Kvalitet vode

Pregled

Iako se ove izmene najavljuju već nekoliko godina, u 2023. godini nije bilo izmene Zakona o vodama. Doneseno je nekoliko značajni podzakonskih akata, koji su relevantni i za proces pristupanja EU, odnosno za usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa Okvirnom direktivom za vode EU. Nakon donošenja Programa upravljanja vodama u 2022. godini nije bilo značajnijih promena u strateškom okviru za upravljanje vodama.

Povećanja ulaganja u zaštitu voda od zagađenja, odnosno u izgradnju kanalizacionih mreža i sistema za prečišćavanje otpadnih voda, nastavljaju se i tokom 2023. godine. Rezultati su i dalje slabo vidljivi u praksi i potrebno je još više ubrzati izgradnju ove infrastrukture da bi došlo do osetnijeg smanjenja opterećenja vodotoka otpadnim vodama.

Glavni pretnje očuvanju vodnih resursa i dalje ostaju: zagađenje, intenzivna i često nelegalna izgradnja u blizini vodnih tela, intenzivno korišćenje rečnih sedimenata, izgradnja malih hidroelektarna (MHE), a u prethodnom periodu nisu zabeleženi značajniji pomaci u ublažavanju ovih pretnji.

Administrativni kapaciteti za oblast upravljanja vodama su i dalje niži od potrebnih, pogotovo kada se uzme u obzir kompleksnost ove oblasti u procesu usaglašavanja s politikama EU.

Strateški i zakonodavni okvir

U 2023. godini nije bilo izmene Zakona o vodama, niti su ove izmene bile predviđene Planom rada Vlade za 2023. godinu.[95] Priprema izmena ili izrada novog Zakona o vodama se već dugo najavljuje, a prethodnih godina je bilo i pokušaja usvajanja izmena, ali su oni zaustavljeni usled pritiska organizacija civilnog društva. Izrada novog Zakona o vodama je predviđena i Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU[96] tako da je nejasno zašto Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kao nadležna institucija za upravljanje vodama, ne preduzima nikakve aktivnosti u vezi sa ovim pitanjem.

Od podzakonskih akata u oblasti upravljanja vodama koji su doneseni u prethodnom periodu treba izdvojiti Pravilnik o načinu i merilima za određivanje minimalnog održivog protoka.[97] Izrada ovog pravilnika je predviđena Zakonom o vodama, koji je objavljen još 2010. godine. Nedostatak ovog dokumenta je izazivao brojne probleme u planiranju i odobravanju projekata koji utiču na vodotoke, a pre svega u procesima u vezi sa izgradnjom malih hidroelektrana.

Sledeći podzakonski akt, usvojen u 2023. godini, a koji je značajan za unapređenje upravljanja vodama je Pravilnik o utvrđivanju vodnih tela i površinskih i podzemnih tela.[98] Ovaj pravilnik je posebno značajan za usklađivanje s propisima Evropske unije, a pogotovo Okvirne direktive o vodama. Identifikacija vodnih tela omogućava adekvatnu primenu monitoringa usklađenog sa standardima EU, kao i primenu mera zaštite voda u odnosu na Okvirnu direktivu o vodama, Nitratnu direktivu i druge relevantne direktive u oblasti voda. Pravilnikom je identifikovano 3.216 tela površinskih voda i 153 tela podzemnih voda.

95 https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-rada_vlade_2023_cyr.pdf

96 NPAA_2022-2025_002.pdf (mei.gov.rs)

97 „Službeni glasnik RS", br. 96/2023.

98 „Službeni glasnik RS, br. 7/2023, dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023_09/SG_072_2023_005.htm

Tokom izveštajnog perioda usvojeno je još nekoliko podzakonski akata, koje si donose periodično, a to su:

- Uredba o utvrđivanju Godišnjeg programa monitoringa statusa voda za 2024. godinu;[99]
- Uredba za utvrđivanja Programa upravljanja vodama u 2024. godini;[100]
- Naredba o utvrđivanju Operativnog plana za odbranu od poplava za 2024. godinu;[101]
- Pravilnik o utvrđivanju Plana vađenja rečnih nanosa.[102]

Rokovi za donošenje ključnih akata za usaglašavanje sa evropskim zakonodavstvom u oblasti zaštite i upravljanja vodama koji su predviđeni Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU su premašeni. Evidentno je i da rokovi koji su predviđeni u Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27 moraju biti revidirani.

