju. *Zakonom* su definirani ciljevi i uvjeti okrupnjavanja te uvođenje jedinstvenog modela odlučivanja dvostrukom većinom kao i donošenje podzakonskih propisa koji će dodatno regulirati rad i poslovanje okrupnjenih isporučitelja usluge. Za razliku od prve uredbe iz 2014. godine koja je odredila 20 uslužnih područja, nova *Uredba o uslužnim područjima* predviđa 41 uslužno područje s jednim isporučiteljem za svako uslužno područje.

Iako je nužnost važnost reforme upravljanja vodnim uslugama prepoznata među dionicima na nacionalnoj i lokalnoj razini, proces donošenja novih propisa se odvijao bez potpore značajnog udjela predstavnika lokalne samouprave i vodnih komunalnih poduzeća u čijem je vlasništvu cjelokupna infrastruktura. Uslijed toga, predstavnici lokalne samouprave i javnih isporučitelja vodnih usluga (JIVU) su podnijeli tužbe Ustavnom sudu, preispitujući ustavnost navedenih propisa. Ustavni je sud svojim rješenjem od 20. prosinca 2022. godine odbacio prijedlog pokretanja postupka za ocjenu ustavnosti *Zakona o vodnim uslugama*, dok na sjednici održanoj 7. veljače 2023. godine donio odluku kojom se ukida *Uredba o uslužnim područjima* koja je, radi neprihvatljive pravne praznine, bila na snazi do 15. srpnja 2023. godine. Na kraju je Vlada 28. lipnja 2023. godine donijela novu *Uredbu o uslužnim područjima* s 41 uslužnim područjem, čija provedba je planirana za drugu polovicu 2023. godine.

Kako bi doprinijeli procesu i ishodima reforme, istraživači Fakulteta političkih znanosti i stručnjaci organizacija civilnog društva usmjerenih na teme zaštite okoliša su u okviru tematske mreže JEDRO³ proveli procjenu društvenih učinaka procesa okrupnjavanja pružatelja vodnih usluga. S obzirom na opisane izazove u odnosu nacionalne i lokalnih vlasti u reformskom procesu, u žarište analize stavili smo procjenu učinaka reforme na aktere i to na one ključne za razvoj i pružanje vodnih usluga: nadležna tijela na nacionalnoj razini, jedinice lokalne samouprave, isporučitelji vodnih usluga i

³ Tematska mreža JEDRO uspostavljena je u okviru projekta „Javne politike za održivi društveni razvoj: voda, energetika, otpad (JEDRO)“ koji se provodi s ciljem analize i doprinosa sustavima upravljanja vodnim uslugama, komunalnim otpadom i proizvodnje energije iz obnovljivih izvora. Tematska mreža okuplja organizacije civilnog društva (između ostalog Zelena akcija, Društvo za oblikovanje održivog razvoja (DOOR), Udruga za zaštitu prirode i okoliša „Zeleni Osijek“, Udruga za prirodu, okoliš i održivi razvoj „Sunce“, Zelena energetska zadruga (ZEZ), Brodsko ekološko društvo (BED), Ekološka udruga „Krka“, Knin, Pravo na grad (PNG), PAN – Udruga za zaštitu okoliša i prirode, ZMAG – Zelena mreža aktivističkih grupa) i Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Kekez i dr., Održivo gospodarenje komunalnim otpadom

građani kao korisnici usluge. Ciljevi procjene su, stoga, bili 1) procijeniti učinak reforme na donositelje odluka, proveditelje i korisnike vodnih usluga, 2) utvrditi ključne izazove i prilike u provedbi procesa okrupnjavanja i upravljanju okrupnjenim isporučiteljima vodnih usluga te 3) predložiti aktivnosti i upravljačke mehanizme kojima se može djelovati na utvrđene izazove. U procjeni učinaka i identifikaciji izazova, pri tom, kao analitički okvir koristili smo evaluacijske kriterije učinkovitosti, efikasnosti, legitimnosti, demokratičnosti, unutarnje i vanjske koherentnosti, održivosti, tehničke provedivosti te priuštivosti i dostupnosti vodnih usluga.

