

OKTOBAR  
2016



Sprovedeno od strane:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (giz) GmbH



Poglavlje 27 – Zaštita životne sredine

# MOGUĆNOSTI SRBIJE ZA DOSTIZANJE STANDARDA EU U OBLASTI UPRAVLJANJA VODAMA

Nataša Đereg, Centar za ekologiju i održivi razvoj – CEKOR

Pera Marković, Centar za regionalna istraživanja

**Sadržaj:**

<b>Uvod - osvrt na stanje.....</b>	<b>3</b>
<b>Upravljanje vodama.....</b>	<b>7</b>
<b>Finansiranje.....</b>	<b>12</b>
<b>Umesto zaključka.....</b>	<b>16</b>

## Uvod - osvrt na stanje

Institucionalni i administrativni kapaciteti Srbije za implementaciju i ostvarivanje zakonskih normi EU iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena su veoma slabi, naročito na lokalnom nivou.

Okvirna direktiva o vodama (WFD) (2000/60/EK) dominira propisima EU u sektoru voda. Ona uspostavlja ciljeve u oblasti zaštite životne sredine, propisuje proces planiranja upravljanja vodama (monitoring, procena i analiza pritisaka i uticaja, priprema i implementacija šestogodišnjih planova upravljanja rečnim slivovima koji se izrađuju s namerom postizanja ciljeva u oblasti zaštite životne sredine). Povezane direktive o standardima kvaliteta u oblasti zaštite životne sredine, opasnim supstancama i podzemnim vodama dopunjuju Okvirnu direktivu o vodama, pa tako imamo i sledeće zahteve ostalih direktiva: tu su obavezni standardi kvaliteta voda za posebne svrhe: voda za piće i voda za kupanje, kontrola nad izvorima zagađenja: komunalne otpadne vode, nitrati iz poljoprivrede, zatim ključni propisi iz oblasti zaštite životne sredine: Direktiva o industrijskim emisijama, procena uticaja na životnu sredinu. Pored ovih mera, pravo EU takođe zahteva pripremu šestogodišnjih planova za upravljanje rizikom od poplava.

Kompleksnost primene propisa velikim delom nastaje usled zahteva da se obrati pažnja na mnoge faktore koji utiču na vodni ciklus. Naročito je važno da se obrati pažnja na: industrijske aktivnosti regulisane u okviru IPPC (DIE) režima i pratećih propisa; poljoprivredne aktivnosti, uključujući odredbe Zajedničke poljoprivredne politike koja se odnosi na dobre poljoprivredne uslove u oblasti zaštite životne sredine (unakrsna usklađenost); komunalnu i transportnu infrastrukturu, uključujući izmene obrazaca navodnjavanja i odvodnjavanja, kvalitet voda i morfologiju vodnih tokova.

Pravo EU prepušta državama članicama da reše neka ključna pitanja samostalno: korišćenje voda za razne namene, koje površine će biti pokrivene sopstvenim izvorima snabdevanja vodom za piće kao što su privatni bunari i nivo zaštite od rizika od poplava koji se pruža licima i imovini.

Republička Direkcija za vode je nadležna za pitanja vezana za upravljanje vodama. Postojeći Zakon o vodama ima određene odredbe koje treba uskladiti sa ostalim zakonima koji rešavaju pitanje pravne sigurnosti. Evidentno je da je pravni režim imovine (priobalno zemljišta i građevine) nažalost pogodan za sudske procese, što ugrožava transpoziciju. Korišćenje administrativnih granica je ključno pošto svi planovi moraju biti usklađeni sa

planovima za korišćenje zemljišta, koje donose lokalne vlasti. Kako bi se ove odredbe efikasno i efektivno implementirale, biće potrebna koordinacija i saradnja unutar i između državnih institucija, najviše između MPTŠV (uglavnom Direkcije za vode), MŽSRPP, Autonomnih pokrajina, javnih preduzeća za vodosnabdevanje i drugih institucija koje su podređene ovim ministarstvima. Nivo praktične implementacije u sektoru za vode veoma varira.

Ozbiljan problem postoji u AP Vojvodini u vezi sa kontaminacijom arsenikom. Mnoga JKP ne postižu nadoknadu troškova za usluge vodosnabevanja.

Loše stanje je i u oblasti kapaciteta pisanja i izvođenja održivih investicionih projekata u celoj ovoj oblasti.

Upravljanje vodnim resursima i zaštita kvaliteta voda je jedno od najznačajnijih prioritarnih područja zaštite životne sredine u EU, jer obuhvata dva vrlo osetljiva područja, a to su javno zdravlje i zaštita životne sredine.

Procenjuje se da je oblast voda najzahtevnija u smislu troškova aproksimacije. Ukupni troškovi se procenjuju na 5,5 milijardi evra do 2030-te godine i uključuju tri od pet direktiva za koje su neophodna znatna finansijska sredstva: Otpadne vode (UWW), Voda za piće i Nitratna direktiva. Ovo ukupno iznosi 53% ukupnog troška aproksimacije za oblast Poglavlja 27.