Usvajanjem Plana upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period 2021–2027. godine,[103] Srbija je značajno unapredila strateški okvir upravljanja vodama. Nakon toga usvajani su samo planski dokumenti koji se periodično donose (godišnji planovi za upravljanje vodama, Operativni plan za odbranu od poplava, Plan vađenja rečnih nanosa, Program monitoringa).

U februaru 2023. godine javnosti je predstavljen i Predlog Plana upravljanja rizicima od poplava.[104] Donošenje Plana je definisano Zakonom o vodama[105] (članovi 49, 50 i 51) i on se donosi za period od šest godina. Predlog se više ne nalazi na internet stranicama Direkcije za vode Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivreda, tako da nije jasna trenutni status ovog plana. Predlog Plana se odnosio na period od 2021. do 2027. godine, što znači da je već prošla polovina implementacionog perioda, a Plan još nije zvanično usvojen.

99 http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2024_03/SG_017_2024_001.htm

100 https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2023/21/8/reg

101 http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023_12/SG_117_2023_005.htm

102 http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023_12/SG_112_2023_007.htm

103 „Službeni glasnik RS", br. 33/2022.

104 https://rdvode.gov.rs/doc/Predlog_PURP_RS_do_%202027.docx

105 „Službeni glasnik RS", br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018 – dr. zakon

Sprovođenje propisa

Pojačane aktivnosti i ulaganja u izgradnju kanalizacione mreže i pogona za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) su nastavljene i u 2023. godini. Vlada ove aktivnosti sprovodi kroz projekat koji ima radni naziv „Čista Srbija". Raspoloživi podaci o ovom projektu su dosta šturi i fragmentarni. Ipak, internet stranica projekta (https://cistasrbija.rs) je donekle unapređena u odnosu na prethodne godine. Sada na ovom sajtu možemo naći listu opština u kojima će se graditi PPOV i projektovana dužina kanalizacione mreže. Prema dostupnim podacima[106] planirana je izgradnja PPOV u 73 opštine (89 lokacija) i izgradnja kanalizacione mreže u ukupnoj dužini od skoro 2.000 km. U 2023. godini projekat je ušao u II fazu, u kojoj su aktivirani radovi u osam opština u Srbiji.

Realizaciju ovih aktivnosti je i dalje teško pratiti pošto ne postoji objedinjeni izveštaj iz kojeg bi se moglo saznati gde su sve započeti projekti izgradnje PPOV i u kojoj fazi implementacije se nalaze.

Prema objavljenim statističkim podacima, u 2023. godini je prečišćeno 6,7% više otpadnih voda nego u 2022. godini.[107] Podaci o procentu populaciju koja je priključena na tretman otpadnih voda nisu objavljeni za 2023. Poslednji dostupni podaci su za 2022. godinu kada je ovaj procenat iznosio 15,2%.[108] Iako vrlo sporim tempom, iz godinu u godinu raste procenat otpadnih voda koje su obuhvaćene tretmanom. Veliki je zaostatak Srbije u ovoj oblasti u odnosu na veliku većinu evropskih zemalja tako da je neophodno još više intenzivirati rad na izgradnji i unapređenju sistema za sakupljanje, odvođenje i tretman komunalnih i industrijskih otpadnih voda.

Rezultati monitoringa površinskih i podzemnih voda u Srbiji za 2023. godinu, a koji vrši Agencija za zaštitu životne sredine i Republički hidrometeorološki

106 https://cistasrbija.rs/o-projektu/

107 Izvor RZS: https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Html/G20241134.html

108 Izvor RZS: https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2501030302?languageCode=sr-Cyrl

zavod, još uvek nisu objavljeni. Prema poslednjem izveštaju za 2022. godinu, ispitivanje kvaliteta voda je vršeno na 79 profila na vodotocima, šest profila na kanalskoj mreži, na dvema akumulacijama i na 56 pijezometara. Podaci o kvalitetu voda ne odstupaju u značajnijoj meri od rezultata iz prethodnih godina.

