



**Kvalitet
vode**

Savet za vode nije osnovan. Novi Zakon o vodama, Opšti plan za odbranu od poplava i propis kojim se bliže definiše način određivanja granica vodnog zemljišta nisu doneti. Akcioni plan za sprovođenje Strategije upravljanja vodama i Plan upravljanja rizicima od poplava su i dalje na nivou predloga, godišnji Program upravljanja vodama je više puta menjan i dopunjavan. Samo se za planove koji se godišnje ažuriraju u manjem obimu, kao što su Operativni plan za odbranu od poplava i Godišnji program monitoringa statusa voda može reći da su blagovremeno doneti.

Kontinuirana praksa kašnjenja u (ne) donošenju ključnih dokumenata i višestrukih revizija godišnjih planova ukazuje na sistemske izazove u planiranju i sprovođenju politika u oblasti vodoprivrede. Kada planovi ostanu na nivou predloga, može se stvoriti prostor za fleksibilno tumačenje obaveza i odgovornosti, jer nedostatak zvanično definisanih obaveza i rokova ostavlja prostor za nečinjenje bez vidljivih posledica. Kada se javne rasprave pokreću tek nakon što je implementacija već trebalo da počne ili se vrše višestruke izmene i dopune, stiče se utisak da planovi ne usmeravaju aktivnosti, već ih samo prate.

Ako bi se uzroci ove prakse tražili isključivo u sektoru upravljanja vodama, moglo bi se pretpostaviti da je reč o posledici složene međuresorne koordinacije, ograničenih kapaciteta ili nedovoljno razvijenih mehanizama za dugoročno planiranje. Međutim, ako se uzme u obzir da ključni strateški dokument za prostorni razvoj zemlje, Prostorni plan Republike Srbije za period od 2021. do 2035. godine, do danas nije usvojen, jasno je jedino što se u planskim procedurama na nacionalnom nivou dosledno primenjuje upravo – odlaganje. Ako za ovo i postoje opravdani razlozi, oni javnosti nisu prezentovani. Očigledna je potreba za unapređenjem procesa donošenja odluka i planiranja, jačanjem transparentnosti i doslednijim poštovanjem propisanih procedura, a kako bi se osiguralo odgovorno i efikasno upravljanje vodnim resursom.

Vodoprivreda u Srbiji se i dalje u velikoj meri oslanja na zastareli pristup koji prioritet daje fizičkoj kontroli vodotoka kroz prosecanje meandara, oblaganje korita, izgradnju nasipa i odvajanje vodotoka od njihovih prirodnih poplavnih područja, često nauštrb prirode. Iako se s planskim isušivanjem vlažnih staništa možda i prestalo, ona su često prepuštena postepenom nestanku usled sukcesije i presušivanja. Uprkos tome što strateški dokumenti poput Strategije upravljanja vodama i Plana upravljanja vodama formalno prepoznaju važnost očuvanja ekosistema, u praksi su ekološki aspekti i dalje marginalizovani.

Potreban je zaokret ka pristupu koji zdrave vodne ekosisteme prepoznaje kao ključne za adaptaciju na klimatske promene i održivi razvoj. Uz osnaživanje i bolju koordinaciju institucija i aktivno uključivanje javnosti, Srbija ima priliku da modernizuje upravljanje vodama i pokaže da zaštita vodnih ekosistema nije prepreka razvoju, već njegov preduslov.

Strateški i zakonodavni okvir

Donošenje novog Zakona o vodama se najavljuje i odlaže iz godine u godinu. Iako se u petom revidiranom Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU,¹²³ usvojenom 24. oktobra 2024. godine, navodi da je njegova izrada u toku s ciljem usvajanja do kraja te godine, do toga nije došlo. Nacionalni program naknadno nije revidiran tokom perioda izrade ovog izveštaja, tako da nema informacija o novom roku za donošenje zakona.