Sektor voda u Srbiji trpi velika zagađenja što u EU nije u tolikoj meri izraženo, jer se ni otpad ne zbrinjava adekvatno, a naročito industrijski, metalni, opasan, medicinski otpad, gume, muljevi (komunalni i industrijski) i dr.

Zbog toga što se u naše vodotoke slivaju netretirane industrijske i komunalne otpadne vode, vode sa poljoprivrednih površina, kao i zagrejane i zagađene vode u blizini termocentrala, imamo problem sa kvalitetom površinskih voda, naročito u pritokama Dunava i Save. Od ukupnih komunalnih voda, prečišćava se svega 13.6% (2010. godina), a tercijarnim prečišćavanjem koje uklanja tzv. nutrijente, azot i fosfor obuhvaćeno je samo 3% otpadnih voda. Na javnu kanalizaciju priključeno je oko 75% stanovništva u gradovima, dok je taj procenat u ruralnim sredinama samo 9%, a kada se to razbije na domaćinstva, onda

kanalizaciju ima svega 35.8% domaćinstava u centralnoj Srbiji, a 23,4% u Vojvodini.<sup>1</sup> Svega 5% industrijskih otpadnih voda prolazi kroz sve tri faze prečišćavanja.

Srbija treba u narednom periodu da izgradi mnogobrojna postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Trenutno, ona postoje samo u 21 opštini od preko 200 registrovanih aglomeracija. Opštine su nedovoljno aktivne u prvenstveno određivanju sastava i količina ispuštenih otpadnih voda, što su osnovni polazni podaci za svako planiranje ili projektovanje. Takođe, veliki broj javno komunalnih preduzeća nema ugrađen ni merač protoka i količine otpadnih voda, iako je ta obaveza bila zakonom propisana pre više od dvadeset godina<sup>2</sup>. Slabo se takođe izvršavaju i zakonske obaveze u smislu izveštavanja o emisijama javnih komunalnih preduzeća u vode prema Agenciji za zaštitu životne sredine.

Prema Izveštajima o progresu za u periodu od 2011-2015 godine u sektoru kvaliteta voda zabeležen je blagi napredak u usklađivanju zakona sa EU, u smislu donošenja zakona i podzakonskih akata. Međutim, ostaje još mnogo posla.

Zakon o komunalnim delatnostima ("Sl. glasnik RS", br. 16/97 i 42/98) je u velikom delu usklađen sa principima Okvirne direktive o vodama, iako tarife za pokrivanje troškova u oblasti voda ostaju da budu unešene u Zakon o vodama. Monitoring površinskih voda mora da se unapredi.

**Post skrining dokument** koji je usvojila Vlada Republike Srbije u vezi poglavlja 27<sup>3</sup> pod nazivom „Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina eu za poglavlje 27 - životna sredina i klimatske promene“ plod je sporazuma između Srbije i Evropske komisije u skladu sa zaključcima bilateralnog skrininga održanog novembra 2014. godine.

Ovaj dokument u velikoj meri odgovora na pitanje koje su mogućnosti Srbije za dostizanje standarda EU u oblasti upravljanja vodama i šire u zaštiti životne sredine u celini, te ćemo se u velikoj meri baviti istim. Dokument je podeljen na deset poglavlja kojima su obuhvaćene sve oblasti zaštite životne sredine, kao i klimatske promene (uvod, horizontalni sektor – poglavlje o strateškom planiranju i opštim pitanjima zaštite životne sredine, kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, upravljanje vodama, zaštita prirode,

---

1

[http://www.europa.rs/upload/documents/20140321/IPA%202013\\_023621\\_09\\_RS\\_%20Environment%20and%20Climate%20Change%20Sector.doc](http://www.europa.rs/upload/documents/20140321/IPA%202013_023621_09_RS_%20Environment%20and%20Climate%20Change%20Sector.doc)

<sup>2</sup> KORIŠĆENJE I TRETMAN KOMUNALNIH I INDUSTRIJSKIH OTPADNIH VODA U REPUBLICI SRBIJI, maj 2015, izdavač Centralno-evropski forum za razvoj, CEDEF

<sup>3</sup> [http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb\\_dl=69](http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=69)

industrijsko zagađenje, hemikalije, buka, klimatske promene i civilna zaštita). Svaka oblast je obrađena sa tri aspekta:

- a) usklađivanje pravnog okvira, koje sadrži spisak direktiva EU u vezi životne sredine koje su deo pravnih tekovina EU i kao takve obavezne za državu članicu EU i opis stanja srpskog zakonodavstva u pogledu integrisanosti ovih direktiva po oblastima zaštite životne sredine,
- b) plan aktivnosti na daljem usklađivanju pravnog okvira Srbije sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite životne sredine
- c) procenu potrebnih finansijskih sredstava za postizanje ciljeva propisanih pravnim tekovinama EU.