I dalje postoje značajni problemi u javnom snabdevanju pitkom vodom u Srbiji, a koji se, pre svega, odnose na obuhvat i stanje distributivne mreže. Procenat stanovništva koje je priključeno na sisteme javnog vodosnabdevanja se već nekoliko godina ne menja i iznosi 75%. To je i dalje relativno nizak procenat kada se uporedi sa zemljama EU, kod kojih je pokrivenost uglavnom oko 100%. Relativno slaba priključenost na sisteme vodosnabdevanja je još izraženija kada se uzme u obzir stanovništvo koje ne živi u urbanim sredinama. Tada je priključenost svega oko 67%.[109] Loše stanje distributivnih vodovodnih mreža pokazuje izrazito visok gubitak vode u mreži. Prema poslednjim dostupnim podacima taj gubitak prelazi 35% zahvaćene vode, odnosno 54% gubitka prodate vode, tj. vode koja je upućena u potrošnju. Prema Izveštaju Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture za 2022. godinu ti podaci su još alarmantniji. Naime, po podacima iz ovog izveštaja se gubi oko 43% zahvaćene vode i čak 74% prodate vode.[110]

Praćenje kvalitete vode za piće na teritorije Republike Srbiji vrše instituti i zavodi za javno zdravlje. Poslednji dostupni podaci iz Izveštaja Instituta za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut" za 2022.[111] godinu su pokazali da je od 156 kontrolisanih vodovoda njih 105 (67,3%) bilo ispravno.

Među vodovodima s neispravnom vodom za piće, njih 17 (10,9%) je imalo fizičko-hemijsku neispravnost, 14 (8,9%) mikrobiološku neispravnost, a 20 (12,8%) udruženu neispravnost (Institut za javno zdravlje Srbije, 2023). Ovi procenta se nisu značajno promenili u odnosu na 2021. godinu.

109 Izvor RS: https://sdg.indikatori.rs/area/clean-water-and-sanitation/

110 Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (2023): Izveštaj o obavljanju komunalnih delatnosti na teritoriji Republike Srbije u 2022. godini, dostupno na sajtu: https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/izvestaj_o_obavljanju_komunalnih_delatnosti_na_teritoriji_republike_srbije_u_2022._godini.docx

111 https://www.batut.org.rs/download/izvestaji/Zdravstvena%20ispravnost%20vode%20za%20pice%202022.old

Pored zagađenja, u Srbiji su i dalje izraženi brojni pritisci na vodne resurse i na vodna tela. Problem nesistematskog pristupa u planiranju i u odlučivanju o izgradnji malih hidroelektrana je i dalje prisutan, kao i problem intenzivne eksploatacije rečnih sedimenata u koritima pojedinih vodotoka. Iako je zakonski i planski okvir u ovim segmentima donekle unapređen, situacija na terenu i dalje odražava nepovoljno stanje i značajne oblike ugrožavanja vodotoka. Napredak u pogledu regulacije i ograničavanja izgradnje koja neposredno ugrožava vodna tela takođe nije postignut.

Iako se radi o veoma složenoj oblasti koja obuhvata veliki broj planskih i zakonskih dokumenata relevantnih za pristupanje EU, institucije nadležne za oblast upravljanja vodama u Srbiji nemaju odgovarajuće kapacitete. U poslednjim godinama se ne vidi napredak u pogledu kapaciteta institucija kao što je Direkcija za vode Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, ili vodne inspekcije.

