



## **Tvining projekat - SR 2005/IB/EN/01 Podizanje kapaciteta Republičke direkcije za vode**

Između Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije i Saveznog ministarstva za životnu sredinu, očuvanje prirode i nuklearnu bezbednost

### **Komponenta 1: Jačanje institucionalnog kapaciteta Republičke direkcije za vode i sa njom povezanih institucija**

#### **Pod-komponenta 1.1: Procena institucionalnih kapaciteta i planiranje aktivnosti obuke**

##### **Aktivnost 1.1.1**

### **Institucionalne strukture, stanje obuke i potrebe za obukom u sektoru vodoprivrede**

#### **– Izveštaj o proceni –**

Razradili

Valentina Mileusnić Vučić (sagovornica tvining savetnika 1)  
Peter Kessler (gostujući ekspert)  
Dr. Jörg Mayer (gostujući ekspert)  
Mr. Jürgen Domroese (gostujući ekspert)  
Mr. Sven Schulz (gostujući ekspert)

**Predstavljeno u maju 2007 od strane**

**Dr. Nikola Marjanović  
(srpski vođa projekta)**

**Claus Heuberger  
(tvining savetnik 1)**



Tvining projekat "Podizanje kapaciteta Republičke direkcije za vode"  
Projekat finansiran od strane EU kojim rukovodi Evropska agencija za  
rekonstrukciju

# I. Institucionalne strukture

## 1. Uvodni rezime

Zadatak kako je postaljven tvining ugovorom

Ovaj izveštaj se odnosi procenom institucionalnih struktura, stanja obuke i potreba za obukom u sektoru vodoprivrede u Republici Srbiji, kako je predviđeno u aktivnosti 1.1.1, za ocenu administrativne sposobnosti za primenu i sprovođenje propisa Evropske unije o vodama.

Rezultati i preporuke

- a) Glavni akteri u sektoru vodoprivrede su: Republička direkcija za vode pri Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (Direkcija), Republički hidrometeorološki zavod Srbije (RHMZ), dva javna vodoprivredna preduzeća (Vode Vojvodine i Srbijavode) i opštinska/lokalna vodoprivredna preduzeća.
- b) Jedan od ciljeva sektora vodoprivrede je da se ispune zahtevi Okvirne direktive o vodama EU (ODV), koji su: pristup preko rečnog sliva, integrativan pristup (kroz-sve-medije) (između ostalog voda kao deo ekosistema, uključivanje aspekata korišćenja zemljišta, zaštite tla i očuvanja prirode), analize statusa životne sredine, priprema i sprovođenje programa monitoringa, programa mera, planova upravljanja rečnim slivom i konačno postizanje dobrog statusa voda. Vodoprivreda može ispuniti ove zahteve ako se ostvare neki preduslovi: pojačavanje pristupa kroz-sve-medije, administrativna reforma, poboljšanje interne i među institucionalne komunikacije i koordinacije. Na kraju predlažemo koje institucije treba da rade šta da bi se primenili gorepomenuti zahtevi.
- c) Osoblje Direkcije je primilo i potencijalno prima značajan broj obuka i podrške, u zemlji i inostranstvu, što rezultira u povećanju individualnog znanja pojedinačnog zaposlenog. Interni transfer stečenog znanja je prilično ograničen, a sticanje znanja je na ad hoc osnovi, lišeno čvrstog planiranja u smislu ciljeva karijere i sl. Ipak, sticanje znanja na jedan više strukturisan način je logični naredni korak, budući da sistematizacija radnih mesta (na nivou celog Ministarstva), izvršena u julu 2006, otvara mogućnosti za razrađeniji razvoj ljudskih resursa.
- d) Da bi se izbegao rizik od preklapanja sa nekim ranije pohađanim obukama i da bi se premostili prepoznati nedostaci, institucije korisnici su zamoljene da izraze svoje mišljenje. Ovakva procena potreba za obukom vodi pouzdano ka održivom planu obuke iz naše projektne aktivnosti 1.1.3.

## 2. Postojeći institucionalni okvir sektora vodoprivrede u Srbiji

Upravljanje vodama je organizovano na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou i sprovode ga i javna vodoprivredna preduzeća na regionalnom i lokalnom nivou.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Republička direkcija za vode

Direkcija za vode je državno telo odgovorno za nadgledanje i obezbeđivanje vodnog režima unutar ili na državnim granicama, kao i za politiku upravljanja vodama, višenamensko korišćenje voda /izuzev distribucije vode/, zaštitu od poplava, sprovođenje mera za zaštitu voda i planiranje racionalnog korišćenja voda, upravljanje vodnim režimom kao i za druge poslove definisane Zakonom o vodama. /Zakon o ministarstvima: izvršavanje upravnih i posebnih dužnosti u vodoprivredi, a posebno formulisanje nacionalne politike u oblasti voda i međunarodna koordinacija pretežno u oblastima korišćenja voda, zaštite voda i upravljanja poplavama. Stoga Direkcija priprema glavne strategije i programe finansiranja. Ona daje nacrt zakona o vodama i relevantnih zakona, postavlja standarde i norme i formuliše upravne akte. Direkcija ima odeljenja i sektore, uključujući odeljenja za izvršne i analitičke poslove i standarde u oblasti voda, strateško planiranje i upravljanje, korišćenje i zaštitu voda, zaštitu od poplava i međunarodnu saradnju.

Direkcija je u organizacionom smislu deo Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, ali ima izvesnu nezavisnost u pogledu finansiranja. Ona prikuplja naknade koje treba da budu uložene u vodoprivredu. Ona je predmet relativno striktno podele namenskih prihoda od voda prema važećem Zakonu o vodama. Stoga, prihodi od naknada za odvodnjavanje treba da se koriste za funkcionisanje, održavanje i građenje sistema za odvodnjavanje u melioracionim oblastima. Naknade za navodnjavanje su sredstva za funkcionisanje, održavanje i građenje sistema za navodnjavanje. Naknade za ispuštanje otpadnih voda treba da se koriste za finansiranje mera zaštite voda i tretman otpadnih voda. Naknade za korišćenje voda mogu se koristiti samo za finansiranje izgradnje sistema vodosnabdevanja i uređenja vodotoka.

Glavni elementi nacionalne politike i strategije vodoprivrede su definisani u nekoliko strateških dokumenata:

- Vodoprivredna osnova Republike Srbije, usvojena od srpske vlade 2002. godine za period od 10 godina;
- Studija održivog razvoja srpske vodoprivrede napravljena 2003. godine i
- Bluprint za reorganizaciju vodoprivrede u Republici Srbiji napravljen 2003. godine.

