

4. Квалитет воде

ПРЕГЛЕД

Управљање водама се и даље препознаје као један од аспеката који представљају највећи изазов у читавом процесу приступања. Најпре, побољшање квалитета воде зависи од великих инфраструктурних инвестиција (системи за прераду отпадних вода), што у великој мери превазилази капацитете националне економије. Други веома важан разлог је сама природа управљања водама, наиме, њен обим који се не може лако подвести под један, строго дефинисани сектор. Чини се да представници Владе први разлог, иако присутан и релевантан, често прецењују и користе га као алиби за спор напредак у сектору управљања водама. Често се чују изјаве да се не може много учинити у погледу квалитета воде без велике финансијске подршке. Ово је делимично тачно, али проблем лежи у томе што се поменути други изазовни аспект умногоме потцењује или се само формално разматра.

Засигурно ће бити потребне деценије да се спроведу велике инфраструктурне инвестиције, али да би се оне спровеле мора се успоставити свеобухватан, кохерентан, интегрисан, партиципативан и мултидисциплинаран систем управљања водама. Овај систем не зависи толико од буџета колико од организационих капацитета. Приметан је изванредан напредак у погледу стратешких и правних докумената. Влада је показала снажан подстицај за развој новог стратешког документа, али је стара пракса централистичког приступа и даље присутна. Много више би се могло и много више би требало урадити у погледу интеграције различитих аспеката управљања водама, сарадње са другим секторима релевантним у области управљања водама (као што су шумарство, очување природе, енергетика), изградње капацитета и омогућавања учешћа свих релевантних заинтересованих страна. Неприхватљиво је да је тако захтевно и сложено питање као што је управљање водама толико недовољно заступљено у јавности, медијима и политичким програмима. Влада и министарство надлежно за управљање водама морају значајно повећати своја настојања да доведу тему воде, као једног од најважнијих природних ресурса, у фокус друштва.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Стратешким и правним документима сектор управљања водама у Србији подељен је на три главна одсека: коришћење воде, заштита вода и заштита од вода (спречавање поплава).

Коришћење воде, поред снабдевања водом појединаца и индустрије, обухвата и употребу воде за наводњавање (пољопривредну производњу), производњу енергије, навигацију, аквакултуру и спорт и рекреацију.

Према новим израђеним нацртима стратешких докумената, статус система водоснабдевања у Србији је знатно различит у различитим регионима. Уопштено посматрајући, водоснабдевање је на задовољавајућем нивоу (преко 80% популације има организовано водоснабдевање). Препознати проблеми су велики губици воде у дистрибутивним мрежама, лош квалитет дистрибуиране воде (углавном у Војводини), прекомерна експлоатација подземних вода и слаба заштита водних сливова. Неповољна ситуација у погледу квалитета воде у Војводини је већ дуго присутан проблем и није било значајних побољшања претходних година. Многа велика насеља, као што је Град Зрењанин, немају редовно снабдевање водом за пиће. Многи разлози стоје иза тога, али слаба контрола или чак одсуство контроле загађивача су засигурно једни од главних. Скорашњи догађаји у Новом Саду, у јулу 2015. године, када су

загађене воде (интензивно црвено обојене) директно испуштене у Дунав, јасно одсликавају стање у погледу контроле загађивања вода у Србији. Иако је случај изазвао велики разлог за забринутост у јавности, загађивачи нису били идентификовани и све се завршило само на политичкој „халабуци” без утврђене одговорности. Недостатак контроле квалитета воде у руралним областима, које користе локалне системе за снабдевање, представља огроман ризик за здравље и безбедност, како сматрају стручњаци из Института за јавно здравље. Додатни проблем представља недостатак свеобухватног система за мониторинг и контролу коришћења подземних вода. Владина тела су признала у недавно израђеним документима да заправо немају евиденцију свих подземних бунара који се користе. Истовремено су пропустили да предложе ваљан систем за превазилажење ове ситуације.