Javna rasprava o Predlogu akcionog plana za sprovođenje Strategije upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period od 2024. do 2026. godine sprovedena je u periodu minimalnog trajanja od 20 dana tokom leta 2024. godine. Dok se u izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi navodi da u predviđenom roku nije pristigla nijedna primedba niti sugestija, u Akcionom planu stoji

123 <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npa>

da su se pristigle sugestije odnosile na unapređenje teksta plana, korekciju i dopunu pojedinih mera/aktivnosti. Nakon postupanja po primedbama, a na osnovu donetih zaključaka Komisije za sprovođenje postupka javne rasprave o Predlogu akcionog plana, pristupilo se sačinjavanju finalnog teksta Akcionog plana, iako dokument i dalje nosi oznaku „Predlog“. U Akcionom planu se navode postignuti rezultati u prethodnom periodu, bez poređenja planiranih i utrošenih sredstava. U Excel tabelama¹²⁴ koje se objavljuju godišnje na sajtu Republičke direkcije za vode, takođe se daje samo opis, međutim, izveštaj za 2024. nije bio na raspolaganju tokom izrade ovog izveštaja. Dalje su navedene aktivnosti koje su planirane za period 2024–2026. godine, s procenjenim finansijskim sredstvima.

Uredba o utvrđivanju Programa upravljanja vodama u 2024. godini,¹²⁵ koju je Vlada donela početkom februaru 2024, naknadno je izmenjena i dopunjena kroz pet novih uredbi (u martu, julu, dva puta u novembru, u decembru). Programom se utvrđuju poslovi od opšteg interesa u upravljanju vodama koji se finansiraju u tekućoj godini u oblastima (1) uređenja i korišćenja voda, (2) zaštite voda od zagađivanja, (3) uređenja vodotoka i zaštite od štetnog dejstva voda i (4) planiranja i međunarodne saradnje u oblasti voda, kao i iznos sredstava za obavljanje tih poslova. Najznačajnije promene koje su uslovile donošenje novih uredbi se odnose na povećanje sredstava za finansiranje novih radova u oblasti uređenja vodotoka i zaštite od štetnog dejstva voda, sanaciju i investiciono održavanje vodnih objekata za zaštitu od poplava, erozije i bujica i vodnih objekata za odvodnjavanje; za finansiranje izgradnje brane sa akumulacijom „Arlje“ profil „Svrackovo“ i to za vršenje projektantskog i stručnog nadzora i investicionih poslova, kao i poslova na izradi tehničke dokumentacije u cilju inoviranja tehničkog rešenja; za finansiranje novih poslova na izgradnji vodnih objekata za snabdevanje vodom delova opština Sjenica, Tutin (Pešterski vodovod), Nova Varoš i Bosilegrad; za nastavak izrade tehničke dokumentacije za uređenje i rekultivaciju prostora sa kojeg je vađen peskovito-šljunkoviti materijal i prostora na koji je vršeno odlaganje materijala i za finansiranje projektantskih

124 <https://rdvode.gov.rs/dokumenti/strateski-i-planski-dokumenti/>

125 Uredba o utvrđivanju Programa upravljanja vodama u 2024. godini („Službeni glasnik RS“, br. 14 od 23. februara 2024, 26 od 29. marta 2024, 59 od 12. jula 2024, 89 od 8. novembra 2024, 90 od 15. novembra 2024, 101 od 20. decembra 2024), dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2024/14/3/reg>

aktivnosti tokom izgradnje auto-puta „Moravski koridor“. S druge strane, sredstava za planiranje i međunarodnu saradnju u oblasti voda su smanjena u odnosu na početnu vrednost, iako je poslednjom izmenom dodatno planirana izrada studije o pravnim, ekonomskim, tehničkim i bezbednosnim aspektima upravljanja visokim branama u Srbiji umesto finansiranja izrade elaborata o zonama sanitarne zaštite.

Uredba o utvrđivanju Programa upravljanja vodama u 2025. godini¹²⁶ doneta je u februaru 2025. U odnosu na konačnu izmenu programa za 2024. godinu, u tekućoj godini je za uređenje i korišćenje voda predviđeno znatno manje, a za uređenje vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda znatno više finansijskih sredstava. Iznos za zaštitu voda od zagađivanja je isti kao prethodne godine, a za planiranje i međunarodnu saradnju u oblasti voda nešto veći. Ostaje da se vidi da li su ovog puta sredstva i poslovi adekvatno planirani na početku godine ili će uredba pretrpeti izmene i dopune.

Uredba o utvrđivanju prethodnog Opšteg plana za odbranu od poplava doneta je s periodom važenja do 23. marta 2025. Do datuma završetka izrade ovog izveštaja, novi Opšti plan nije donet zbog dugog postupka dobijanja saglasnosti od odgovarajućih institucija. Nije poznato da li su predviđene izmene u odnosu na prethodni plan.