Dokumenti određuju strategiju održivog korišćenja i zaštite vodnih resursa do 2012-2020. godine. Temeljni ciljevi i zadaci reforme vodoprivrede uključuju sledeće:

- Usvajanje platforme za pravne i institucionalne reforme vodoprivrede;
- Stupanje na snagu novog zakona o vodama koji je u fazi pripreme i novog zakona o finansiranju vodoprivrede;
- Institucionalnu i teritorijalnu reorganizaciju srpske vodoprivrede;
- Određivanje pravnog statusa i modifikovanje vlasništva kod vodnih usluga
- Pravni okvir

### Pravni okvir

Najvažniji zakon koji reguliše oblast voda u Srbiji je Zakon o vodama iz 1991. godine. Zakon uređuje zaštitu voda, zaštitu od voda, korišćenje i gazdovanje vodama kao resursom od javnog značaja, kriterijume i metode vršenja vodoprivrednih aktivnosti, organizaciju i finansiranje vodoprivrede i nadgledanje i monitoring nad sprovođenjem njegovih odredbi. Zakon obuhvata površinske i podzemne vode, zajedno sa vodom za piće, termalnim i mineralnim vodama, domaće i prekogranične vode i međurepubličke vode unutar Srbije.

Da bi se uredila pitanja iz oblasti vodoprivrede, usvojen je veliki broj podzakonskih akata.

Srbija je u procesu formulisanja novog zakona o vodama sa glavnim ciljem da uredi vodoprivredu tako da se zadovolji potražnja za vodom, čuvajući u isto vreme resurse i štiteći životnu sredinu. S druge strane, nacrt novog zakona je napravljen da bi razrešio pitanja nerešena zakonom iz 1991. godine koji je na snazi, kao što su: uklanjanje preklapanja i nesaglasnosti sa drugim zakonima, uredbama i podzakonskim propisima, prilagođavanje budućoj saglasnosti sa pravom EU, prenos imovine u državnom vlasništvu javnim komunalnim preduzećima i sl. Nacrt novog zakona je pripremljen na način da bude konzistentan sa međunarodnom praksom i trendovima u oblasti korišćenja i zaštite voda (na primer, Okvirna direktiva o vodama EU), kao i zaštite od štetnih efekata voda /zaštita od poplava/. Nacrt takođe ima za cilj stvaranje uslova za uključivanje javnosti i demokratsko odlučivanje i obezbeđivanje kontrole u svim fazama zadataka koji se tiču voda i razvoja.

Uredba o klasifikaciji voda, (SG SRS № 5/1968)  
Uredba o kategorizaciji vodotokova (SG SRS № 5/1968)  
Zakon o zaštiti od prirodnih i drugih većih katastrofa (SG SRS № 20/1977, 24/1985, 27/1985, 6/1989 & 52/1989 and SG RS No. 53/1992, 67/1993, 48/1994)  
Zakon o korišćenju i zaštiti izvora za vodosnabdevanje (SG SRS № 27/1977, 24/1985 and 29/1988)  
Pravilnik o opasnim supstancama u vodi (SG SRS № 31/1982)  
Pravilnik o načinima i minimalnom broju testiranja kvaliteta otpadnih voda (SG SRS № 47/1983)  
Pravilnik o uzorkovanju i načinima laboratorijskih analiza vode za piće (SG SRS № 33/1987).  
Plan za sprečavanje zagađenja voda (SG RS № 6/1991)  
Zakon o vodama (SG RS № 46/1991, 53/1993, 67/1993, 48/1994 and 54/1996)  
Zakon o hlorisanju vode za piće (SG RS № 35/1994, 38/1994, 25/1996)  
Pravilnik o dozvoljenim koncentracijama hazardnih i štetnih supstanci u zemljištu i vodi i o načinima njihovog određivanja (SG RS № 23/1994)  
Pravilnik o pravilnosti zdravstvene kontrole vode za piće (SG FRJ № 42/1998, 44/1999)  
Zakon o korišćenju fonda za oporavak i zaštitu od prirodnih katastrofa (SG RS № 50/1992)  
Zakon o vodnom režimu (SG RS № 59/1998)  
Zakon o planiranju I izgradnji (SG RS № 47/2003)  
Zakon o ratifikaciji Konvencije o saradnji za održivo korišćenje reke Dunav (OG FRJ № 2-2/2003)  
Opšti plan za odbranu od poplava 2003-2008, (OG RS № 34/2003)  
Operativni plan za zaštitu od poplava 2006  
Operativni plan za zaštitu od poplava 2006

### **Institucionalni okvir**

Vodoprivreda u Republici Srbiji je u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Republičke direkcije za vode. U autonomnoj pokrajini Vojvodina, ova nadležnost je predate Pokrajinskom sekretarijatu za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu. Direkcija nadgleda korišćenje i funkcionisanje svih vodnih resursa, a posebno njihovo praćenje, dodeljivanje i zaštitu.

Ispod Direkcije za vode (64 zaposlenih u 2006. godini), postoje dva javna vodoprivredna preduzeća (JVP), koja su za direkciju njene agencije za sprovođenje: Srbijavode (132 zaposlena u 2005. godini) za centralnu Srbiju i Vode Vojvodine (336 zaposlenih u 2005. godini) za Vojvodinu. Ovim javnim vodoprivrednim organima povereno je upravljanje vodnom infrastrukturom. Operacije na terenu se izvršavaju od strane uslužnih tela u ugovornim aranžmanima sa Srbijavodama i Vodama Vojvodine, a, prema nacrtu novog zakona, aktivnosti JVP uključuju razvoj planova i programa i pripremu tehničke dokumentacije.

Od ranih devedesetih sektor komunalnih delatnosti preživao je veliku krizu. Niske cene koje ne odražavaju punu naknadu troškova i nizak nivo naplativosti doveli su do opšteg pogoršanja vodne infrastrukture i niskog nivoa usluga. Pijaća voda sa česme često ne zadovoljava standarde kvaliteta, a sredstva za proširenje sanitarnih objekata (na pr. kanalizacione mreže i postrojenja za tretman otpadnih voda) su retka. Uz to, 90% opština još uvek nije usvojilo zaštitne mere za područja koja su korišćena za zahvatanje vode.

Ostala ministarstva koja su uključena u upravljanje i zaštitu voda su:

- Ministarstvo nauke i životne sredine;
- Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu;
- Ministarstvo zdravlja;
- Ministarstvo za kapitalne investicije;
- Ministarstvo za rudarstvo i energetiku i
- Ministarstvo finansija.