Цена воде у Србији је и даље неприхватљиво ниска, много нижа од економске цене. Такав вештачки развој цене, вођен искључиво политичким мотивима а не стварним условима тржишта, води до нерационалног коришћења и угрожавања свих извора воде, као и до константне дезинтеграције сектора за управљање водама. Недостатак финансијских средстава за управљање водама као последица ниске цене воде, утиче на све аспекте управљања водама (заштиту вода, као и управљање поплавама и регулисање водних тела).

Унапређивање система наводњавања у Србији је једна од тема које се често помињу последњих година. То је препознато као неопходан предуслов за развој пољопривреде. Очигледно је да су системи за наводњавање недовољно развијени, али интензивна кампања за брзо проширење тих система која запоставља могуће утицаје на животну средину, изазива велику забринутост.

Брзоплет и непромишљен развој малих хидроелектрана (МХЕ) представља проблем који увиђају многе организације које се баве животном средином и локалне заједнице. Нажалост, сектор за управљање водама задржава свој веома пасиван став према оваквом развоју догађаја и пушта да га сектор енергетике подстиче и поставља као приоритет. Један од примера занемаривања високог потенцијалног ризика је невољност да се усвоји Правилник за утврђивање минималног одрживог протока. Овај правилник је дефинисан чланом 81. Закона о водама (2010), али и даље не постоје назнаке за његово усвајање па чак ни назнаке његовог нацрта. Због тога се одрживи проток утврђује коришћењем старих и непотпуних хидролошких података и без узимања у обзир еколошких аспеката.

У Извештају о напретку из 2015. године (стр. 42) наглашено је да сваки даљи развој у области хидроенергије треба да буде у складу са законодавством ЕУ у области животне средине.

Развој догађаја у области туризма и рекреације посматра се само као изазов у погледу водоснабдевања, али се озбиљно не разматра као потенцијална претња за заштиту вода. Упркос веома лошим примерима развоја догађаја у области туризма у погледу управљања водама као што су Копаоник и Стара Планина (скијашки центри изграђени на великим висинама, готово на врху планина), надлежне институције у оквиру сектора за управљање водама су и даље невољне да интензивније учествују у планирању ових области и покушају да спрече решења која представљају висок ризик за животну средину.

Третман отпадних вода је несумњиво највећи изазов у оквиру сектора за управљање водама у Србији. Ниво обрађених отпадних вода је веома низак (испод 10%). Средства неопходна за унапређење система за прераду отпадних вода представљају највећи део у процењеној количини новца потребној за приближавање у читавом сектору управљања водама. Ови износи су велики изазов чак и за много веће привреде, али спор развој постројења за

третман отпадних вода у Србији не треба приписати само финансијским ограничењима. Наиме, недостатак системског приступа и приоритизације довео је до неприхватљиво дугих спровођења пројеката. На пример, планови за београдски систем за прераду отпадних вода (хватач уља + постројење за третман отпадних вода) први пут су се појавили осамдесетих година двадесетог века. Данас је само 50% хватача уља изграђено, иако је то финансирано из међународних фондова (Влада Јапана). Опет, на читав процес развоја снажно утичу политички спорови и недостатак континуитета у политици. Још један проблем који одражава институционалне узроке слабог третмана отпадних вода јесу ниска функционалност и слабо одржавање постојећих система за прераду отпадних вода. Већина њих не ради пуним капацитетом или не ради уопште.

Експлоатација речних седимената је дуго представљала озбиљан изазов у области заштите вода. Углавном је сматрано инструментом регулације вода и спречавања поплава, а утицаји на животну средину никада нису свеобухватно разматрани. Таква пракса је довела до озбиљног угрожавања речних станишта, нарочито на реци Дрини и Морави (Јужној, Западној и Великој). Тренутно стање ових река показује да се готово никаква регулација нити контрола не примењују у коришћењу речних седимената.

Политика и пракса заштите од поплава у Србији углавном остају усредсређене на техничке, грађевинске мере за регулацију водних тела. Наравно, те врсте мера су неопходне за ефикасан систем заштите од поплава, али истовремено су недовољне и морају бити подржане јаком интеграцијом са природним решењима за отклањање ризика од високих вода. Након катастрофалних поплава 2014. године, Влада је мобилисала средства за боље планирање и спровођење мера за заштиту од поплава, али, опет, природни потенцијали и могући утицаји на животну средину остају углавном занемарени.