Ovde će biti date kritičke napomene u pogledu oblasti upravljanja vodama i sa njima povezana opšta pitanja iz zaštite životne sredine.

## Upravljanje vodama

Upravljanje vodama obrađeno je u poglavlju 4 Post skrining dokumenta. To je najvažnija oblast u uvođenju standarda EU u oblast zaštite životne sredine u Srbiji i zbog objektivnog značaja voda, ali i zbog toga što u okviru procenjenih troškova primene standarda EU, datih u Nacionalnoj strategiji aproksimacije u oblasti životne sredine iz 2011. godine (Sl.glasnik RS 80/11) i neizmenjenih u samom Post skrining dokumentu, ova oblast zahteva više od polovine ukupno procenjenih sredstava: za upravljanje vodama potrebna su ulaganja od 5,5 milijardi evra, dok je za sve ostale oblasti zaštite životne sredine potrebno 5 milijardi evra.

U uvodnom delu poglavlja o upravljanju vodama (1. *Sektorski pristup*) eksplicitno se navodi da je „*najvažniji preduslov za implementaciju Direktive o vodi za piće i Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda* **restrukturiranje javnih preduzeća u skladu sa zahtevima ovih direktiva, poboljšanje naplate troškova i dinamičko usklađivanje/ povećanje tarifa za finansiranje rada razvijene infrastrukture**“ (strana 91). S obzirom na ovaj preduslov, postavlja se pitanje koje mere predviđa da primeni Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, kao resorno, u pogledu restrukturiranja javnih komunalnih preduzeća? Odgovor je očigledan iz celog Post skrining dokumenta – **resorno ministarstvo za zaštitu životne sredine nema nikakvih nadležnosti u vezi obavljanja komunalnih delatnosti**. Ovo je **stari problem organizacije vlasti u Srbiji i neodgovarajućeg tretiranja zaštite životne sredine kao upravne oblasti**, ali Post skrining dokument uopšte ne obraća pažnju na njega. Restrukturiranje javnih preduzeća na lokalnom nivou je navedeno kao preduslov ali ni jedna posebna mera nije posvećena ovom problemu.

U nastavku poglavlja posvećenog upravljanju vodama (2. *Strateški okvir*) navodi se stanje i potrebe uređenja strateškog okvira u upravljanju vodama. Kao usvojeni strateški dokumenti navedene su Nacionalna strategija aproksimacije u oblasti životne sredine iz 2011. godine i Strategija aproksimacije za sektor voda, iz 2012. godine. Potom su navedena planirana strateška dokumenta: (a) Strategija upravljanja vodama za teritoriju Republike Srbije, (b) Plan upravljanja vodama za sliv reke Dunav na teritoriji Republike Srbije, (c) Plan zaštite voda od zagađivanja, i (d) planovi za implementaciju specifičnih direktiva za Okvirnu direktivu o vodama, Direktivu o vodi za piće, Direktivu o tretmanu komunalnih otpadnih voda i Nitratnu direktivu (strana 92). **Rokovi za donošenje prva tri plana su 2015. godina, dok je rok za četvrtu grupu planova 2016. godina. Ni jedan rok za donošenje planova nije ispoštovan**, a moguće je da kašnjenje u njihovom donošenju bude i znatno duže.

Nacrt Strategije upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije<sup>4</sup> je pripremljen ali strategija još uvek nije usvojena u oktobru 2016. godine. Takođe, tokom 2015 je održana Javna rasprava o Nacrtu Plana upravljanja vodama za sliv reke Dunav i Nacrtu Izveštaja o strateškoj proceni uticaja Plana upravljanja vodama za sliv reke Dunav na životnu sredinu<sup>5</sup>, ali oba dokumenta još uvek nisu zvanično usvojena.

Važno je naglasiti da donošenje planova ne zahteva nikakva dodatna finansijska sredstva, niti povećanje kadrovskih kapaciteta osim onih za redovno funkcionisanje ministarstva i posebnih organizacija uključenih u njihovu izradu. Međutim, ispostavlja se da trenutni okvir rada i postojeći kapacitet nije dovoljan da bi ministarstvo poštovalo obaveze koje je samostalno preuzelo.