Dodatno, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je odgovorno za komunalne objekte, uključujući vodosnabdevanje i tretman kanalizacije. Dakle, ono što preostaje u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je pretežno u sferi izdavanja vodoprivrednih uslova, saglasnosti i dozvola za korišćenje ili ispuštanje voda, kao i ohrabrivanje i obezbeđivanje subvencija za investicioni kapital za izradu projekata.

Pored državnih tela i institucija, sledeće vladine i nevladine institucije su takođe važne zainteresovane strane u domenu voda:

- Javno preduzeće “Srbijašume” (i javno preduzeće “Šume Vojvodine”);
- Elektroprivreda Srbije;
- Naučne i stručne organizacije: univerziteti, hidrometeorološki zavod, privredne komore i druge slične organizacije i institucije i
- Nevladine institucije kao što je Vodoprivredni institut “Jaroslav Černi”, brojne dizajnerske, **ugovorne** i druge kompanije, kao i brojne nevladine organizacije za zaštitu životne sredine.

Hidrometeorološki zavod je nadležan za sistematsko praćenje i analizu kvaliteta površinskih i podzemnih voda, upozoravanje u slučajevima havarijskog zagađenja voda i posebno praćenje tokom havarijskog zagađenja voda. Pored toga, odgovornost za praćenje i kontrolu vode za piće nalazi se na zavodima za zaštitu javnog zdravlja.

### **Međunarodne obaveze**

Zbog svoje geografske i hidrološke lokacije, Srbija je ključni akter za održivo upravljanje međunarodnim vodnim resursima na bilateralnom i multilateralnom nivou. (Videti poglavlje 3). Regulisan međunarodni pravni režim u oblasti voda je veoma značajan za sve susedne zemlje, podunavske zemlje i shodno tome za saradnju unutar i pozitivan ishod aktivnosti Međunarodne komisije za zaštitu reke Dunav. (ICPDR). U okviru ICPDR Direkcija za vode je odgovorna za sprovođenje projekta za smanjenje zagađenja reke Dunav (DREPR). Planovi za smanjenje zagađenja nutritivijentima koji treba da se pripreme utiru put za usvajanje Direktive o nitratima EU i za kodeks dobre poljoprivredne prakse. Ratifikacija ICPDR je sem toga bila motor koji je pokrenuo dve ključne inicijative u oblasti vodoprivrede: planiranje upravljanja rizikom od poplava i usvajanje Okvirne direktive o vodama u nacrt novog zakona o vodama.

Što se tiče bilateralne saradnje, postoje potpisani sporazumi sa Albanijom, Bugarskom, Mađarskom i Rumunijom. Ishod sprovođenja ovih sporazuma varira od zemlje do zemlje tako da je potrebna opšte ponovna procena u svetlu uslova pod kojima oni treba da se sprovedu a ne njihovog sadržaja.

Ne postoje bilateralni sporazumi koji se tiču održivog upravljanja prekograničnim vodama sa Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Bivšom jugoslovenskom republikom Makedonijom, iako je pripremi posao za to odrađen od strane direkcije.

Imajući svest o velikom značaju uspostavljanja okvira za multilateralnu saradnju, Republika Srbija je ratifikovala / usvojila nekoliko sporazuma:

- Konvenciju o zaštiti reke Dunav (Sofija, 1994), ratifikovana 2003. godine;
- Deklaraciju iz Budimpešte / vodni forum Tisa, usvojena 2001. godine;
- Okvirni sporazum za sliv reke Save, usvojen 2002. godine;
- Konvencija za režim plovidbe na Dunavu, usvojena 1948. godine.

Ciljevi nacionalne politike u oblasti zaštite voda, kao i ciljevi upravljanja vodnim resursima, mogu se sažeti u sledećem:

- Usaglasiti nacionalno vodoprivredno zakonodavstvo sa Okvirnom direktivom o vodama EU 2000/60/EC i uvesti granične vrednosti emisije za ispuštanje efluenta prema Direktivi o tretmanu urbanih otpadnih voda 91/271/EEC,
- Obezbediti održivo korišćenje akvifera podzemnih voda i uspostaviti zaštitne zone za sve tekuće i planirane izvore snabdevanja vodom,
- Obezbediti da pijaća voda u gradskim područjima ispunjava standarde kvaliteta prema Direktivi o vodi za piće 98/83/EC i proširiti centralizovano vodosnabdevanje na odabrana seoska područja sa najboljim kvalitetom vode i poboljšati standarde i efikasnost laboratorija za ispitivanje kvaliteta vode,
- Usaglasiti nacionalne institucionalne nadležnosti za integrisano upravljanje vodama i
- Proširiti kanizacioni sistem da pokrije 65% stanovništva do 2014. godine, uspostaviti tretman otpadnih voda u aglomeracijama sa organizovanim sistemom kanalizacije koji imaju značajni uticaj na vode prijemnika i posebno na osetljive oblasti i usavršiti ili obnoviti rad postojećih opštinskih postrojenja za tretman otpadnih voda.

## **Norme i standardi**

Projekt infrastrukture vodosnabdevanja i otpadnih voda je baziran na domaćim standardima koji definišu 250 l/capita/d kao projektovani kapacitet. Ova cifra je visoka u poređenju sa standardima EU (180-200 l/capita/d).

Domaći standardi vode za piće su u saglasnosti sa smernicama Svetske zdravstvene organizacije i sa evropskom Direktivom o vodi za piće 98/83/EC. Odgovornost za zdravstvenu kontrolu vode za piće u Srbiji je na lokalnim Institutima za zaštitu zdravlja. Kontrola se vrši u skladu sa Pravilnikom o zdravstvenoj ispravnosti kvaliteta vode za piće (OG SFRY № 42/1998). Kontrola kvaliteta površinskih voda se sistematski prati iz ugla kvaliteta vode prijemnika, što ne zahteva kontrolu efluenta. Na bazi graničnih vrednosti parametara kvaliteta definisanih Uredbom o klasifikaciji voda, sve vode u Republici Srbiji su podeljene u četiri klase. Osnovni princip domaćih propisa je da posle ispuštanja klasa vodnog tela prijemnika ne sme biti ugrožena. Nacrt Zakona o vodama pripremljen od Direkcije za vode Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu predviđa usvajanje kombinovanog pristupa, ambijentalnog kvaliteta vode i granica emisije, što se predlaže Okvirnom direktivom o vodama EU.

### *Instrumenti upravljanja vodama*

#### Regulativni instrumenti

Dozvole i s time povezane procedure

Prema nacrtu zakona o vodama, instrumenti će biti u skladu sa Vodoprivrednom osnovom. Instrumenti upravljanja vodama su: vodoprivredni uslovi, vodoprivredne saglasnosti, vodoprivredna dozvola i vodoprivredno rešenje.