Naredbom o utvrđivanju Operativnog plana za odbranu od poplava za 2025. godinu blagovremeno je donet plan u svojoj standardnoj formi. Dodavanje naziva crpnih stanica i u deo plana koji se odnosi na unutrašnje vode (za svaki hidromelioracioni sistem) doprinelo bi njegovoj celovitosti.

U junu 2024. godine Republička direkcija za vode Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je, u saradnji s javnim vodoprivrednim preduzećima „Srbijavode“ i „Vode Vojvodine“, ažurirala i dopunila Predlog Plana upravljanja rizicima od poplava za teritoriju Republike Srbije do 2027. godine,¹²⁷ koji je prvobitno objavljen 2023. godine. Dopuna se odnosi na dva poglavlja o klimat-

126 Uredba o utvrđivanju Programa upravljanja vodama u 2025. godini („Službeni glasnik RS“, br. 12 od 7. februara 2025, 47 od 30. maja 2025), dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2025/12/5/reg>

127 https://arhiva.rdvode.gov.rs/doc/Predlog_PURP-RS_27.pdf

skim promenama i njihovom uticaju na poplave i primenjenim rešenjima u skladu s prirodom. Dokument je i dalje na nivou predloga, iako je prošao veći deo implementacionog perioda. Najavljeno je da će javni uvid i javna rasprava biti održani nakon izrade Strateške procene uticaja Plana upravljanja rizicima od poplava na životnu sredinu. Pošto dokument nije donet na sednici Vlade, nije postavljen na odgovarajuću stranicu sajta Republičke direkcije za vode (Dokumenti – Strateški i planski dokumenti), gde se inače nalaze svi zvanično usvojeni dokumenti. Umesto toga, nalazi se samo kao link u vesti od 24. juna 2024. godine. Kada se te vesti arhiviraju ili kada se promeni sajt, dokument će moći da pronađu jedino oni koji već znaju da ga treba tražiti unutar te konkretne vesti, jer pretragom sajta nije moguće doći do njega.

S obzirom na to da je Preliminarna procena rizika od poplava ažurirana 2019. godine, očekuje se da će tokom 2025. godine biti preispitana i po potrebi, izmenjena ili dopunjena. Stavljanjem na raspolaganje javnosti Preliminarne procene rizika od poplava, nadležni organ bi ispunio zahtev iz člana 10. Direktive EU o poplavama, čija implementacija zahteva izradu ovog dokumenta. Karte ugroženosti i karte rizika od poplava,¹²⁸ kao i prethodno pomenuti predlog Plana upravljanja rizicima od poplava, na čije objavljivanje poziva isti član Direktive, dostupni su javnosti.

Plan zaštite voda od zagađivanja i dalje nije donet. Prema informaciji na sajtu Republičke direkcije za vode, izrada ovog plana je bila u završnoj fazi i očekivalo se njegovo donošenje pre deset godina.

Uredba o utvrđivanju Godišnjeg programa monitoringa statusa voda za 2025. godinu usvojena je u martu 2025. Dok parametri koji se osmatraju nisu menjani, broj mernih mesta se neznatno razlikuje u odnosu na prethodnu godinu.

Propis kojim bi se bliže uredio način određivanja granica vodnog zemljišta predstavlja još jedan u nizu akata čije se donošenje i dalje očekuje.

U vezi s dokumentacijom koja je propisana Zakonom o vodama, može se zaključiti da se pojedini godišnji planovi revidiraju više puta tokom godine, dok

128 <https://www.srbijavode.rs/karte-ugrozenosti-i-karte-rizika-od-poplava.html>
<https://vodevojvodine.com/o-nama/delatnosti/odbrana-od-poplava/>

izrada planova s dužim rokom implementacije često kasni. Predlozi planova i pozivi na javnu raspravu objavljuju se tek kada implementacioni period već uveliko počne, a donošenje zvaničnih dokumenata često izostane, pa oni ostaju na nivou predloga.