U četvrtom delu poglavlja posvećenom upravljanju vodama (*4. Implementacione aktivnosti i institucionalne odgovornosti*) navode se relevantne direktive EU, njih ukupno 10, zatim stanje njihove primene u srpskom zakonodavstvu i plan njihovog unošenja u srpsko zakonodavstvo sa rokovima. Prva direktiva koja je obrađena je *Direktiva o uspostavljanju okvira za delovanje zajednice u oblasti vodne politike*. Ovde se pominje podatak da je faktički monitoring stanja vodnih tela u Srbiji započet, ali samo za 85 od 493 površinska vodna tela i za 31 od 153 podzemnih vodenih tela – dakle, ni cela petina (strana 100). Dalje, „*priprema planova upravljanja rečnim slivom za vodna područja na teritoriji Republike Srbije u početnoj su fazi*“. Kao razlog ovako malog obima monitoringa i slabog tempa izrade planova navodi se da „*kapaciteti Republičke direkcije za vode, nadležnog organa za Okvirnu direktivu o vodama, nisu dovoljni, kao ni kapaciteti javnih vodoprivrednih preduzeća, institucija odgovornih za praćenje i drugih institucija odgovornih za transpoziciju i implementaciju*“ (strana 100) Ova konstatacija praktično znači da **nadležni organi nemaju dovoljne kapacitete za ono što im je osnovni posao**. Stiče se utisak da Post skrining dokument, namerno ili ne, eksplicitno kaže da organi u oblasti upravljanja vodama ne rade svoj posao u meri u kojoj bi trebali, iako imaju propise koji ih obavezuju, zaposlene, prostorije i budžet za te namene. I ne samo to – predviđeno je da se kapaciteti nadležnih organa unaprede finansiranjem od strane projekta IPA 2016 (2016–2017), a ako on ne bude odobren moraju se tražiti drugi izvori finansiranja. Dakle, šta će biti ako se ne dobiju ta dodatna sredstva? Ovde nisu u pitanju dodatni poslovi koje bi ovi organi (Republička direkcija za vode i javna vodoprivredna preduzeća (JP Srbija vode, JP Vojvodina

---

4

<http://www.rdvode.gov.rs/doc/dokumenta/javne-rasprave/strategija/Strategija%20upravljanja%20vodama-FINALNACRT.pdf>

5

<http://www.energetskiportal.rs/odrzana-javna-rasprava-o-nacrtu-plana-upravljanja-vodama-za-sliv-reke-dunav-i-nacrtu-izvestaja-o-strateskoj-proceni-uticaja-plana-upravljanja-vodama-za-sliv-reke-dunav-na-zivotnu-sredinu/>



vode i JP Beograd vode) trebali da obavljaju, nego poslovi koji čine suštinu njihovog redovnog posla.

Kod *Direktive o vodi za piće* se navodi sumarno stanje vodovodnih sistema u Srbiji, za koje se kaže da ga odlikuje „*loše stanje infrastrukture, kao posledica jednako loših finansijskih uslova javnih komunalnih preduzeća, nedovoljnog finansiranja od jedinica lokalne samouprave, državnog budžeta i drugih izvora*“ (strana 105). Kao prioriteta za unapređenje stanja u srednjoročnom periodu od 2017–20. godine navedene su tri mere koje posebno privlače pažnju: „(a) razvoj pravne osnove za reformisanje javnih komunalnih preduzeća do kraja 2018. godine; (b) reforma javnih komunalnih preduzeća završena do kraja 2020. godine; i (c) unapređenje sistema za naplatu troškova postepenim povećanjem cene vode za piće u skladu sa principom pristupačnosti do kraja 2020. godine“ (strana 105). Dakle, organ koji nema nikakve nadležnosti u pogledu vodosnabdevanja kao komunalne delatnosti, kakav je Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, određuje kao prioritet posao iz nadležnosti drugog organa, i to ogroman posao za koji ne postoje nikakvi predvidivi vremenski okviri, u neverovatnom roku od četiri godine! ***Nerealnost ovog roka je toliko zapanjujuća da se ne može ni komentarisati.*** Mada se ovaj fantastični rok ponavlja kod prioriteta za primenu svih direktiva EU koje se odnose na komunalne delatnosti u celom Post skrining dokumentu, ostaje nejasno da li je on stav Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine ili cele Vlade, što međutim ne menja činjenicu da ovakvo određivanje rokova ilustruje do koje mere je vodosnabdevanje i prečišćavanje otpadnih voda zapuštena oblast i koliko je zapravo izvan svake pažnje državnih organa. Ovde je potrebno navesti da je Post skrining dokument koji „oslikava trenutno razumevanje Srbije u pogledu neophodnih investicija, procenjenih troškova u vezi sa njima, i planiranih vremenskih rokova za njihovo postizanje“ i koji jeste usvojen od strane Vlade Republike Srbije međutim u njemu se i nadležno ministarstvo ograđuje i govori da se njime „ukazuje na viziju Srbije“ a da „dokument i svi ciljevi koji su u njemu definisani ne treba smatrati obavezujućim za buduću pregovaračku poziciju“.