Vodoprivredni uslovi su skup pravila koja se moraju ispoštovati pri vršenju bilo koje radnje (koja bi moglo da izmeni vodni režim). Vodoprivredni uslovi se izdaju od

Direkcije za vode, po pribavljanju mišljenja RHMZ i JVP. Vodoprivredni uslovi važe 2 godine. Ako je tehnička dokumentacija u skladu sa vodoprivrednim uslovima, Direkcija za vode izdaje vodoprivrednu saglasnost. Vodoprivredna saglasnost važi 2 godine i treba da joj sledi vodoprivredna dozvola na period od 10 godina. Konačno, vodoprivredno rešenje definiše obaveze imaoaca dozvole u konkretnom vremenskom periodu ili situaciji.

Pravo na korišćenje vode za ekonomske i druge industrijske delatnosti treba da se pribavi kroz koncesioni ugovor. Koncesioni ugovor se sklapa po predatoj tehničkoj dokumentaciji koju je pripremila javno vodoprivredno preduzeće. Obično traje 10 godina.

### **Inspekcije**

Inspekcije vezane za upravljanje vodama vrše vodoprivredni inspektori Direkcije za vode Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Koordinacija inspekcija uključuje praćenje sprovođenja Zakona o vodama, drugih propisa i opštih instrumenata koji se odnose na projekte izgradnje i rekonstrukcije i drugih aktivnosti koje mogu da izazovu promene u vodnom režimu.

Inspekcije koje se odnose na vodu za piće vrši sanitarna inspekcija.

Inspektori imaju skup dužnosti koje su definisane u važećem Zakonu o vodama i prema godišnjem planu rada koji pravi institucija kojoj pripadaju. Inspektori mogu da preuzmu mere i radnje kao što su kofiskacija predmeta za koje se sumnja da su izazvali nedozvoljena zagađenja.

### **Ekonomski instrumenti**

Ekonomski instrumenti u sektoru vodoprivrede se sastoje od naknada za zahvatanje, odvodnjavanje i navodnjavanje, korišćenje, zaštitu voda (na primer naknada za ispuštanje), i za eksploataciju materijala iz vodotokova. One su opisane u poglavlju 4.

### **Cene vode**

Upravljanje vodnim resursima se finansira naknadama za korišćenje, naknadama za zaštitu voda i naknadama za odvodnjavanje i navodnjavanje, kao i naknadama za eksploataciju materijala iz vodotokova i sredstvima iz državnog budžeta koji su namenjeni za realizaciju projekata u vodoprivredi.

Trenutno prosečna cena za vodu za piće je EUR 0.25 ili šestina od procenjene cene od EUR 1.5 koja bi omogućila potpunu nadoknadu troškova za funkcionisanje, održavanje i nove investicije.

U zadnjih 15 godina opštinski sektor za vodosnabdevanje i kanalizaciju pretrpeo je ograničenje budžeta. Kao rezultat toga samo nekoliko novih investicija je izvršeno a održavanje je svedeno na minimum. Većina vodoprivrednih i kanizacionih objekata je trenutno u kritičnom stanju i zahteva hitnu rehabilitaciju ili zamenu.

Cene za vodne i kanizacione usluge se predlažu godišnje od strane opštinskih komunalnih preduzeća na odobrenje skupština opština. Od 2004. godine Ministarstvo finansija je postavilo gornji prag za povećanje cena koje ne sme biti veće od planirane stope inflacije.

Što se tiče naknada za ispuštanje otpadnih voda, cene i kazne za ispuštanje preko dozvoljenih granica su veoma niske u poređenju sa troškovima postrojenja za tretman, a kazne za nepoštovanje se ne sprovode. One ne predstavljaju adekvatan motiv za poštovanje zakona za industrijski i poljoprivredni sektor. (Za više informacija o ekonomskim instrumentima videti takođe poglavlje 4).

Prihodi od naknada za odvodnjavanje i navodnjavanje kao i naknade za **????** plaćaju se javnom vodoprivrednom preduzeću. U principu, prihodi treba da budu iskorišćeni za finansiranje funkcionisanja i održavanja odgovarajuće infrastrukture i da doprinose investiranju u novu infrastrukturu u tom delu vodoprivrede. Naknade i prihodi od

naknada su uopšte veoma niski da bi omogućili adekvatno održavanje postrojenja i opreme. Dodatna prepreka je i niska stopa naplativosti ali po izveštajima se vidi da su se ove stope popravile zadnjih godina.

#### Republički hidrometeorološki zavod Srbije (RHMZ)

RHMZ je državna institucija koje sprovodi rutinski monitoring voda na celoj teritoriji Srbije. Hidrometeorologija ima dugu tradiciju u Srbiji, gde su prva redovna meteorološka merenja počela od 1840 i neke. Hidrometeorološka usluga je bila ujedinjena za celu teritoriju Jugoslavije 1947. godine formiranjem Saveznog hidrometeorološkog zavoda, koji je prethodnik sadašnjeg RHMZ koji je ponovo uspostavljen 2003. godine.

RHMZ ima na čelu direktora koga postavlja vlada na mestu u rangu državnog sekretara. Direktor nadgleda više odeljenja na pr. Meteorologiju, Hidrologiju, Životnu sredinu (kvalitet vode i vazduha), Zaštitu od grada i Opšte poslove. Zavod ima laboratorije koje prate parametre kvaliteta vode i vazduha. On podnosi izveštaj vladi, a ne pojedinačnom ministarstvu. On ima veze naročito sa Direkcijom za vode i sa Ministarstvom nauke i životne sredine i Ministarstvom zdravlja. Finansira se iz državnog budžeta a ne preko nekog pojedinačnog ministarstva. Ne prikuplja nikakve naknade. Njegove laboratorije ne rade za privatne kompanije.

RHMZ je jedna nezavisna agencija. Prednost je imunitet od jakog političkog mešanja, pošto on ne dobija naloge ni od jednog posebnog ministarstva. S jedne strane, njegova nezavisnost od pojedinačnih ministarstva svakako ima svojih prednosti. S druge strane postoji nedostatak u tome da nijedno ministarstvo ne oseća stvarnu odgovornost za ovu instituciju.

RHMZ je agencija za monitoring, merenje i tehničku podršku. On ne izdaje dozvole ili kazne zagađivačima, na primer nije uključen u sprovođenje zakona. Ali jeste uključen u proceduru izdavanja dozvola kroz davanje tehničkog mišljenja.