На крају, у тренутној политици управљања водама у Србији углавном се не препознаје питање климатских промена као главног глобалног изазова. Међутим, многе студије су приказале сценарије који заслужују нарочиту пажњу, али адекватна реакција креатора политике и даље изостаје. Имајући у виду тренутне проблеме у Србији, као што су велики губици при дистрибуцији воде за пиће, ниске цене испоручене воде, ирационално коришћење, низак проценат третираних отпадних вода, пасивни приступ у области спречавања и контроле поплава уз слабу интеграцију природних решења, неопходне су неодложне и детаљно испланиране активности за ублажавање климатских промена.

Развој догађаја

Протекли период (од 2014. године) у сектору за управљање водама углавном карактерише снажан подстицај за израду стратешких и правних аката. Израђени су нацрти три значајна документа: стратегије управљања водама на територији Републике Србије, националног план управљања водама за слив реке Дунав и закона о изменама и допунама Закона о водама.

Стратегија за управљање водама на територији Републике Србије је дугоочекивани стратешки документ у области управљања водама. Правни оквир за Стратегију успостављен је пре 5 година у Закону о водама. Нацрт документа је израдио Институт за водопривреду „Јарослав Черни”. Читав процес израде био је углавном нетранспарентан и нису приказани јасни докази структурираног процеса преговарања, нарочито у раним фазама. Нацрт је достављен на формалну јавну расправу (дефинисану законом), али то је био коначни нацрт са већ дефинисаним концептом на који је било готово немогуће утицати у тој фази. Креатори су само формално изјавили да су „многи експерти и институције консултовани”. Очигледан

показатељ ниског интензитета процеса консултација је готово потпуно заобилажење сектора за животну средину (како су изјавили представници Министарства пољопривреде и заштите животне средине на јавној расправи). Чланови Коалиције су учествовали у јавној расправи и послали писане коментаре. Одговора на коментаре још увек нема.

Уопштено говорећи, видљива су извесна побољшања у концепту управљања водама у новој стратегији. Главно побољшање остварено је у правцу хармонизације националног концепта са праксом ЕУ у области управљања водама. Креатори покушавају да се усредсреде на интегрисано управљање, али је то углавном учињено само формално без конкретних деловања и конкретних предлога. Међусекторска сарадња препозната је као изазов, али није заиста опрационализована. Фокус на „традиционалне“ аспекте управљања водама је и даље јасно уочљив, а свеобухватна питања још увек нису детаљно размотрена. Општа процена да су воде у Србији у добром стању представља разлог за забринутост. То добро стање се углавном објашњава великим природним потенцијалом за прочишћавање. Таква изјава не даје подстрек за активно управљање (заштиту вода) и усмерава управљање ка пасивнијем приступу. Такође, такво разматрање занемарује специфична еколошка и регионална својства (тј. опште стање може бити „добро“ али одређени локалитети, водна тела, врсте или екосистеми могу бити знатно погођени и угрожени ниским квалитетом воде). Стратегија је још увек у процесу усвајања и, према плановима, треба да ступи на снагу до краја ове године.

Национални план управљања водама за слив реке Дунав је очигледно развијан паралелно са Стратегијом. Јавна расправа одржана је само месец дана након расправе о стратегији. Процес консултација је организован на исти начин као и за стратегију. Организована је само коначна јавна расправа. Чланови Коалиције су припремили и доставили коментаре. Општи коментар да је План само незнатно модификована стратегија. Циљеви и мере су готово потпуно пренесени из стратегије уз само мале измене које се односе на временске оквире. План не утврђује надлежне органе нити конкретне мере. Чланови Коалиције предлажу поновну израду читавог плана с обзиром на то да му недостају многи релевантни делови и да он не обезбеђује оквир за конкретно спровођење. Међутим, то се тешко може очекивати пошто је усвајање планирано за ову годину.