I kod *Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda* dat je sumaran prikaz stanja u Srbiji, koje je s razlogom ocenjeno kao katastrofalno. Uvođenje standarda EU u ovoj oblasti trebalo bi da se vrši uz podršku projekta IPA 2015 (2015–2017), a ako taj projekat ne bude odobren „*moraće se tražiti novi izvori finansiranja*“ (strana 107). Ova fraza često se ponavlja u vezi funkcionisanja nadležnih organa u oblasti upravljanja vodom. Zbog toga nije ni čudno da za njom sledi pitanje – koje rezervne varijante Ministarstvo predviđa ako se finansiranje iz evropskih fondova za izgradnju kapaciteta ne odobri? ***Alternativni izvori finansiranja osim onih iz evropskih fondova u Post skrining dokumentu nisu navedeni.*** To se može tumačiti na više načina, od kojih je logično i tumačenje da Srbija ne preduzima druge mere za zaštitu i

unapređenje životne sredine osim onih koje su na neki način finansirane iz EU. Ovo je razočaravajuća mogućnost, jer standardi EU u oblasti upravljanja vodama uopšte ne bi trebali da budu posebno povezani sa pristupnim pregovorima Srbije i EU, pošto bi unapređenje stanja voda moralo da bude osnovni cilj svakog ministarstva čiji je to resor i svake Vlade. Evropski standardi u upravljanju vodama samo su najbolja dostupna praksa i zaista je tužno što Srbija nema bolji sistemski pristup ovoj oblasti, osim onog koji je nekako povezan sa evrointegracijama. (Ovde nećemo pominjati dodatno pitanje poštovanja domaćih propisa, koji očigledno još uvek nikoga ne obavezuju i male kazne u oblasti zaštite životne sredine.)

Za korišćenje bespovratnih finansijskih sredstava EU kroz IPA fondove za finansiranje infrastrukturnih projekata u ovoj oblasti, neophodno je garantovati stabilan i kontinuiran izvor kofinansiranja od strane Republike Srbije i jedinica lokalne samouprave u iznosu od 15 do 30% od ukupne investicije.<sup>6</sup>

Srbija već tri godine ima pauziranje u investiranju IPA fondova za oblast zaštite životne zbog toga što su joj iz prethodnog perioda ostali neki problematični projekti. Očekuje se da će Evropska komisija ponovo dati zeleno svetlo da ovi projekti budu podržani od IPA fondova.

U prethodnom periodu ipak bilo je projekata koji su bili podržani kroz donatorsku pomoć, kao što su na primer projekti podržani od Vlada Kraljevine Švedske, a vezani su za oblast upravljanja vodama: izgradnja postrojenja za tretman otpadnih voda u Beloj Crkvi, priprema i revizija projektne tehničke dokumentacije za liniju mulja u gradu Leskovcu, priprema i revizija projektne tehničke dokumentacije za postrojenje za tretman otpadnih voda u Nišu, priprema i revizija projektne tehničke dokumentacije za postrojenje za tretman otpadnih voda u Batajnici, revizija projektne tehničke dokumentacije za regionalni sistem za upravljanje otpadom i tretman otpadnih voda u Zrenjaninu. Takođe finansirana je Nacionalna strategija za upravljanje muljem koji nastaje iz postrojenja za tretman otpadnih komunalnih voda kao i Akcioni plan za dugoročno finansijsko planiranje investicija za teške infrastrukturne direktive, a napravljen je i Priručnik za učešće privatnog sektora u investicijama zaštite životne sredine.

U narednom trogodišnjem periodu Vlada Kraljevine Švedske će podržati sledeće projekte iz oblasti upravljanja vodama: prečišćavanje otpadnih voda u Nišu, upravljanje otpadom u

---

6

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/stenobeleske/17.%20februar%202016.%20LAT.doc>

Novom Sadu i Kragujevcu, kao i priprema tenderske dokumentacije za kolektor u Leskovcu i liniju tretmana mulja u Šapcu.

Post skrining dokument u poglavlju 4. *Upravljanje vodama – 4. Lista direktiva koje se smatraju najzahtevnijim za implementaciju* za najzahtevnije u sprovođenju navodi pet direktiva – Okvirna direktiva o vodama, Direktiva o standardima kvaliteta životne sredine, Direktiva o komunalnim otpadnim vodama, Direktiva o vodi za piće i Nitratna direktiva. Na kraju spiska prepreka u sprovođenju evropskih direktiva prvi put se pominje „*problem velikih industrijskih preduzeća u javnom vlasništvu (kao što su RTB Bor, Železara u Smederevu i slično) i istorijskog zagađenja*“ (strana 110), što je nedovoljno obrađeno i analizirano spram stvarnog negativnog uticaja ovih zagađivača. Zanimljivo je, međutim, da Post skrining dokument nigde ne spominje ***problem zagađenja voda od velikih industrijskih preduzeća u javnom vlasništvu koja nisu u postupku privatizacije, kao što je Elektroprivreda Srbije***. Ovim zagađivačima nije posvećena nikakva pažnja u okviru poglavlja posvećenog upravljanju vodama, za šta nema nikakvog obrazloženja, i što je neprihvatljivo spram njihovog negativnog uticaja na stanje voda. Navedeno je da će problem privatizacije biti tretiran odvojeno u okviru Planova za implementaciju specifičnih direktiva za Okvirnu direktivu o vodama.