Meteorološka grana se bavi održavanjem sistema monitoringa, klimom i poljoprivrednom meteorologijom; hidrološka grana se bavi održavanjem mreže hidroloških stanica za površinske i podzemne vode, vrši hidrološke analize i prognoziranje vremena.

688 javnih službenika radi u RHMZ, od kojih 250 u glavnom štabu u Beogradu a oko 438 širom ostatka države. Oko 78 službenika radi za hidrološku granu, 297 u odeljenju meteorologije, a 240 zaposlenih radi u odeljenju protivgradne zaštite. RHMZ ima u funkciji merne stanice za kvalitet vazduha u oko 50 mesta širom Srbije.

Zbog tehničkih i metodoloških podudaranja, RHMZ meri i meteorološke parametre i parametre kvaliteta vazduha. Ali RHMZ nije jedina institucija koja meri kvalitet vazduha. Gradovi/opštine takođe vrše monitoring.

Takođe postoji i vladina agencija za zaštitu životne sredine, koja je organizaciono povezana sa Ministarstvom nauke i životne sredine. RHMZ nije tesno povezan ni sa ovom agencijom niti sa drugim institucijama/agencijama za životnu sredinu izvan sektora vodoprivrede. On ne šalje podatke agenciji za životnu sredinu koja dodatno prikuplja podatke od opštinskih mernih stanica za kvalitet vazduha.

RHMZ je odgovoran za monitoring kvantitativnih i kvalitativnih parametara. Druge komponente ovog tvining projekta treba da razmotre da li je postojeći set parametara koje RHMZ prati u skladu sa zahtevima ODV.

Srbija ima jednu autonomnu pokrajinu na severu zemlje, pokrajinu Vojvodina. Prema Zakonu o prenošenju određenih nadležnosti na autonomnu pokrajinu iz 2002. godine pokrajinska vlada i njeni sekretarijati su nadležni da vrše poslove upravljanja vodama na svojoj teritoriji. Pokrajina – između ostalog – prikuplja i vodne naknade. Ostatak Srbije (bez Vojvodine) je pod direktnom jurisdikcijom republičkog nivoa.

#### Javna vodoprivredna preduzeća Vode Vojvodine i Srbijavode

Oba vodoprivredna preduzeća su javna preduzeća. Vode Vojvodine pokriva teritoriju pokrajine Vojvodina i odgovorno je pokrajinskoj vladi i ona reguliše njihov rad. Srbijavode pokriva ostatak teritorije republike (iako deo teritorije Kosovo pravno gledano pripada Srbijavodama, u praksi na njemu postoji zasebni vodni režim). Član 82 Zakona o vodama definiše odgovornosti vodoprivrednog preduzeća Srbijavode – pored ostalog – na sledeći način: upravljanje vodnim resursima i koordinacija potreba za vodom; održavanje i poboljšanje vodnog režima; održavanje i rekonstrukcija vodoprivrednih sistema (uključujući investicije) i zaštita od poplava. Stoga su oba preduzeća javna tela koja su odgovorna za održavanje vodoprivrednih objekata na regionalnom nivou (opštinska preduzeća vrše distribuciju vode krajnjim korisnicima).

Vode Vojvodine trenutno ima oko 340 radnih mesta, dok Srbijavode – iako pokriva mnogo veću teritoriju i veći broj objekata – ima svega 132 zaposlena (35 u Nišu, ostatak u Beogradu). Ona su organizaciono odvojena jedno od drugog i – ako smo dobro razumeli – ne postoje institucionalizovani odnosi saradnje. No postoji neformalna razmena iskustava između profesionalaca sa obe strane.

Glavne aktivnosti oba preduzeća su koršćenje vode (snabdevanje vodom stanovništva, navodnjavanje, snabdevanje vodom industrije, plovidba, ribarstvo, rekreacija i turizam), zaštita voda (izvori zagađenja, postrojenja za tretman otpadnih voda) i zaštita od voda (zaštita od poplava i leda, odvodnjavanja i zaštita hidroelektrane). To uključuje svu površinsku i podzemnu vodu uključujući i vodu za piće, termalne i mineralne vode. To ne znači da oni održavaju ili rekonstruišu vodoprivredne objekte svojim vlastitim personalom. Na primer Srbijavode unajmljuje privatne građevinske firme da to obave. Dalje, oni su suočeni sa različitim vlasnicima infrastrukture – često vlasništvo nije tako jasno. Na duge staze, važno je uspostaviti skladan sistem vlasništva da bi se mogla konzistentno održavati infrastruktura.

Vodoprivredna preduzeća se finansiraju iz državnog budžeta i dobijaju naknade (odvodnjavanje, navodnjavanje, korišćenje hidro sistema). Posebnost je da oni – kao preduzeće – u nekim slučajevima izdaju dozvole, a da – kao korisnici vode – deluju za račun države. Na duži rok biće potrebno da se proceni ova situacija jer može postojati konflikt interesa između funkcije izdavanja dozvole i funkcije snabdevanja vodom.

Kao što je već rečeno, segmentacija u sektoru voda je sasvim očigledna – kao što je i distance od drugih institucija/agencija za životnu sredinu. Institucionalizovane procedure za koordinaciju bilo sa Direkcijom za vode bilo sa RHMZ mogle bi se poboljšati. Sem toga, teritorijalno razgraničenje preduzeća i režim rečnih slivova naveden u ODV ne korespondiraju. Teritorijalne granice su određene administrativno.

#### Opštinska preduzeća (lokalni nivo)

Opštinska/lokalna preduzeća su odgovorna za distribuciju sveže vode i prikupljanje, distribuciju i tretman otpadnih voda. U smislu ODV opštinski nivo je relevantan za sprovođenje zahteva koje odredi država ali oni nisu centralni igrači u kontekstu ODV. Zbog toga se ovaj izveštaj ne bavi njima.

#### Drugi važni igrači

Institut za razvoj vodnih resursa Jaroslav Černi je nezavisno i u državnoj svojini istraživačko telo koje je ranije bilo vezano za univerzitet. Sada se fokusira na

primenjena istraživanja, razvoj strateških planova i projekata. On pruža podršku Direkciji za vode tokom pripreme novog nacionalnog zakonodavstva u sektoru voda.

### **3. Zahtevi i implikacije zakonodavstva EU u vezi vode za institucionalni okvir**

Kao što je poznato, najvažniji zahtevi ODV su:

#### **3.1 Pristup preko rečnih slivova**

Najvažniji institucionalni zahtev ODV je uspostavljanje područja rečnih slivova sa njihovim implikacijama na upravu. Pre svega, određivanje rečnog sliva je tehničko pitanje nezavisno od institucionalnih/administrativnih interesa. Prema Članu 2, (13), (14), (15), "rečni (pod-) sliv označava oblast zemlje sa koje se sav površinski oticaj sliva (...) u more (do određene tačke u vodotoku)".