Analizu smo, kao što to sažima *Shema 3*, proveli kombinirajući različite izvore i metode prikupljanja podataka. Prije svega, u drugoj polovici 2022. godine održali smo 12 fokus-grupa s više od 50 predstavnika lokalnih vlasti i javnih isporučitelja vodnih usluga iz različitih dijelova Hrvatske. Fokus-grupe su temeljem zajedničkog protokola provodili članovi mreže JEDRO zajedno sa studentima i studenticama Fakulteta političkih znanosti. Uz dopuštenje sudionika, audiosnimke rasprave na fokus-grupama transkribirane su i potom analizirane metodom tematske analize koja u kvalitativnim podatcima omogućava prepoznavanje ključnih tema te obrazaca odnosa među njima (Kekez, 2019). Tematska analiza provedena je u programu za kvalitativno kodiranje Nvivo, a njome su se pomoću gore spomenutih evaluacijskih kriterija utvrđivali tematski obrasci u raspravi i izjavama sudionika fokus-grupa o učincima i izazovima reforme. Nalazi ove analize su potom nadopunjeni nalazima analize ključnih reformskih dokumenata uključujući strategije, zakone, uredbе kao i dokumentaciju koja je proizašla iz ustavnih tužbi predstavnika lokalne samouprave i javnih isporučitelja vodnih usluga.⁴

Shema 3. Metodologija procjene društvenih učinaka reforme vodnih usluga



Izvor: Autori.

⁴ Vidjeti popis analiziranih dokumenata na kraju rada.

Kako bi osigurali pouzdanost i društvenu uporabljivost analize, u lipnju 2023. godine organizirali smo okrugli stol s predstavnicama Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, Vijeća za vodne usluge, Europske komisije te predstavnicima lokalne vlasti i isporučitelja vodnih usluga gdje su putem javne rasprave predstavljeni prvi rezultati analize i raspravljani daljnji koraci reforme. Povratne informacije sudionika okruglog stola o nalazima i preporukama potom su ugrađene u analizu, a završna provjera pouzdanosti i primjenjivosti procjene provedena je u srpnju 2023. godine u razgovoru s predstavnicama Uprave vodnoga gospodarstva i zaštite mora pri Ministarstvu i Vijeća za vodne usluge. Nakon spomenutog sastanka analiza je dovršena utvrđivanjem implementacijskih izazova i prilika te razradom aktivnosti i upravljačkih mehanizama kojim se može djelovati na utvrđene izazove.

Utvrđeni izazovi i prilike reforme vodnih usluga u Hrvatskoj

Procjena učinaka reforme vodnih usluga koju usmjerava *Zakon o vodnim uslugama* i *Uredbom o uslužnim područjima* ukazala je, kao što sažima *Shema 4*, na sedam grupa izazova i prilika u provedbi procesa okrupnjavanja isporučitelja vodnih usluga. Jedan dio izazova i prilika veže se uz pitanja tehničke provedivosti i efikasnosti u neposrednoj budućnosti, drugi se odnosi na kriterije djelotvornosti te dugoročne održivosti i legitimnosti upravljanja okrupnjenim isporučiteljima vodnih usluga, a treći adresira utjecaj reforme na kvalitetu, priuštivost i dostupnost vodnih usluga nakon reforme.

Shema 4. Implementacijski izazovi i preporuke za uspješni dovršetak reforme vodnih usluga u Hrvatskoj

1	OPERATIVNI IZAZOVI PRIPAJANJA	<ul style="list-style-type: none"> • predstavljanje vodiča za okrupnjavanje na regionalnim radionicama predstavnicima društava i JLS-a • razvoj baze revizora te smjernica za revizore koji daju potporu u izradama bilanci društva
2	ODLUČIVANJE I POSLOVANJE NAKON PRIPAJANJA	<ul style="list-style-type: none"> • procjena stvarne knjigovodstvene vrijednosti društva • uključivanje predstavnika važnih dionika u savjetodavno tijelo uprave društva • edukacija o načinima odlučivanja za članove uprave JIVU-a
3	RASPOLAGANJE IMOVINOM	<ul style="list-style-type: none"> • razvoj jedinstvenog registra imovine u svrhu procjene knjigovodstvene vrijednosti bilance društava te za kvalitetno i transparentno upravljanje i raspolaganje imovinom
4	FINANCIRANJE, INVESTICIJE I PROJEKTI MENADŽMENT	<ul style="list-style-type: none"> • osiguranje prijelaznih sredstava za okrupnjena društva s nepovoljnom financijskom bilancom • pregled potpisanih ugovora za financiranje projekata društava, procjena rizika o mogućnosti gubitka financiranja te komunikacija prema nadležnim tijelima o promjeni ugovora uslijed reforme društava
5	LJUDSKI RESURSI I ORGANIZACIJSKI RAZVOJ	<ul style="list-style-type: none"> • osiguranje podrške institucija u razvoju novih tehničkih, operativnih i drugih stručnih timova društava • pregled postojeće sistematizacije društava preuzimatelja i društava koja se preuzimaju te izrada prijedloga nove sistematizacije u suradnji s krovnim institucijama
6	PRIUŠTIVOST I DOSTUPNOST VODNIH USLUGA	<ul style="list-style-type: none"> • organizacija sastanaka krovnih institucija, društava i JLS-a za područja osjetljiva na visinu cijene usluga • ulaganje u energetska učinkovitost i neovisnost društava za veću otpornost na tržišne promjene cijena
7	ODNOS S KORISNICIMA USLUGA	<ul style="list-style-type: none"> • zadržavanje podružnica društava nakon propisanog minimuma osiguravajući dostupnost usluga korisnicima • omogućiti sudjelovanje različitih dionika u konzultaciji pri određivanju prioriteta za razvoj mreže i usluga • poboljšanje usluga za građane razvojem dodatnih digitalnih usluga i pojednostavljenjem procedura