Završni deo poglavlja 4. *Upravljanje vodama – 6. Procena troškova / finansiranja* sadrži kratak tekstualni deo koji upućuje na sistemska pitanja obrađena u Uvodnom poglavlju Post skrining dokumenta. Da bi se postigao potreban obim finansiranja u upravljanju vodama, moraće se mobilisati svi dostupni fondovi, što obuhvata, među ostalim merama „*kompletnu reorganizaciju nacionalnog finansiranja životne sredine/voda na svim nivoima upravljanja. Vodne naknade bi trebalo revidirati, i njihov pun potencijal bi trebalo usmeriti na investicije u sektoru voda. Takođe očekuje se da će deo naknada za zaštitu životne sredine morati da dopuni naknade za vode kako bi se finansirale investicije u vodnom sektoru, i (...) transformacija javnih komunalnih preduzeća trebalo bi da bude završena*“ (strana 112). Ovo su tačni zaključci, ali nejasni – šta će se raditi u oblasti upravljanja voda dok se ne sprovedu sve ove navedene mere?

## Finansiranje

Uvodno poglavlje Post skrining dokumenta podeljeno je na četiri dela: Nacionalni politički i institucionalni okvir, Pregled stanja po sektorima i planovi aproksimacije, Procena troškova i finansiranje implementacije, i Napredak u transpoziciji EU propisa. Treći deo Uvoda, koji je posvećen finansiranju, je najobimniji i ima osam podjedinica. Sve napomene u vezi Uvodnog poglavlja odnosiće se na ovaj treći deo, budući da on daje odgovore na ona pitanja kojima je završen deo ovog teksta posvećen poglavlju 4. Upravljanje vodama.

Na početku dela 3.3. *Procena troškova*, nakon stava da vode, otpad i industrijsko zagađenje zahtevaju najveće troškove, kaže se da „*troškovi vezani za industrijsko zagađenje će u najvećoj meri biti pokriveni od strane privatnog sektora*“ (strana 15). Ovo je smešan i nedopustiv stav. S obzirom na stanje i iskustva Srbije koja navodi Post skrining dokument, ***ne postoji nikakav osnov za procenu da će troškove industrijskog zagađenja u najvećoj meri pokrivati privatni sektor***, ne samo u upravljanju vodama, nego ni u jednoj oblasti zaštite životne sredine.

Moglo bi se odmah postaviti i pitanje – da li privatni sektor pokriva svoje troškove industrijskog zagađenja, u kojoj meri, i ako ne pokriva, a većinom ne pokriva, onda zašto? Dalje – da li se ovo pokrivanje troškova industrijskog zagađenja odnosi i na troškove koje stvaraju preduzeća u javnom vlasništvu, a pošto se ne odnosi, jer ova preduzeća već decenijama ne pokrivaju svoje stvarne troškove zagađenja, da li su ona prosto zaboravljena u Post skrining dokumentu ili namerno izostavljena?

Deo 3.4. *Izvori i raspoloživo finansiranje* sadrži i navod: „*Prema analizi, približno 600 miliona evra je bilo dostupno za finansiranje projekata zaštite životne sredine iz javnih institucija na centralnom i pokrajinskom nivou u periodu od 2010. do 2014. godine. Procenjuje se da je dodatnih 158 miliona evra bilo dostupno na lokalnom nivou u istom periodu*“ (strana 16). Na ovom mestu se pokazuje ***besmislenost gore navedenih rokova za restrukturiranje javno komunalnih preduzeća: Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, uz pomoć Ministarstva finansija, ne zna ni tačan iznos novca namenjen za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou***. Ovde se radi o podacima koji su deo budžeta jedinica lokalne samouprave i koji moraju biti jasno računovodstveno iskazani, prema uputstvima Poreske uprave i Uprave za javne prihode, uz to i javno objavljeni, ali ipak se oni na državnom nivou procenjuju! Kada je takvo stanje kod nečega što bi moralo biti i jasno i pregledno, nezamislivo

je da se promena položaja preko 150 javnih komunalnih preduzeća u Srbiji može promeniti za samo četiri godine.