Jedan od razloga za nedoslednost u pripremi i donošenju propisane dokumentacije može se tražiti u činjenici da Savet za vode, iako jasno predviđen Zakonom o vodama, nikada nije osnovan. Ovim je uskraćen institucionalni mehanizam koji bi omogućio stručno utemeljeno, inkluzivno i transparentno odlučivanje u oblasti upravljanja vodama. Umesto toga, uloga Saveta ostaje nepopunjena, a njegove zakonom definisane funkcije obavljaju se u praksi u uskom administrativnom okviru, bez sistematskog uključivanja relevantne stručne i zainteresovane javnosti.

Sličan problem uočen je i u vezi s Nacionalnom konferencijom za vode, predviđenom Zakonom o vodama kao mehanizam za javno učešće i međusektorski dijalog u upravljanju vodama. Ipak, prema dostupnim informacijama, do danas je održana samo jedna sednica, 2022. godine, na kojoj su razmatrani Poslovnik o radu i kadrovska rešenja, bez bavljenja suštinskim temama iz nadležnosti Konferencije, kao što su razmatranje strateških dokumenata ili davanje preporuka za unapređenje politika. Takav pristup, u kojem se administrativna pitanja stavljaju u prvi plan, uz izostanak daljih aktivnosti, pokazuje da Konferencija nije zaživela kao funkcionalan forum za dijalog i učešće zainteresovane javnosti, uprkos jasno definisanoj zakonskoj ulozi.

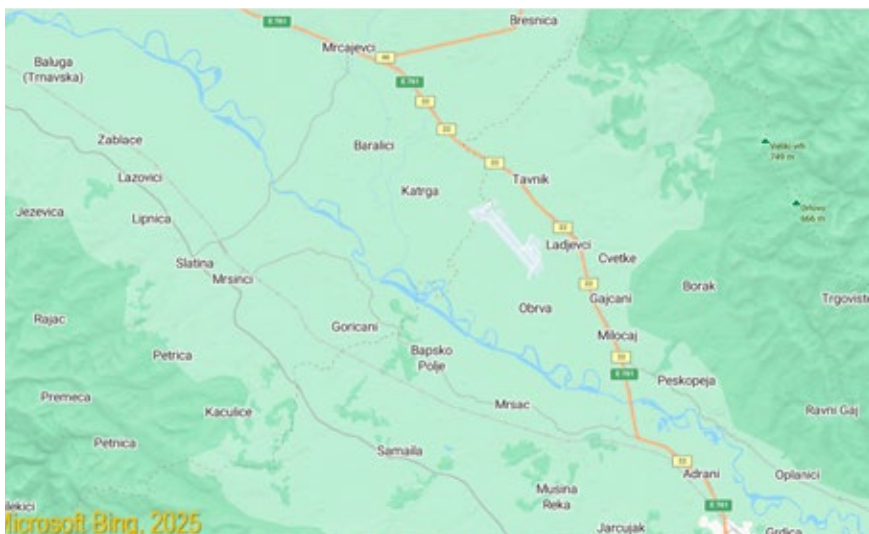
Petim revidiranim Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina, planirano je donošenje i druge dokumentacije u vezi sa kvalitetom voda, ali tek u narednom periodu, te će ona biti obuhvaćena sledećim Izveštajem iz senke.

Sprovođenje propisa

Pojedini aspekti Zakona o vodama pokazali su se neefikasni ubrzo po stupanju na snagu, usled čega se godinama unazad najavljuje donošenje novog. Primetno je znatno odstupanje od rokova propisanih Zakonom, dok se pojedine odredbe sprovode selektivno i uz očiglednu fleksibilnost, moguće pod pretpostavkom da će biti preformulisane u budućem zakonskom rešenju. Tako je, na primer, Zakonom predviđeno donošenje plana upravljanja vodama za sliv reke Dunav, za vodna područja, kao i posebnog plana upravljanja vodama. Do danas je donet Plan upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije, te nije jasno da li treba očekivati i planove za druge teritorijalne obuhvate. Slično se i Plan upravljanja rizicima od poplava donosi za teritoriju Republike Srbije i za vodna područja, dok je samo prvi još uvek na nivou predloga.