Osim toga, ODV zahteva određivanje odgovornih javnih vlasti koja su nadležne za sprovođenje ODV u datom rečnom slivu. Novi zakon o vodama bi trebalo da identifikuje takve vlasti.

#### **3.2 Integrativni pristup (kroz-sve-medije)**

Zaštita voda je tesno povezana sa paletom drugih ekoloških politika kao što je direktiva o očuvanju prirode, zaštiti tla, odlaganju otpada itd. Voda je deo ekosistema, prirodni resurs ali – kao resurs– takođe i ekonomsko dobro. Najvažniji princip je da treba posmatrati vodu kao deo ekosistema, osigurati održivo i racionalno korišćenje vode tako što bi se integrisali korišćenje zemljišta, zaštita tla, očuvanje prirode i zaštita voda.

#### **3.3 Analiza statusa životne sredine**

Jedan od prvih koraka u sprovođenju ODV je analizirati karakteristike područja rečnog sliva i pregledati uticaj ljudske aktivnosti na životnu sredinu (Član 5 ODV).

#### **3.4 Priprema i sprovođenje programa monitoringa**

Član 8 ODV uvodi programe monitoringa statusa vode u cilju dobijanja pregleda statusa voda u datom području rečnog sliva, tako da na primer ekološki i hemijski status površinskih voda i kvantitativni i hemijski status podzemnih voda moraju biti pregledani.

#### **3.5 Priprema programa mera i planova upravljanja rečnim slivom**

Član 11 ODV zahteva programe mera za svako područje rečnog sliva koji uzimaju u obzir rezultate analize statusa životne sredine (Član 5 ODV) i ciljeve životne sredine za sva vodna tela. Sem toga, planovi upravljanja rečnim slivom treba da se pripreme i sprovedu za svako područje rečnog sliva (Član 13 ODV).

#### 4. Predlozi za budući institucionalni okvir – Ko treba da bude odgovoran za šta?

Poboljšanje institucionalnih sposobnosti: neki predlozi za institucionalnu reformu

Pojačavanje pristupa kroz-sve-medije

Vodoprivredne vlasti su odvojene od drugih vlasti iz oblasti životne sredine. To je upadljivo, imajući u vidu snažnu kroz-sve-medije orijentaciju evropske politike životne sredine. Primera radi, Direkcija za vode je organizaciono povezana sa Ministarstvom poljoprivrede a ne sa Ministarstvom životne sredine. Sistem inspekcije je takođe organizovan zasebno za svaki medij. Dalje RHMZ je specijalizovan za vodu i meteorologiju i odvojen od drugih institucija/agencija za medije životne sredine za vazduh i zemljište.

Predlaže se da se proceni interinstitucionalna segmentacija odgovornosti i da se sektor voda bliže poveže sa drugim politikama naročito u oblasti životne sredine, socijalnih i ekonomskih pitanja. Ako vlasti sa odgovarajućim poslovima ne mogu da se spoje onda treba u najmanju ruku bolje institucionalizovati komunikaciju među njima i podesiti njihova upravna područja.

Upravna reforma

Potrebno je pažljivo razmatranje pozicije vodoprivrednih tema zbog kompleksnosti vodoprivrednih tema s obzirom na njihov životni značaj, društveni uticaj, velike investicije koje su potrebne za izgradnju vodoprivredne infrastrukture i na kraju ali ne najmanje po značaju njihove komponente koja se tiče životne sredine. Treba preispitati odvajanje vodoprivredne uprave od ostalih agencija životne sredine. Jedan pristup bi mogao biti organizaciono integrisanje ministarstava životne sredine i poljoprivrede kako bi se povezale politike koje su blisko povezane: planiranje životne sredine, upravljanje vodama, kontrola zagađenja, upravljanje otpadom, biodiverzitet i zaštita prirode. Problemi koji se tiču svih medija mogli bi se rešavati u jednom ministarstvu. Zajedničke strategije bi obuhvatale zahteve Okvirne direktive o vodama, Direktive o staništima flore i faune i mnogih drugih direktiva EU iz oblasti zaštite životne sredine.

Zbog specifičnosti zahteva zakonodavstva EU u oblasti zaštite životne sredine Vlada Srbije treba da osigura dovoljan broj osoblja. Može se sumnjati u to da će postojeće osoblje biti u stanju s obzirom na broj da sprovodi pristup novih politika životne sredine. Tačne potrebe za osobljem se moraju odrediti sabiranjem zahteva za radnom snagom. Još jednom napredni program obuke treba da se napravi orijentisan prema zakonodavstvu EU u oblasti životne sredine. Što se tiče sektora voda takav program će biti napravljen od strane ovog tvining projekta.

Dugoročno gledano, javna vodoprivredna preduzeća ne treba više da izdaju dozvole zbog njihovog statusa dostavljača voda. Pošto ona konkurišu za dozvole u sopstvenom interesu, ona dakle deluju kao obe strane, i kao podnosilac zahteva za dozvolu i kao telo koje daje dozvole. Shodno tome, konflikt interesa će biti neizbežan.

Sem toga, predlažemo da se RHMZ organizaciono poveže bliže za neko ministarstvo kako bi dobilo podršku na nivou vlade koja bi bila od koristi da se osigura budžet i potrebe osoblja.

Privatizacija

240 javnih službenika RHMZ-a rade u protivgradnoj zaštiti. To je skoro trećina osoblja. Zaštita od grada ipak više se ne smatra javnim poslom. Uvođenjem osiguranja za slučaj grada, poljoprivrednici bi mogli da biraju između osiguranja i privatne usluge zaštite od grada. Predlaže se da se privatizuje usluga zaštita od grada na duži rok.

## Interinstitucionalna komunikacija i koordinacija

Treba primetiti da je nedostatak komunikacije između nekoliko aktera upadljiv. U odnosu na kroz-sve-medije strategiju životne sredine EU i integrativni pristup, od velikog je značaja da se prevaziđe ova institucionalna podeljenost bilo kroz organizaciono spajanje ovih institucija bilo kroz institucionalizovanu koordinaciju. Interna i međusobna komunikacija nije samo od koristi kod pitanja životne sredine nego je i ključna za efikasnu i dobro pripremljenu vodoprivredu posebno kod upravljanja poplavama. Predlaže se da se ojača uprava kroz stvaranje dodatnih sredstava i metoda komunikacije i alata koordinacije u okviru ovog tvining projekta. Na primer, može se napraviti institucionalizovana koordinacija i saradnja po vertikalnom, horizontalnom i međusektorskom nivou.