Izvor: Autori.

1. Prva grupa izazova operativne je prirode i odnosi se na nejasnoće ili teškoće u provedbi koraka koje prethode uspostavi uslužnih područja s jednim javnim isporučiteljem vodnih usluga koji će imati pravni oblik trgovačkog društva. Ovi izazovi obuhvaćaju različite dimenzije postupka spajanja (odnosno pripajanja) društava te prijenosa vlasničkih i drugih prava na društvo koje će imati ulogu preuzimatelja. Primjer je zahtjevnost osiguranja sveobuhvatnog uvida u bilancu društava koji se udružuju. Takav uvid je nužan jer omogućava transparentan uvid u svu imovinu koja se uzima u obzir pri pripajanju, a radi budućih udjela u novoosnovanom okrupnjenom društvu.
2. Druga grupa izazova tiče se poslovanja nakon pripajanja javnih isporučitelja vodnih usluga društvu preuzimatelju. Sudionici fokus-grupa, tako, ukazali su na manjak povjerenja lokalnih vlasti i vodoopskrbnih društava u pravednost i legitimnost sustava odlučivanja utemeljenog na udjelima vlasništva pripojenih društava, bojazan lokalnih dionika od prevelikog utjecaja političkih struktura na rad budućih javnih isporučitelja vodnih usluga te strah od gubitka kontrole nad odlučivanjem o vlastitom području. Također, različiti scenariji konačne bilance društva nakon pripajanja, ovisno o dosadašnjoj pozitivnoj ili negativnoj bilanci poslovanja društva preuzimatelja i/ili društva koje se preuzima, stvaraju bojazan kod ispitanika o neizvjesnosti o učinkovitom poslovanju društva nakon pripajanja. Navedena zabrinutost istaknuta je i u kontekstu određivanja nove cijene vode za nova uslužna područja koja će reflektirati dosadašnja ulaganja svih društava, gdje su postojale različite prakse u namjenskom i nenamjenskom trošenju sredstava za ulaganja u sustav vodoopskrbe i odvodnje. Kao pozitivni aspekt, ispitanici su istaknuli ojačani sustav za vođenje i privlačenje novih projekata i investicija u mrežu što trenutno nije moguće za veliki broj malih društava.
3. Treća skupina implementacijskih izazova tiče se raspolaganja imovinom i infrastrukturom i pitanja osjećaja izvlaštenosti jedinica lokalnih samouprava i društava koja se preuzimaju. Gubitkom pravne osobnosti društava koja se preuzimaju, sva (financijska i nefinancijska) imovina prelazi u vlasništvo društva preuzimatelja kojom se upravlja sukladno novim modelom odlučivanja određenim *Zakonom o vodnim uslugama*. Budući da će se nužno mijenjati i udjeli u odlučivanju koje pojedine općine i gradovi imaju u novom društvu, kod ispitanika postoji osjećaj izvlaštenosti zbog novog modela odlučivanja te postoje otvorena pitanja o budućem upravljanju nekretninama u vlasništvu društava koja se okrupnjuju, naročito o nekretninama koje nisu nužno u funkciji vodnih građevina već su to poslovni prostori od kojih se neki nalaze na atraktivnim lokacijama.
4. Četvrta skupina implementacijskih izazova odnosi se na dostupnost i održivost izvora financiranja te investicije i projektni menadžment u novim uslužnim područjima. Zbog velikog broja projekata aglomeracija kojima se velika sredstva Europske unije alociraju za ulaganja u poboljšanje vodno-komunalne mreže, ostalo je nejasno da li će zbog reformom potaknutih statusnih promjena društava biti onemogućeno ili otežano daljnje korištenje sredstava. Dodatno, analizom rasprava s fokus-grupa detektirana je (ne)opravdana bojazan od neuravnoteženog usmjeravanja financijskih sredstava na uslužnom području, pri čemu je pretpostavka da će ona područja koja imaju bolju poziciju u novom modelu dvostrukog odlučivanja biti zastupljenija u pogledu ulaganja. Međutim, ispitanici okrupnjavanje vide i kao priliku za rast financijskih i organizacijskih sposobnosti društva pri planiranju i provedbi projekata što je do sada bilo otežano za manja društva zbog manjka financijskih i operativnih kapaciteta.
5. Upravljanje ljudskim resursima i organizacijskim sustavom predstavlja petu skupinu implementacijskih izazova reforme. Nakon okrupnjavanja društava biti će potrebno izraditi novu sistematizaciju radnih mjesta te postoji bojazan dijela ispitanika da će dio zaposlenika uslijed preustroja izgubiti radno mjesto, a da će podružnice čije je zadržavanje propisano na minimalno dvije godine od okrupnjavanja nakon isteka roka, potencijalno biti zatvorene čime će manje lokalne zajednice