Iako je Plan upravljanja vodama jedan od retkih strateških dokumenata koji je formalno na snazi, prema aktuelnoj situaciji na terenu stiže se utisak da njegov primarni cilj nije „sprečavanje pogoršanja statusa vodnih tela, kao i obnavljanje i zaštita dobrog statusa vodnih tela površinskih i podzemnih voda“, već uglavnom opis postojećeg stanja. Dok za brojne primere štetnih uticaja na vode šira javnost verovatno i ne sazna, posebno zabrinjava što su upravo projekti od posebnog značaja za Republiku Srbiju, poput izgradnje auto-puta „Moravski koridor“, među glavnim uzročnicima degradacije rečnih ekosistema. U okviru tog projekta vrši se sistematsko prosecanje meandara Zapadne Morave, čime se veštački skraćuje rečni tok, povećava protočna brzina i narušava režim nanosa. Takve intervencije neminovno dovode do značajnih hidrodinamičkih i morfoloških promena koje će uticati na gubitak ili izmenu stanišnih uslova za brojne akvatične vrste. Imajući u vidu da u aktuelnom Planu upravljanja vodama prosecanje meandara nije prepoznato ni kao hidromorfološki pritisak, ni kao faktor uticaja na ekološki status vodnih tela, a da su u poglavlju 7.5. plana (Budući infrastrukturni projekti i primena člana 4 (7) ODV) date jasne instrukcije za opravdavanje izuzeća od postizanja dobrog ekološkog statusa vodnih tela, nadležne institucije će u narednom ciklusu ažuriranja plana moći

jedino da konstatuju da je Zapadna Morava, na velikom delu svog toka, izgubila karakter prirodnog vodotoka. Po količini kamena koji se trenutno ugrađuje u kosine i dno novoformiranog korita, stiče se utisak da je čitavo brdo žrtvovano kako bi se reka sprečila da ikada uspostavi prirodan tok. Ne bi iznenadilo ni da se i ovaj vodotok u katastru jednog dana formalno zavede kao građevinsko zemljište, što svojim izgledom, nažalost, već opravdava.



Karta sa prikazom proseka meandara Zapadne Morave u okviru izgradnje auto-puta „Moravski koridor”



Radovi na proseku meandra Zapadne Morave



Prosecanje meandra Zapadne Morave u okviru izgradnje auto-puta „Moravski koridor”

Pored samog rečnog toka, značajnu transformaciju pretrpelo je i priobalje Zapadne Morave usled intenzivnog vađenja šljunka i peska, iako je ova aktivnost formalno sprovedena u skladu s važećim Planom vađenja nanosa. Na mestima vađenja ostaju veliki iskopi koji su se u međuvremenu napunili vodom, formirajući nova vodna tela. Iako ovi zahvati nisu bili usmereni ka stvaranju vlažnih staništa, već su rezultat eksploatacije nanosa za potrebe infrastrukturnih radova, formiranje novih vodenih površina otvara pitanje njihove buduće uloge u ekosistemu.

Ukoliko se ovim prostorima pristupi sistematski, kroz uređenje i ekološki nadzor, oni bi mogli postati funkcionalna vlažna staništa, koja su od značaja za očuvanje biodiverziteta i ublažavanje efekata klimatskih promena. Ovakav pristup bio bi u skladu sa ciljevima Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv degradacije zemljišta (UNCCD) i konceptom neutralnosti degradacije, koji podrazumeva kompenzaciju izgubljenih funkcija zemljišta obnovom ili stvaranjem novih ekološki vrednih celina.

Međutim, ostaje otvoreno pitanje da li će se u ovim iskopima razviti stabilna akvatična staništa koja mogu opstati u uslovima sve učestalijih suša i niskih vodostaja. Pored toga, posebnu zabrinutost izaziva pretpostavka da karakteristike ovih iskopa, uključujući moguću veću dubinu u odnosu na rečno korito, mogu doprineti poremećajima u režimu podzemnih i površinskih voda.

Prema raspoloživim informacijama, tehnička dokumentacija za uređenje ovih prostora¹²⁹ verovatno je već izrađena, ali nije dostupna javnosti. Ostaje da se vidi da li su u njoj predviđena rešenja koja ne samo da sprečavaju dalju degradaciju već i omogućavaju razvoj novih vrednih staništa, ili će nadležne institucije pokazati spremnost da prilagode intervencije u skladu sa ekološkim potencijalom ovih transformisanih priobalnih područja.

Ukoliko se ovi koraci realizuju, transformacija priobalnih iskopa duž Zapadne Morave mogla bi se posmatrati kao prilika za unapređenje ekološke vrednosti područja, a ne samo kao mera ublažavanja prethodne degradacije, što bi u potpunosti odgovaralo principima i ciljevima UNCCD-a.