Finansiranje

U 2023. godini je za integralno upravljanje vodama iz budžeta Republike isplaćena 21 milijarda dinara (53,8% ukupnih republičkih rashoda za ZŽS), što znači da su izdaci za ovu oblast porasli za čak 50% u odnosu na 2022. Ovaj iznos odnosi se na troškove svih podoblasti integralnog upravljanja vodama: vodosnabdevanje, uređenje vodotoka, navodnjavanje i zaštita voda od zagađenja. Prve tri podoblasti uglavnom su u nadležnosti Republičke direkcije za vode, čiji su ukupni rashodi u 2023. dostigli 7,9 milijardi dinara. Najveći deo ovih finansijskih sredstava potrošen je za uređenje vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda (3,5 milijardi dinara), izgradnju sistema za navodnjavanje (1,9 milijardi dinara) i izgradnju brane sa akumulacijom „Svračkovo" kod Arilja (1,2 milijarde dinara). U nadležnosti ove ustanove je samo jedan manji projekat u oblasti zaštite voda od zagađivanja, za koji je potrošeno oko 15 miliona dinara.

Glavni i bilansno najveći projekti u oblasti zaštite voda od zagađivanja trenutno su u nadležnosti Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI). Naime, s razdela MGSI isplaćuju se troškovi realizacije najambicioznijeg infrastrukturnog poduhvata u oblasti ZŽS u Srbiji (projekat „Čista Srbija"), koji podrazumeva izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV), kanalizacione mreže i pumpnih stanica u 65 gradova i opština, a čiji je krajnji cilj izgradnja 157 PPOV i oko 5,2 miliona kilometara nove kanalizacione mreže širom Srbije. Sredstva za realizaciju ovog projekta obezbeđena su iz kreditnog aranžmana između Srbije i *Bank of China* – jedna kreditna linija u iznosu od oko 200 miliona evra je već aktivna, dok je Narodna skupština u julu 2024. potvrdila sporazum o drugoj kreditnoj liniji ukupne vrednosti oko 184 miliona evra. Prema podacima iz Završnog računa budžeta Republike Srbije za 2023. godinu, za radove u okviru ovog projekta tokom prošle godine potrošeno je oko deset milijardi dinara. Dobra vest je to što je u 2023. napokon otpočela realizacija projekta sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema Grada Beograda. Nakon dve godine u kojima se ovaj projekat pojavljivao

u budžetu Republike, ali nije bilo povlačenja sredstava, MGSI je za njegovu realizaciju u 2023. potrošilo blizu 850 miliona dinara.

MZŽS je za zaštitu voda od zagađenja u 2023. godini isplatilo sredstva u iznosu od skoro 1,9 milijardi dinara. Najznačajniji projekti u nadležnosti ovog ministarstva odnosili su se na upravljanje otpadnim vodama u Leskovcu, izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Zubinom Potoku, kao i projekti u oblasti zaštite voda od zagađivanja koji se finansiraju iz fondova pretpristupne pomoći EU (potrošeno zbirno nešto preko milijardu dinara). IPA 2017 projekat se odnosi na izgradnju PPOV u Kraljevu, uključujući proširenje kanalizacione mreže i izgradnju sistema za odvođenje atmosferskih voda kako bi se otpadne vode iz prigradskih naselja na desnoj obali Ibra usmerile na postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda. IPA 2018 projekat podrazumeva izgradnju PPOV u Nišu na lokaciji Ciganski ključ, malog postrojenja za tretman vode u fabrici vode „Medijana", izgradnju šest kolektora i izgradnju delova kanalizacione mreže u četiri sela u okolini Niša.

Izdaci lokalnog nivoa vlasti u oblasti integralnog upravljanja vodama iznosili su oko 3,8 milijardi dinara u 2023. godini, uključujući i troškove koji su finansirani sredstvima republičkog budžeta (tj. iz transfera koje su JLS dobile iz budžeta Republike). Od ovog iznosa oko dve milijarde dinara odnosilo se na investicije u ovom sektoru, dok se preostali iznos odnosio na tekuće izdatke (uključujući i subvencije za redovno poslovanje javnih lokalnih preduzeća). Detaljnija analiza kapitalnih rashoda JLS otkriva da je najveći deo sredstava potrošen za izgradnju i rehabilitaciju kanalizacione mreže (za komunalne i atmosferske vode), izgradnju PPOV, kao i troškove izrade projektne dokumentacije za izgradnju nedostajuće infrastrukture u sektoru otpadnih voda. Posmatrano po pojedinačnim JLS, najviše sredstava isplaćeno je iz budžeta AP Vojvodina (1,1 milijarda dinara), Grada Beograda (905 miliona dinara), Novog Sada (172 miliona dinara), Vršca (101 milion dinara), dok su troškovi ostalih gradova i opština u sektoru voda bili ispod 100 miliona dinara u 2023. godini.