Измене и допуне Закона о водама су такође припремљене у јесен 2015. године, готово у исто време када и стратегија и план. Измене и допуне се углавном фокусирају на хармонизацију са правним тековинама ЕУ. Општи утисак је да измене и допуне значајно унапређују национално законодавство и приближавају га Оквирној директиви о водама. Међутим, оквир за потпуно интегрисано управљање уз адекватно разматрање природних решења и услуга екосистема и даље не постоји. Нацрт закона о управљању водама покреће питање интегрисаног управљања водама с обзиром на то да пружа прилику за успостављање приватног власништва над водним земљиштем.

Такође, измене и допуне само се незнатно дотичу актуелних изазова који се морају решити као што су изградња малих хидроелектрана и експлоатација речних седимената. Планирано је да измене и допуне буду усвојене до краја 2015. године, али се то није десило. Министарство пољопривреде и заштите животне средине је најавило други круг измена и допуна које треба да се израде 2017. године.

Изазови

Очигледно је да је сектор за управљање водама у неповољној ситуацији са много оперативних изазова. Истовремено, његови капацитети стално слабе, што је такође препознато у недавно израђеном стратешком документу. Побољшања су спречена веома рестриктивном и строгом политиком Владе у погледу јавног сектора. Потребно је пружити много више подршке једном од најизазовнијих сектору у читавом процесу приступања.

Интеграција других сектора, као и структурирана и добро организована сарадња свих релевантних заинтересованих страна су неизбежан предуслов за добро управљање водама. Начињена су извесна побољшања у том контексту у Србији, али је то далеко од довољног. Нарочито су захтевни интеграција других сектора и успостављање интегрисаних система за управљање водама. Управљање водама подељено је између неколико министарстава и очигледно је да њихов заједнички рад није на задовољавајућем нивоу. И даље постоји преклапање надлежности или чак конфликти међу начелима управљања. Вероватно највећи изазов представља интеграција са секторима просторног планирања и енергетике.

Законом о водама из 2010. године успостављени су Национални савет за воде и Национална конференција за воде. Оба ова тела су у тренутној пракси управљања водама и у јавности готово невидљива. Готово је немогуће наћи било какав траг њихових активности (извештаји, изјаве, одлуке) у медијима. Концепт Савета и Конференције је неопходан за добро управљање, водама али га је потребно много више подржати и омогућити рад ових тела.

ПРЕПОРУКЕ

Имајући у виду наведене главне изазове у сектору за управљање водама у Србији, треба узети у обзир следеће опште препоруке:

- *Развој капацитета и консолидација државних органа надлежних за управљање водама* – сви релевантни стратешки документи (Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине, Стратегија за управљање водама) наглашавају недовољне капацитете јавних тела (како на националном тако и на локалном нивоу). Број и обим изазова захтевају много делотворнији и организованији јавни сектор. Надлежни орган треба што пре да анализира постојеће капацитете и изради план за њихово унапређење.
- *Истицање „питања вода”* – питање управљања водама је недовољно присутно и у јавности тако и у политичким агендама. Значај воде као једног од кључних ресурса некако није ни јавно и званично препознат и потребно је много више настојања у том смеру. За ефикасно подизање нивоа свести, јавни сектор мора развити начине за постизање интензивне сарадње са невладиним сектором, као и са локалним заједницама. Ова настојања су предуслов за испуњавање прве препоруке. Јавно и политичко прихватање изградње додатних капацитета може се осигурати само бољим препознавањем значаја питања вода.
- *Делотворна сарадња са другим секторима* – питања управљања водама обухватају многе владине секторе и стога су врло захтевна у погледу управљања. Очигледно је да међусекторска сарадња у области управљања водама не функционише добро. Треба обезбедити веће ангажовање других сектора у развоју политике сектора за управљање водама; такође, државни органи би требало више да настоје да утичу на политике других сектора у случају да оне утичу на управљање водама. Постојећи Савет за воде

представља добру прилику за интеграцију међу секторима, али његово функционисање треба знатно побољшати.