Eksploatacija šljunka u priobalju Zapadne Morave u okviru izgradnje auto-puta „Moravski koridor”

Postoje značajni izazovi u praćenju i primeni (lokalnih) operativnih planova za odbranu od poplava na vodama II reda, pre svega zbog nepostojanja centralizovanog repozitorijuma. Ovi planovi se retko nalaze na raspolaganju, osim ukoliko ih pojedine jedinice lokalne samouprave (JLS) samostalno ne objave. U praksi, mnoge opštine nemaju izgrađene zaštitne vodne objekte na vodama II

129 Portal javnih nabavki, 2024/S F02-04748; Usluga izrade tehničke dokumentacije (PGD i PZI) i projektantskih aktivnosti u toku izvođenja radova na izgradnji vodnih objekata u okviru hidrotehničkog uređenja Zapadne Morave uključujući uređenje, korišćenje i zaštitu od štetnog dejstva voda i rekultivaciju terena u obuhvatu pozajmišta i odlagališta, za potrebe izgradnje autoputa E-761 Pojate-Preljina („Moravski koridor”), JVP „Srbijavode”, Odluka o dodeli ugovora, br. Ou.5/15/6-2024 od 13. 1. 2025.

reda, što čini sprovođenje preventivnih mera tehnički i logistički neizvodljivim. Pored nedostatka infrastrukture, JLS često nemaju ni kapacitete za izradu stručne dokumentacije, iako ih na to obavezuje više zakona. Posebno se ističe činjenica da se podaci koji se očekuju u operativnim planovima obrađuju i u okviru dokumentacije propisane Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.¹³⁰

Ako je pristup lokalnim operativnim planovima izazov, praćenje izrade operativnih planova koje donose pravna lica čija je imovina ugrožena poplavama praktično je nemoguće, a odredba Zakona o vodama koja ovo propisuje predstavlja jednu od najnelogičnijih. Pretpostavka je da bi pravna lica trebalo da se sama informišu o riziku od poplava, a to je ostvarivo jedino za preduzeća čija imovina se nalazi u blizini vodotoka za koje su javna vodoprivredna preduzeća izradila karte ugroženosti i stavila ih na raspolaganje. Kada se preduzeće nalazi u šticeenom poplavnom području, čija je odbrana u nadležnosti javnih vodoprivrednih preduzeća, postavlja se pitanje zašto se od pravnih lica očekuje ista odgovornost. Opštim planom za odbranu od poplava za period 2019. do 2025. godine (koji je trenutno nevažeći) ovo pitanje je delimično razjašnjeno, jer je odgovornost pravnih lica ograničena samo na ona čiji objekti se nalaze u zaštitnim objektima, ali to je naglašeno samo u jednom stavu. Ipak, i u ovom planu ostaju nedoumice, jer se definišu odgovornosti za pravna lica čija imovina leži na vodnom zemljištu čije granice nisu određene.

Izostanak pravnog akta kojim bi se propisao način određivanja granica vodnog zemljišta onemogućava njegovo formalno utvrđivanje i upis u katastar nepokretnosti. Potreba za uređenjem ovog pitanja prepoznata je kako među nadležnim institucijama, tako i u široj javnosti. Posebno su osetljiva pitanja zakupa i prodaje vodnog zemljišta, kao i sve izraženiji pritisci za izgradnju objekata, kako na obalama, tako i u prostoru između osnovnog korita i nasipa, uprkos tome što su namene, zabrane i ograničenja u njegovom korišćenju jasno definisani Zakonom o vodama. Iako Zakon precizno navodi da vodno zemljište tekuće vode obuhvata korito za veliku vodu i priobalno zemljište, u praksi su zabeleženi slučajevi da su čak i delovi osnovnog korita velikih reka,

130 Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama („Službeni glasnik RS“, br. 87/2018), dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/87/1/reg>

poput Dunava u Novom Sadu i Save u Beogradu, u Katastru evidentirani kao gradsko građevinsko zemljište.

Javnost se sa sprovođenjem aktivnosti definisanih strateškim i planskim dokumentima u oblasti upravljanja vodama može upoznati iz godišnjih izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Strategije upravljanja vodama. Moguće je da su u analiziranom periodu sprovedene i mnoge druge aktivnosti, a da su one propuštene u ovom Izveštaju iz senke, jer godišnji izveštaj za 2024, koji bi bio izvor neophodnih informacija, nije objavljen (pošto ni konačna verzija Akcionog plana za period od 2024. do 2026. godine nije usvojena do dana izrade ovog izveštaja).