izgubiti direktniji pristup uslugama. Kod ispitanika je prepoznata prednost koju sistematizacija nakon okrupnjavanja nosi, a odnosi se na poboljšano upravljanje ljudskim resursima i organizacijom što bi se u konačnici odrazilo na veća ulaganja u mrežu i stvaranja održivog sustava upravljanja na novim uslužnim područjima.

6. Šesti implementacijski izazov veže se uz zadatak postizanja priuštivosti cijene vodne usluge nakon okrupnjavanja, što je ujedno i jedno od temeljnih ciljeva *Strategije upravljanja vodama* i jedno od načela pružanja vodnih usluga određenim *Zakonom o vodnim uslugama*. Osim tekućih i razvojnih projekata te redovnog poslovanja, na financijsko poslovanje društava te konačno i cijenu usluge uvelike utječe i cijena energenata koja je značajno poskupila od trenutka donošenja posljednjih reformskih akata. Budući da cijena vodnih usluga ne smije prelaziti 3% neto raspoloživoga godišnjeg prihoda kućanstva, postoji izazov u postizanju priuštivosti vode koje se računa za cjelokupno uslužno područje, što znači da bi u manje razvijenim dijelovima, te u manjim JLS-ima i ruralnim područjima uslužnih područja taj postotak mogao preći zadani limit. Dodatno, dosadašnje često nenamjensko korištenje naknade za razvoj voda koje će se morati promijeniti te uvođenje naknade za korištenje voda čime bi se voda naplaćivala po zahvaćenoj, umjesto po isporučenoj količini predstavljaju faktore koji će dodatno utjecati na porast cijene usluga, dovodeći u pitanje izglednost postizanja priuštivosti, uz spomenutu teritorijalnu pravednost distribucije cijene. Potencijalne prilike postizanja priuštivosti očituju se u smanjenju troškova unaprjeđenjem poslovanja, digitalizacijom procesa, smanjenjem administrativnih potreba te postizanjem veće energetske i operativne učinkovitosti novim ulaganjima. Brojni isporučitelji usluga smatraju pozitivnim ujednačavanje cijena koje danas značajno variraju, uz napomenu da se u naporima ujednačavanja cijena trebaju prepoznati lokalne specifičnosti u pogledu raspoloživih prihoda kućanstava, bilance pojedinih društava, ali i cijena radova i materijala u planiranju novih projekata koji nisu jednaki na svim područjima.
7. Posljednja, sedma grupa implementacijskih izazova odnosi se na korisnike usluga, odnosno na građane. U ovom se području izazovi prije svega odnose na pitanje dostupnosti službi građanima te na potrebu za osiguravanjem bolje usluge. Navedeno podrazumijeva dostupnost službi koje su teritorijalno raspodijeljene na način da su dostupne građanima za usluge poput naplate računa, informiranja i mogućnosti pravovremenog djelovanja u situacijama kad je nužna sanacija kvara. Okrupnjavanje i centralizacija uprave se ne bi smjela negativno odraziti na dostupnost službi u svim dijelovima uslužnog područja kako bi se osigurala i sanacija kvarova i kontinuirano održavanje vodoopskrbne mreže na što učinkovitiji način. Prepoznate prilike odnose se na digitalizaciju procesa i komunikacije sa građanima, ali i gospodarskim subjektima, posebice za mlađu i digitalno pismenu skupinu građana kao i ostvarivanje preduvjeta za prihvaćanje reformskih promjena pravovremenim informiranjem o promjenama koje se odnose na građane.