U delu 3.4. *Izvori i raspoloživo finansiranje* nalaze se i dva važna navoda o stanju finansiranja zaštite životne sredine. Jedan je ukazivanje na nizak nivo naplaćenosti naknada za zaštitu životne sredine na svim nivoima vlasti, koji potom govori i o korišćenju ovih malih sredstava: „... naknade prikupljene na centralnom nivou ne dodeljuju se u potpunosti za finansiranje u oblasti životne sredine. Samo oko 10% od svih prikupljenih naknada (za zaštitu životne sredine) se dodeljuje za investicije u oblasti životne sredine“ (strana 18). Drugi bitan navod je: „U periodu od 2010. do 2014. godine, IPA i drugi donatori su dodelili gotovo 189 miliona evra za sektor zaštite životne sredine u Srbiji. U istom periodu, odobreni su krediti za projekte u oblasti životne sredine u iznosu od oko 463 miliona evra, pri čemu je samo 50 miliona evra ugovoreno za infrastrukturne projekte u sektoru otpada i voda, dok dodatnih 127 miliona evra tek treba da bude ugovoreno za ova dva sektora“ (strana 20). Ova dva navoda su bitna zbog toga što se u delu 3.5. *Mogućnosti finansiranja* razmatraju tri scenarija finansijskog planiranja za oblasti upravljanja vodama i upravljanja otpadom: osnovni scenario, scenario prioriteta za investicije i scenario životna sredina za životnu sredinu. Za svaki scenario važe pretpostavke da je „nacionalno finansiranje procenjeno kao varijabilno, uglavnom u zavisnosti od politike finansiranja u oblasti životne sredine koju odabere Vlada Republike Srbije“ (strana 20) i da je „predviđeno da fondovi EU budu jedan od glavnih izvora finansiranja investicija u oblasti životne sredine. (...) Fondovi EU su procenjeni kao konstantni“ (strana 20). Tri scenarija izvora finansiranja razlikuju se po obimu procenjenih sredstava koja se mogu angažovati, od manje ka više sredstava. Za prvi scenario se navodi da „nije dugoročno održiv“ (strana 22), drugim scenarijom bi bio „znatno umanjen finansijski nedostatak u odnosu na onaj iz Osnovnog scenarija“ (strana 23), da bi na kraju kod trećeg scenarija ipak bilo zaključeno da „čak i ovaj scenario podrazumeva finansijski manjak od oko 828 miliona evra“ (strana 25), pri čemu je treći scenario najizdašniji i najpoželjniji. Ovde se postavlja pitanje: **ako svaki scenario finansiranja unapređenja stanja i dostizanju standarda EU u upravljanju vodama podrazumeva manji ili veći nedostatak finansija, zašto treći scenario, kao jedini koji bi imao nedvosmislenog uticaja, nije određen kao osnovni?** Jer, glavni izvori za treći scenario, osim sredstava iz EU koji su u svakom scenariju konstantna, jesu naknade za zaštitu životne sredine i naknade u sektoru voda, dakle sredstva predviđena po važećim propisima. Ako čak ni resorno ministarstvo dosledno ne zastupa stav o neophodnosti da se sredstva namenjena za zaštitu životne sredine troše namenski, teško je očekivati da se stanje životne sredine pomeri na bolje.

Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine je svesno stanja u ovoj oblasti i u delu 3.8. *Zaključci i naredni koraci* trećeg dela Uvodnog poglavlja navode se i dva logična zaključka u vezi finansiranja: „*sadašnja praksa finansiranja u oblasti životne sredine neće obezbediti dugoročne finansijske potrebe, pa sistem treba da bude izmenjen kako bi osigurao predvidiv, stabilan i dovoljan tok finansiranja*“, kao i „*sistem nadoknade troškova treba da bude izmenjen da bi obezbedio barem nadoknadu operativnih troškova i troškova održavanja u početnom periodu*“ (strana 28). Ovo su minimalni zahtevi bez kojih se stanje zaštite životne sredine nikada neće promeniti, a standardi EU u ovoj oblasti ostaće nedostižni. Međutim, njihovo postizanje zahtevaće i od resornog ministarstva daleko veće angažovanje, naročito na političkom nivou, jer praksa prethodnih najmanje 15 godina pokazuje da racionalni argumenti nemaju snagu i značaj da bi postigli cilj i doveli životnu sredinu barem do zadovoljavajućeg stanja.

Nije nikakvo čudo što se u istom delu Uvodnog poglavlja 3.5. *Mogućnosti finansiranja*, u tabelama koje sadrže procenjene iznose finansija za svaki od tri scenarija finansiranja (strane 21–24), pojavljuje značajno odstupanje od Nacionalne strategije aproksimacije – ***krajnji rok za dostizanje standarda EU u upravljanju vodama je tako produžen za čitavu deceniju, na 2041. godinu, bez posebnog obrazloženja***: u ovim tabelama kao ciljana godina za dostizanje standarda EU u upravljanju vodama određuje se 2041. godina, dok je Nacionalna strategija aproksimacije isti cilj stavljala u 2030. godinu. Ovo produženje roka nije ni na koji način obrazloženo, niti je stavljeno u bilo kakav odnos sa rokom iz Nacionalne strategije aproksimacije. Ovo je logična posledica institucionalnog stanja opisanog u Post skrining dokumentu, odnosno činjenice da Srbija još uvek tretira zaštitu životne sredine kao upravnu oblast za čijim unapređenjem nema stvarne potrebe, dok stanje životne sredine ne uzima za merodavno pri donošenju odluka. Ova navika za produživanjem rokova je nešto sa čime Srbija konstantno računa- tako se nedavno i pomerio rok operatima da pribave integrisanu dozvolu u skladu sa Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, i to Ukazom koji je izmenama i dopunama pomerio rok od 1.1.2015 na 31.12.2020 iako je postojao Program usklađivanja pojedinih privrednih grana sa odredbama ovog zakona kog je donela Vlada, na predlog nadležnog Ministarstva.