Na sajtu Republičke direkcije za vode dostupna je samo informacija o protokolarnom otvaranju hidromelioracionog sistema „Čačak-Parmenac“ u maju 2024. godine. Prema Nacrtu Akcionog plana, ovaj sistem je završen u periodu važenja prethodnog Akcionog plana (2021- 2023).

S druge strane, javna vodoprivredna preduzeća (JVP) pružaju više informacija o svojim aktivnostima, omogućavajući delimični uvid u tok i namenu sredstava predviđenih Programom upravljanja vodama.

Na primer, JVP „Srbijavode“ je tokom razmatranog perioda sprovodilo niz aktivnosti, od izrade tehničke dokumentacije ili izgradnje vodnih objekata za zaštitu od poplava pojedinih naselja duž Zapadne Morave, Drine, Kolubare i Raške s pritokama, do interventnih i radova na redovnom održavanju objekata za zaštitu od poplava i za odvodnjavanje i sprovođenja vežbi postavljanja mobilne opreme za zaštitu od poplava. Takođe, aktivno je učestvovalo u međunarodnim projektima u slivu Dunava, i sprovodilo je jačanje kapaciteta svojih zaposlenih kroz obuke i učešće na konferencijama i skupovima i uključuje javnost, na primer prilikom obeležavanja Dana Save i Dana Dunava, što je primer pozitivne prakse.

Na području u nadležnosti JVP „Vode Vojvodine“ sistem zaštite od poplava odavno je doveden do odgovarajućeg stepena izgrađenosti i danas uglavnom zahteva radove na redovnom održavanju. Najviše aktivnosti u razmatranom periodu se odnosilo na revitalizaciju kanalske mreže i prenamenu delova kanalske mreže za odvodnjavanje u dvonamenske sisteme, kako bi se omogućilo i

navodnjavanje. Pored tehničkih aktivnosti, preduzeće sprovodi pošumljavanje na svojim parcelama uz vodotoke i jezera, učestvuje u brojnim međunarodnim projektima i nastoji da u svoje aktivnosti uključi javnost.

Iako su pojedine aktivnosti i informacije dostupne i predstavljene javnosti, ostaje prostor za unapređenje transparentnosti i sistemskog prikaza sprovođenja planova i ostvarivanja postavljenih ciljeva iz strateških i planskih dokumenata.

Nizak procenat prečišćavanja otpadnih voda i dalje ostaje ključni problem u zaštiti površinskih i podzemnih voda na teritoriji Republike Srbije. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku,¹³¹ procenat otpadnih voda iz naselja koje se prečišćavaju je u 2024. godini iznosio oko 18%. Ovo se odnosi na otpadne vode koje su prošle najmanje kroz sekundarni tretman. U slučaju industrijski otpadnih voda, situacija je još nepovoljnija tako da je sekundarnim ili tercijarnim tretmanom prerađeno oko 12% otpadnih voda.¹³² U odnosu na 2023. godinu prečišćeno je 3,9% više otpadnih komunalnih voda, ali je istovremeno ukupno ispušteno 3,5% više otpadnih voda.¹³³

Izveštaj o obavljanju komunalnih delatnosti na teritoriji Republike Srbije, koji priprema Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI), dostupan je samo za 2023. godinu.¹³⁴ I u ovom Izveštaju konstatuje se da rast kanalizacione infrastrukture i pogona za prečišćavanje otpadnih voda ne prati rast vodovodne infrastrukture. Kanalizaciona mreža pokriva manje od 60% izgrađene vodovodne mreže. Ukupna dužina kanalizacione mreže iznosi 18.681 km, što je za oko 180 km više u odnosu na 2022. godinu.

U odnosu na sve date podatke, možemo reći da prečišćavanje otpadnih voda nastavlja u blago pozitivnom trendu ili je u blago pozitivnom porastu.