Prikazanih sedam grupa izazova, kao i za njih vezanih prilika, predstavljaju upravljačke prioritete za iduće razdoblje i uspješnu provedbu reforme. Kako bi procjenom društvenog učinka doprinijeli reformi, identificirali smo upravljačke aktivnosti i alate kojima mogli djelovati kao rješenja na izazove. Radi preglednosti, sve preporuke sažeto prikazujemo u *Shemi 4* i direktno vežemo uz izazove koje ciljaju. Iako raznolike, preporuke snažno naglašavaju važnost interaktivnog upravljanja procesom okrupnjavanja i korisnost kombiniranja upravljačkih alata utemeljenih na resursima poput informacija (edukacije, vodiči, pregledi i analize), pravila i ovlasti (kodeksi, osnivanje savjetodavnih tijela), financija (osiguranje prijelaznih sredstava) te organizacijskim kapacitetima tijela javne vlasti (usluge za građane). Kontekstu prilagođenom kombinacijom upravljačkih alata, vjerujemo, može se doprinijeti reformskom procesu te postići pozitivan učinak reforme na donositelje odluka, pružatelje i korisnike vodnih usluga.

Zaključak

SIA ili procjena društvenih učinaka, kao i drugi oblici analize javnih politika, sve više se u Hrvatskoj prepoznaju kao važan alat za stvaranje kvalitetnih javnih politika. U praksi smo, međutim, još uvijek daleko od njegove djelotvorne primjene. Kako bi doprinijeli razvoju metodologije i prakse procjene društvenih učinaka u ovom radu smo nastojali pokazati kako ona izgleda u teoriji i praksi. U prvom dijelu, tako, prikazali smo što literatura i hrvatski zakonodavni okvir prepoznaju kao procjenu društvenih učinaka te koje korake u teoriji i upravljačkim priručnicima SIA podrazumijeva. Ilustracijom procjene društvenih učinaka reforme vodnih usluga, potom, nastojali smo na konkretnom slučaju javne intervencije pokazati kako se ova analiza može postaviti, provesti i čime može rezultirati. Nadamo se time doprinijeli razumijevanju i, još važnije, korištenju SIA-e u hrvatskim javnim politikama.

Literatura

Árran (2017). *What is Social Impact Assessment?* https://arran.no/sites/a/arran.no/files/what_is_sia_paper3_web.pdf

Banić, Sl. (2009). Perspektive procjene učinaka propisa u hrvatskom sustavu državne uprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 9(4), 949-964.

Esteves, A. M. i dr. (2012). Social impact assessment: the state of art. *Impact Assessment & Project Appraisal*, 30(1), 34-42.

International Association for Impact Assessment (IAIA). (2015). *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*. https://commdev.org/wp-content/uploads/pdf/publications/P_IAIA_2015_Social_Impact_Assessment_guidance_document.pdf

Kekez, A. (2019). Qualitative data analysis in implementation and street-level bureaucracy research. U: Hupe, P. (ur.). *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy: The Ground Floor of Government in Context* (str. 317-336). Cheltenham i Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Musa, A. (2014) Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 6(1), 3-40.

OECD (2020) OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment_7a9638cb-en

OECD (2021) OECD Regulatory Policy Outlook 2021. <https://read.oecd.org/10.1787/38b0fdb1-en?format=pdf>

Petek, A. (2012). Što su hrvatske javne politike? *Političke analize*, 3(11), 37-45.

Petek A. (2014). Akteri javnih politika. U: Petek, A. i Petković, K. (ur.). *Pojmovník javnih politika* (str. 23-24). Zagreb: Fakultet političkih znanosti,

Ujedinjeni narodi (2021) CEPA strategy guidance note on Regulatory impact assessment. CEPA strategy guidance note on Regulatory impact assessment

Vanclay, F. (2003). International Principles for Social Impact Assessment. *Impact Assessment & Project Appraisal*, 21(1), 5-11.

Vanclay, F. (2020). Reflections on Social Impact Assessment in the 21st century. *Impact Assessment & Project Appraisal*, 38(2), 126-131.

Zdravko P. i Kekez, A. (2014) Evaluacija. u: Petek, A. i Petković, K. (ur.). *Pojmovnik javnih politika* (str. 60-61). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Analizirani dokumenti

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

Hrvatski sabor (2017). Zakon o procjeni učinaka propisa. *Narodne novine* 44.

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

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

Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (2023). Obrazloženje Uredbe o uslužnim područjima. <https://esavjetovanje.gov.hr/Documents/Download?documentId=24336>

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

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

Vlada RH (2017) Uredba o provedbi postupka procjene učinaka. *Narodne novine* 52.

Vlada RH (2021) Uredba o uslužnim područjima. *Narodne novine* 147.

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