- *Повећање нивоа учешћа јавности у развоју политике у сектору за управљање водама* – недавни процес израде Стратегије за управљање водама показује карактеристичан образац само формалног учешћа јавности. Јавни сектор, не само надлежно министарство већ и остали органи ангажовани као креатори, треба да обезбеде бољи увид у процес развоја политике, нарочито у раним фазама. Национална конференција за воде би могла бити веома ефикасан инструмент за подстицање јавне расправе, али, као и у случају Савета, потребно је редефинисати њено функционисање.

Поред наведених општих и организационих препорука, сектор за управљање водама треба више да се усредсреди на следећа, конкретнија питања:

- *Интеграција природних решења у области управљања водама и озбиљније разматрање еколошких услуга* – ово је нарочито важно за заштиту од поплава и заштиту вода. Концепт управљања водама се и даље умногоме заснива на мерама интервенције и грађевинским мерама. Треба развити и подстицати нов приступ који прихвата природне вредности и природне потенцијале и који подржава заштиту природних екосистема. У ту сврху, сектор за управљање водама треба да побољша сарадњу са сектором за животну средину.
- *Одлучнији приступ у политици цене воде* – све анализе су једнако утврдиле да је цена воде у Србији испод сваког рационалног нивоа, али конкретне активности нису предузете или се предузимају јако споро. Ове активности су изузетно важне за ефикасност свих осталих аспеката у области управљања водама, нарочито аспекта заштите вода.
- *Конкретан план и мере за унапређење мониторинга квалитета воде у складу са захтевима Оквирне директиве о водама* – и Стратегија за воде и План за управљање водама за слив реке Дунав препознају многе недостатке у мониторингу, нарочито биотичких фактора, али нису предвидели никакве активности за превазилажење ове ситуације. Добра и интензивна сарадња са сектором за животну средину, како са јавним тако и са научним институцијама, кључна је за постизање ефикасног мониторинга.
- *Подстицање активног управљања у области заштите вода* (побољшање статуса вода) – општа и неозбиљна процена да је статус Србије „задовољавајући” негативно утиче на интегрисано и активно управљање водама. У ситуацији у којој се готово ништа од отпадних вода не третира, званична политика се не сме фокусирати на пасивно управљање и природни потенцијал за прочишћавање. Треба узети у обзир и оценити локалне и регионалне особености, те испланирати посебне мере. Успостављање доброг система мониторинга је предуслов за овај скуп активности.
- *Интеграција директива о природи (Директива о птицама и стаништима) у управљање водама* – европска еколошка мрежа *Natura 2000* је главни механизам за очување врста и станишта у ЕУ. Многе будуће локације у Србији у оквиру мреже *Natura 2000* обухватиће различите врсте водених станишта. Отуд би било неопходно да добро управљање водама буде интегрисано са циљевима очувања како би се постигао повољан статус врста и станишта у тим подручјима. Директиве о природи би се такође могле користити као ефикасан инструмент за подршку циљевима утврђеним у Оквирној

директиви о водама и осталим националним циљевима у области заштите вода. Надлежни органи у области управљања водама треба да мобилишу своје капацитете и проактивно учествују у развоју мреже *Natura 2000* и будућем управљању том мрежом.

- *Одлучнија политика у погледу изградње малих хидроелектрана* – сектор за управљање водама треба да буде проактиван и да покуша да утврди осетљива подручја (водна тела) која треба очувати, као и критеријуме за одабир одговарајућих локација за МХЕ. Треба што пре усвојити Правилник о минималном одрживом протоку.
- *Треба детаљније размотрити утицај на животну средину одређених мера у оквиру управљања водама* – ово се нарочито односи на заштиту од поплава, регулацију водних тела и изградњу система за наводњавање.
- *Мере за заштиту вода треба боље спровести у области просторног планирања* – ово се нарочито односи на развој туризма и регулисање ширења насеља око река.
- *Експлоатација речних седимената треба да буде боље контролисана* – нови Закон о изменама и допунама закона о водама обезбеђује изванредан напредак у погледу овог питања, али су хитно неопходне додатне активности које ће се спровести заједно са другим секторима. Годишњи планови за експлоатацију седимената су веома добра идеја, али они морају бити праћени чврстом организацијом, као и логистичком и експертском подршком на свим нивоима (националном нивоу и локалним нивоима).