Investiranje u infrastrukturu za prečišćavanje otpadnih voda (kanalizaciona mreža i pogoni za prečišćavanje voda) je nastavljeno i u 2024. i u 2025. godini

131 Izvor RZS: <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/25010307?languageCode=sr-Cyrl>

132 Izvor RZS: <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/25010302?languageCode=sr-Cyrl>

133 Izvor RZS: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2025/Html/G20251141.html>

134 Izvor MGSI (2024): Izveštaj o obavljanju komunalnih delatnosti na teritoriji Republike Srbije u 2023. godini, dostupno na: https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/izvestaj_o_obavljanju_komunalnih_delatnosti_na_teritoriji_republike_srbije_u_2023_godini_-_konacno.docx

uglavnom kroz projekata „Čista Srbija“. Nažalost, dostupni podaci o realizaciji ovog projekta su veoma skromni i ne omogućavaju celovit uvid u dinamiku realizacije. Poslednji, donekle sumirani, podaci su dati u Godišnjem izveštaju o realizaciji Akcionog plana za Strategiju upravljanja vodama, a oni upućuju na značajna kašnjenja u pripremi tehničke dokumentacije i u izgradnji.

U izveštaju MGSI-a se može videti da su gubici vode u vodovodnim sistemima i dalje veoma visoki i da se zadržavaju na nivoima bliskim onima od prethodnih godina. Samo 43% proizvedene vode se fakturiše, a gubici iznose oko 22 m³/km mreže, odnosno čak 469 l po priključku dnevno. Jasno je da uz tako nizak procenat fakturisane vode i velike gubitke, javna komunalna preduzeća koja vrše vodosnabdevanje ne mogu biti rentabilna. Ukupni prihodi ovih preduzeća su u 2023. godini iznosili oko 39 milijardi dinara, a rashodi oko 40 milijardi dinara. Nepovoljnu situaciju dodatno pogoršava i niska cena vode. Prosečna cena za 1m³ vode je u 2023. godini iznosila 63,08 dinara.

I na kraju, može se ponovo naglasiti da, iako je reč o izuzetno kompleksnoj oblasti koja obuhvata brojne planske i zakonske akte relevantne za pristupanje EU, institucije odgovorne za upravljanje vodama u Srbiji i dalje nemaju odgovarajuće kapacitete. U poslednjim godinama nije zabeležen značajan napredak u jačanju kapaciteta institucija kao što su Direkcija za vode Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Vodna inspekcija.

Finansiranje

Finansiranje u oblasti Kvalitet vode detaljnije je obrađeno u okviru poglavlja Finansiranje u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena.

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 i noveliranje strateških i planskih dokumenata u skladu sa obavezama koje proističu iz relevantnih politika EU.
- 4.** Hitno usvojiti novi Zakon o vodama, a zatim i prateće podzakonske akte, kojima će obezbediti dosledan i efikasan pravni okvir za planiranje i sprovođenje politika u oblasti upravljanja vodama. Višegodišnja odlaganja donošenja ovog zakona unose pravnu nesigurnost, otežavaju sprovođenje strateških i planskih dokumenata, kao i primenu brojnih zakonskih obaveza u praksi.



Sprovođenje propisa

- 5.** 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.
- 6.** 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.
- 7.** 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.
- 8.** Integracija prirodnih rešenja u praksu upravljanja vodama i ozbiljnije razmatranje ekosistemskih usluga. Potrebno je razvijati specifične kapacitete za ove potrebe u nadležnim institucijama.
- 9.** 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.

- 10.** 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.
- 11.** Unaprediti kapacitete i povećati broj vodnih inspektora.
- 12.** Uspostaviti monitoring kvaliteta voda u potpunosti u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.
- 13.** Utvrditi granice vodnog zemljišta u Katastru.
- 14.** Osnovati Savet za vode, kao stručno i savetodavno telo predviđeno Zakonom o vodama, koje bi obezbedilo sistemsku, stručnu i inkluzivnu podršku u procesu donošenja odluka. Istovremeno, potrebno je uspostaviti kontinuitet u radu Nacionalne konferencije za vode, zamišljene kao forum za javnu diskusiju i međusektorski dijalog. Funkcionalno uspostavljanje ova dva mehanizma doprinelo bi transparentnijem, odgovornijem i efikasnijem sprovođenju politika u oblasti upravljanja vodama, kroz bolje informisanje, konsultacije i koordinaciju među svim relevantnim akterima.



Finansiranje

- 15.** 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.
- 16.** Trajno povećanje budžetskih sredstava kojima se finansiraju aktivnosti upravljanja i zaštite voda.