Vredi napomenuti da četvrti deo Uvodnog poglavlja, *Napredak u transpoziciji propisa EU*, navodi ozbiljne pokazatelje napretka Srbije u usvajanju evropskih propisa.

Podrška iz IPA II fonda će biti omogućena samo za investicije koje su deo liste nacionalnih prioriteta za investiranje tj. za projekte koji su tehnički uznapredovali i imaju već potrebnu dokumentaciju. U prvim godinama IPA II podrške, planirana je tehnička pomoć za nacionalne institucije koje treba da pripreme ovu listu nacionalnih prioriteta za investiranje. Takođe postojanje više nadležnih institucija tj. preklapanje nadležnosti je prepoznato kao rizik.

IPA II je planirano da pomogne projekte iz oblasti poboljšanja kvaliteta površinskih i podzemnih voda i kvaliteta pijaće vode prema relevantnim direktivama, kao i za pripremu i sprovođenje planova za upravljanje slivovima. Investicioni projekti koji će implementirati Direktivu o pijaćoj vodi i Direktivu o komunalnim otpadnim vodama će biti podržani, a sa fokusom na najveće i strateški najznačajnije aglomeracije (gusto naseljena mesta i industrijalizovane teritorije) i ekološki osetljiva područja, gde i nacionalni i lokalni donosioci odluka budu pokazali jasno vlasništvo i spremnost za poštivanje projekta i rokova.

## Umesto zaključka

Post skrining dokument u delu posvećenom upravljanju vodama sadrži relativno tačan opis stanja i, bez ikakvog preuveličavanja, sam ne sadrži gotovo ni jednu meru koja bi dovela do promene stanja. To je ostavljeno da se kroz izradu mnogobojnih drugih dokumenata i strategija naknadno definiše.

Kako je opisano u Post skrining dokumentu, stanje u upravljanju vodama u Srbiji je loše u pogledu vodosnabdevanja i katastrofalno u pogledu tretmana otpadnih voda. Institucionalni kapaciteti za upravljanje vodama u Srbiji su izuzetno slabi. Finansiranje investicija u oblasti voda je gotovo zanemarivo. U celini, potrebe za unapređenjem stanja su velike i hitne.

Međutim, unapređenje stanja se vezuje isključivo za sredstva finansiranja iz EU. Ovakav pristup u startu određuje da krupnijih promena verovatno neće ni biti u skorijem periodu, naročito uzimajući u obzir da Post skrining dokument uopšte uzima u razmatranje osnovni scenario finansiranja, koji znači nastavak postojeće prakse. S obzirom da još uvek očekujemo mišljenje Evropske komisije o Post skrining dokumentu, kao i zvanični Izveštaj sa skrininga za Poglavlje 27, još uvek ne znamo da li i komisija smatra da je predloženi osnovni scenario finansiranja prihvatljivo rešenje.

Ključna potreba u oblasti upravljanja voda je temeljna promena političkog značaja ove oblasti. To zahteva promenu stavova resornog ministarstva, ali i Vlade i svih političkih subjekata. Iz Post skrining dokumenta jasno proizilazi da je politička struktura u Srbiji nezainteresovana za zaštitu životne sredine u celini, a bez promene u njihovim stavovima unapređenje stanja i u upravljanju vodama neće biti moguće. Bez toga, rok za dostizanje standarda EU koji je u ovom dokumentu pomeren na 2041. godinu može se smatrati optimističnim, ali i nerealnim.



*Mogućnosti Srbije za dostizanje standarda EU u oblasti upravljanja vodama*

**Izdavač:**

Evropski pokret u Srbiji

Kralja Milana 31

Beograd

[www.emins.org](http://www.emins.org)

**Za izdavača:**

Maja Bobić

**Autori:**

Nataša Đereg

Pera Marković

**Urednici:**

Nataša Dragojlović

Katarina Stevanović

**Beograd, oktobar 2016.**

ISBN 978-86-80046-19-8

*Ova publikacija je pripremljena uz podršku Vlade Savezne Republike Nemačke kroz program Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.*

*Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Vlade Savezne Republike Nemačke i Evropskog pokreta u Srbiji, ukoliko nije drugačije naglašeno.*