Po **vertikalnom nivou**, direktor Direkcije za vode mogao bi na redovnoj osnovi da se sreće sa direktorima RHMZ, dva javna vodoprivredna preduzeća i sa drugim važnijim akterima sektora voda na opštinskom nivou da bi razgovarali o glavnim problemima sprovođenja zakona, temama Okvirne direktive o vodama, novim temama koje pokreće Vlada ili temama iz zakonodavstva EU.

Po **horizontalnom nivou**, stručnjaci dva javna vodoprivredna preduzeća mogli bi da razmenjuju iskustva u sprovođenju zakona o vodama.

Konačno, po **međusektorskom nivou**, Direkcija za vode, RHMZ i dva javna vodoprivredna preduzeća mogli bi da koordiniraju svoje politike sa svojim kolegama iz organa za životnu sredinu. Na primer, Okvirna direktiva o vodama ili Direktiva o staništima flore i faune imaju ogromne implikacije za ostale politike životne sredine (na pr. voda, zaštita prirode, zaštita tla, otpad i sl.). Obratno, zagađenje zemljišta utiče na kvalitet voda.

## Teritorijalni aspekti raspodele odgovornosti

Na nacionalnom nivou, Vlada (uključujući Direkciju za vode i RHMZ) je odgovorna za celu teritoriju Srbije. Na regionalnom nivou, postoje dva javna vodoprivredna preduzeća, koja pokrivaju celu teritoriju Srbije, koja je podeljena na dva dela (od kojih Vode Vojvodina pokrivaju otprilike četvrtinu cele teritorije). Teritorija javnog vodoprivrednog preduzeća Vode Vojvodine i pokrajine Vojvodine se poklapaju.

RHMZ takođe ima svoju vlastitu teritorijalnu organizaciju. On ima šest regionalnih mernih centara koji su organizovani prema vodotocima

Teritorije četiri vodoprivredna inspektorata se ne poklapaju ni sa pokrajinom ni sa tri područja rečnih slivova ni sa regionalnom strukturom mernih centara RHMZ. Štaviše, područja rečnih slivova su podeljena na nekoliko delova koji nisu kompatibilna ni sa teritorijalnim granicama na nivou pokrajine ni sa granicama regionalnih vodoprivrednih preduzeća.

Kao što je gore pomenuto, na opštinskom/lokalnom nivou postoje odgovornosti za distribuciju sveže vode i za tretman otpadnih voda. Dakle, može se reći da svako upravno (teritorijalno) područje glavnih institucija u sektoru voda je različito od ostalih (nema kongruencije). To je ozbiljan nedostatak za komunikaciju a posebno za razmenu podataka.

## Sprovođenje Okvirne direktive o vodama: neke primedbe o institucijama

### Pristup preko rečnih slivova

U Srbiji prema zakonu napravljena su tri područja rečnih slivova (videti Član 6 Zakona o vodama), i to su područja slivova Dunav, Sava i Morava. Rečni slivovi koji sačinjavaju područja rečnih slivova naravno slede hidrorloške karakteristike i nisu

kongruentna ni sa administrativnim područjima u sektoru vodoprivrede ni sa vodnim područjima.

Područje rečnog sliva prema Članu 2 (15) ODV **znači** površinu zemlje i mora, sačinjenu od jednog ili više susednih rečnih slivova ... koje je ... **glavna jedinica za upravljanje rečnim slivovima**. Ova tačka treba da se razmotri u novom srpskom Zakonu o vodama.

#### Strategija – ministarski nivo/Direkcija za vode

Ministarstvo je nadležno za konsistentno sprovođenje ODV na teritoriji zemlje. Stoga Direkcija za vode treba da uspostavi bliske radne odnose sa svim osobljem iz vodoprivrednih preduzeća i RHMZ koja su uključena u sprovođenje ODV. Odgovorno ministarstvo i Direkcija za vode treba da sprovode jedinstvenu nacionalnu politiku u pogledu upravljanja vodama. Saradnja sa institucijama autonomnih pokrajina (na primer Vode Vojvodine) mogla bi biti podržana i upravnim sporazumom.

#### Formiranje strukture projekta sprovođenja ODV

Navedeni zahtevi za sprovođenje ODV mogli bi se najbolje ispuniti uspostavljanjem strukture projekta. Treba da se uključe glavni akteri, a naročito Direkcija za vode, RHMZ, dva javna vodoprivredna preduzeća i druge agencije koje rade u upravljanju rečnim slivom (na primer lokalne agencije ili lokalna vodoprivredna preduzeća). Isto tako mogu biti uključene i druge agencije iz oblasti životne sredine (agencije za očuvanje prirode i – u delu koji se odnosi na korišćenje zemljišta - poljoprivreda). Na različitim nivoima projektna struktura treba da predstavi odgovornosti svake organizacije i zahteve ODV navedene u ovom poglavlju. Praktično govoreći: u okviru Direkcije za vode treba formirati jednu organizacionu jedinicu koja bi koordinirala sve aktivnosti i uključivala sve aktere povezane sa sprovođenjem ODV. Tvining projekt bi mogao dati više detalja o tome u rezultatu svoje aktivnosti 1.3.3, pod uslovom da se ova aktivnost preformuliše u širem smislu administrativnih tema i ne bude ograničena samo na zadatke primene.

#### Analize kvaliteta voda

Predlaže se da analize statusa vode i dalje vrši RHMZ kao vodeća agencija, nadgledana od strane Direkcije za vode i u tesnoj saradnji sa dva javna vodoprivredna preduzeća Vode Vojvodine i Srbijavode.

#### Uspostavljanje i sprovođenje programa monitoringa

Kao i u slučaju analize statusa **životne sredine** priprema i sprovođenje programa monitoringa treba da vrši RHMZ (kao vodeći), uz pomoć dva javna vodoprivredna preduzeća i nadgledano od strane Direkcije za vode. Mora se napraviti i tesna saradnja sa Upravom za životnu sredinu.

#### Priprema programa mera i planova upravljanja rečnim slivom

Zaštita voda će biti osnovni zadatak jednom kada se uspostave programi mera i planovi upravljanja rečnim slivom. Stoga ključni postojeći akteri treba da se osposobe da to rade. Identifikovanje stručnjaka za ovaj zadatak ne treba da se završi bez uzimanja u razmatranje činjenice da element životne sredine igra važnu ulogu u postizanju dobrog statusa voda.

Zbog centralne uloge planova rečnih slivova, Direkcija za vode treba da bude vodeća agencija (pristup odozgo na dole) pri čemu javna vodoprivredna preduzeća treba da budu takođe uključena (pristup odozgo na gore).