Vlada u 2024. godini planira nastavak realizacije započetih projekata u oblasti integralnog upravljanja vodama, uz povećanje planiranih troškova za gotovo 20% u odnosu na njihov prošlogodišnji nivo. Naime, ukupni budžetski izdaci

za ovaj sektor planirani su u iznosu od oko 25 milijardi dinara, što čini 54,1% ukupnih planiranih rashoda budžeta Republike za ZŽS u ovoj godini. Na razdelu Republičke direkcije za vodu budžetirano je sedam milijardi dinara (za 800 miliona dinara manje od izvršenja u 2023. godini), dok se na razdelu MGSI planiraju značajno veća sredstva nego prošle godine – za program „Čista Srbija" 12,5 milijardi dinara (skok za oko 25%), odnosno za projekat sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema Grada Beograda tri milijarde dinara. Ovogodišnji budžet MGSI najavljuje početak realizacije nekoliko projekata koji su se pojavljivali i u budžetu prethodnih godina, ali za njih dosad nije bilo finansijskih isplata (npr. Program vodosnabdevanja i prečišćavanja otpadnih voda u opštinama srednje veličine u Srbiji V i VI i Zeleni gradovi). Na razdelu MZŽS predviđena je dalja realizacija prethodno pomenutih projekata koji su u nadležnosti ovog ministarstva, a planirani troškovi su trostruko veći od njihovog prošlogodišnjeg nivoa (6,1 milijarda dinara).

Preporuke

Strateški i zakonodavni okvir

1. Integracija direktiva o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) u oblast upravljanja vodama. Potrebna je bolja koordinacija između sektora za upravljanje vodama i sektora za zaštitu životne sredine u vezi s primenom EU direktiva.

2. Razviti posebne strategije za unapređenje investicija u objekte za prečišćavanje otpadnih voda. Inicirati razvoj modela i strategija za prenos znanja u oblasti prečišćavanja otpadnih voda kako bi se smanjili troškovi i mobilisali domaći kapaciteti.

3. Donošenje strateških i planskih dokumenata u skladu sa obavezama koje proističu iz relevantnih politika EU (Plan upravljanja vodama, Plan zaštite voda od zagađivanja, Plan upravljanja rizicima od poplava).

Sprovođenje propisa

4. Razvoj kapaciteta i unapređenje organizacije javnih institucija nadležnih za upravljanje vodama, naročito na lokalnom nivou – složenost pitanja upravljanja vodama zahteva bolje kadrove i tehničke kapacitete. Potrebno je da nadležne institucije što pre sprovedu analizu postojećih kapaciteta i izrade plan za njihovo unapređenje. Da bi se to postiglo, stručne institucije i OCD treba da zagovaraju veću političku i finansijsku podršku za sektor upravljanja vodama.

5. Razvoj strukturirane saradnje s drugim relevantnim sektorima: zaštita životne sredine, energetika, poljoprivreda i prostorno planiranje. To podrazumeva uspostavljanje stalne komunikacije i razmene informacija između sektora.

6. Neophodno je dalje unapređenje učešća javnosti u razvoju javnih politika u sektoru za upravljanje vodama. Javne konsultacije treba da pruže više mogućnosti od samog zakonskog minimuma. Uključivanje zainteresovanih strana treba početi u ranim fazama razvoja javnih politika.

7. Integracija prirodnih rešenja u praksu upravljanja vodama i ozbiljnije razmatranje ekosistemskih usluga. Potrebno je razvijati specifične kapacitete za ove potrebe u nadležnim institucijama.

8. Unaprediti kontrolu i ublažavanje ključnih opasnosti: loše planirane male hidroelektrane koje se intenzivno grade, ekstrakcija šljunka, zagađivanje, nekontrolisano korišćenje podzemnih voda, nelegalna gradnja na obalama reka – rečna staništa, močvare, kao i vodni resursi uopšte su veoma ugroženi u Srbiji. Potrebno je neodložno delovanje na nacionalnom nivou.

9. Razvoj jedinstvene baze podataka o planiranju i izgradnji PPOV, koja bi bila dostupna i zainteresovanoj javnosti i kako bi se omogućilo efikasnije i sistemsko planiranje i praćenje realizacije projekata na celoj teritoriji Srbije.

10. Unaprediti kapacitete i povećati broj vodnih inspektora.

11. Uspostaviti monitoring kvaliteta voda u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.

12. Utvrditi granice vodnog zemljišta u katastru.

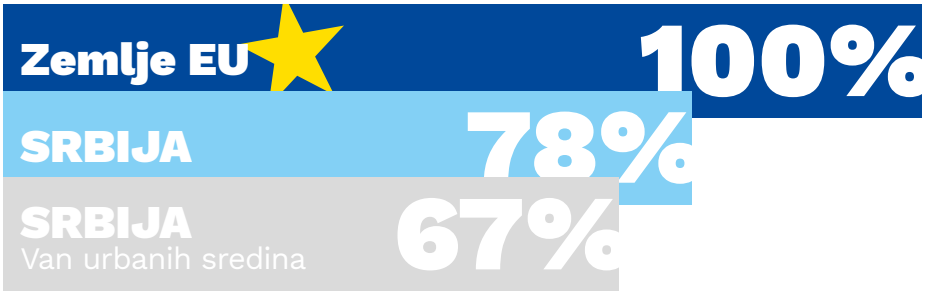
Finansiranje

13. Postepeno povećanje cena vode i naknade za usluge odvođenja i prerade otpadnih voda kako bi se omogućila izgradnja neophodnih infrastrukturnih objekata i njihovo normalno funkcionisanje.

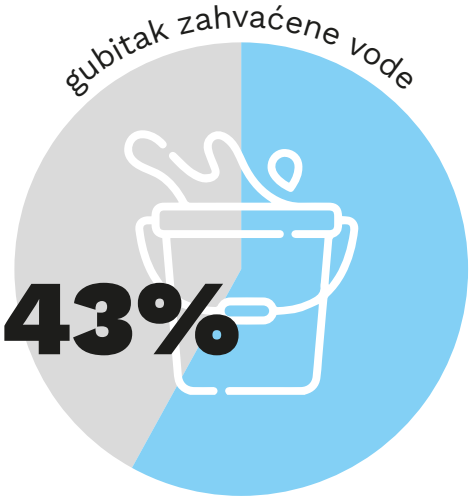
14. Trajno povećanje budžetskih sredstava kojima se finansiraju aktivnosti upravljanja i zaštite voda.

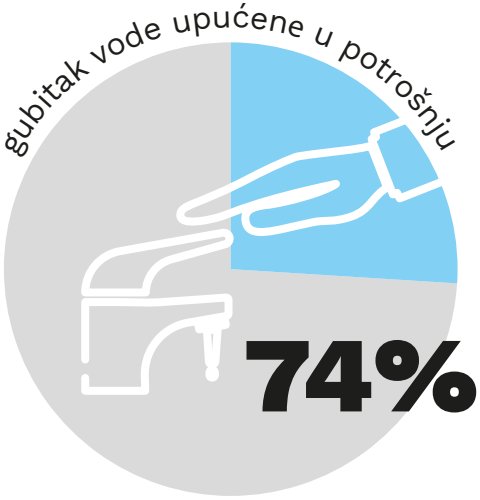
KVALITET VODA

Procenat stanovništva koje je priključeno na sisteme javnog vodosnabdevanja



Gubitak vode u mreži





*** izvor:** *https://sdg.indikatori.rs/area/clean-water-and-sanitation/*
https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/izvestaj_o_obavljanju_komunalnih_delatnosti_na_teritoriji_republike_srbije_u_2022._godini.docx

KOALICIJA 27