## Sprovođenje planova upravljanja rečnim slivom

Sve uključene institucije treba da se poimenično navedu i učine odgovornim za sprovođenje planova upravljanja rečnim slivom. Predlaže se da Direkcija za vode treba da nadgleda proces sprovođenja, koji obuhvata javna vodoprivredna preduzeća, lokalnu samoupravu i lokalna preduzeća. Više detalja će biti razrađeno u podkomponenti 1.2 ovog projekta "Sprovođenje obuke za teme pilot primene plana upravljanja rečnim slivom (RBMP) u pilot malom rečnom slivu".

## 5. Zaključci i preporuke

Od prvog izveštaja o zaštiti životne sredine napravljen je značajan napredak u sektoru upravljanja vodama kako bi se premostio jaz između prakse EU i direktiva. Ipak, prisutan je rizik da ako se pravilno ne finansiraju i sprovode nove prakse neće biti primenjene, kao što se događa sa skupom zakona i propisa o vodi koji su na snazi.

Srbija se obavezala na sprovođenje Okvirne direktive o vodama EU kao strana ugovornica ICPDR-a. Veći deo sadržaja direktive prenet je u nacrt zakona o vodama; međutim, to nije rešilo neka pitanja kao što je institucionalno poklapanje između Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstva nauke i životne sredine, niti je uvelo kombinovani pristup kod koncentrisanih i difuznih izvora zagađenja iz ODV EU. Primena kombinovanog pristupa bi olakšala prenošenje direktiva EU o nitratima i urbanim otpadnim vodama. Sem toga, nacrtu zakona o vodama će trebati skup podzakonskih akata da bi se sprovodio.

### 5.1 Preporuka:

*Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede treba da dovrši nacrt zakona o vodama uzimajući u obzir zahteve EU u pogledu kombinovanog pristupa za koncentrisane i difuzne izvore zagađenja voda. Potom Vlada treba da usvoji nacrt zakona o vodama i hitno razvije i primeni s njim povezane podzakonske propise.*

Sprovođenje drugih ključnih aspekata nacrta zakona o vodama (kao što je smanjenje ispuštanja, postepeno ukidanje hazardnih supstanci i katastar zaštićenih oblasti) je zajedničko sa Ministarstvom zaštite životne sredine. Da bi se izbegla ova i druga preklapanja i da bi se omogućilo bolje koordinisano delovanje, bilo bi efikasnije da Vlada ujedini nadležnosti Ministarstva zaštite životne sredine sa nadležnostima Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede/Direkcije za vode.

Od ranih devedesetih, sektor vodoprivrednih komunalnih aktivnosti prošao je kroz veliku krizu. Nedovoljni prihodi kao posledica niskih cena koje ne odražavaju troškove usluge snabdevanja i niska stopa naplativosti doveli su do opšteg pogoršanja vodosnabdevanja i infrastrukture za zaštitu voda (građevina, mašina i opreme) zbog neadekvatnog održavanja i s tim povezanog niskog nivoa usluga. Infrastruktura vodoprivrede pripada državi, koja ne obezbeđuje dovoljno finansiranje za njeno odgovarajuće upravljanje. Kako se lokalni problemi uopšte najbolje rešavaju na lokalnom nivou, prebacivanje vlasništva nad vodoprivrednom infrastrukturom opštinama i davanjem opštinama pune odgovornosti za njihovo funkcionisanje, uključujući i za prikupljanje vodnih naknada, bi obezbedilo bolje upravljanje ovim objektima. Opštinama bi se štaviše mogao dati izbor da same upravljaju svojim vodoprivrednim objektima ili da delimično ili u potpunosti ugovorno prepuste upravljanje njima javnim ili privatnim vodoprivrednim preduzećima. Ovo ukazuje na potrebu vlade da utvrdi smernice i pravila koja se tiču uključivanje privatnog sektora u vršenje komunalnih usluga (videti preporuku 5.3 u poglavlju 5).

Loše stanje vodoprivredne infrastrukture i nedovoljno pokrivanje troškova pruženih usluga su velikim delom rezultat neadekvatne politike cena. Više cene vode će ne samo smanjiti potrošnju vode nego i stvoriti motiv za ulaganje vodoprivrednih preduzeća da se smanje gubici vode. Usvajanje pune cene pokrivanja troškova će omogućiti ne samo bolje finansiranje funkcionisanja i održavanja vodnih usluga i usluga vezanih za otpadne vode već i nove investicije koje su potrebne da bi se one proširile.

### 5.2 Preporuka:

Vlada treba da nastavi sa prenosom vlasništva nad vodnom infrastrukturom od države na opštine kao što je opisano u nacrtu zakona o vodama.

Zbog manjka u budžeu u prošloj deceniji sprovodio se samo minimum održavanja infrastrukture za zaštitu od poplava. Povrh toga, na nacionalnom nivou nije usvojena

koordinisana politika za smanjenje rizika od poplava. Kao rezultat toga je veliki deo zemlje podložan poplavama što ugrožava ljudske živote, građevine, poljoprivredne kulture i infrastrukturu.

### 5.3 Preporuka:

U okviru ICPDR Plana za delovanje prema poplavama (FAP) i u koordinaciji sa Opštim fondom za zaštitu Dunava (GFDP), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede treba da pripremi i sprovede nacionalni plan za upravljanje rizikom od poplava koji će pokriti sve faze upravljanja ciklusom rizika od poplava (odnosno preventiva, zaštita, pripravnost). Plan treba da uključuje i sistem upozoravanja na poplave povezan sa evropskim sistemom upozoravanja na poplave za prognoze srednjeg ranga, procenu i mapiranje rizika od poplave, promene u koršćenju zemljišta u cilju smanjenja potencijala za štetu od poplava, poboljšanje postojeće infrastrukture za odbranu od poplava i planiranje novih tamo gde je potrebno i pripremu planova za vanredne situacije.

Uprkos činjenici da je princip zagađivač plaća do izvesnog stepena na snazi u važećem nacionalnom zakonodavstvu, njegova primena je retko delotvorna. Mala grupa inspektora iz Direkcije za vode nije adekvatna za broj inspekcija koje bi morale da se obavljaju da bi se nadgledalo ispuštanje otpadnih voda na efikasan način. Kada je zagađivač identifikovan, proces tužbe i kazne je uspešan samo u 10% slučajeva. Troškovi koje Ministarstvo/Direkcija za vode ima da identifikuje izvor zagađenja su obično mnogo veći nego kazna koja se dodeli zagađivaču. Male kazne ne predstavljaju adekvatno ekonomsko stimulisanje da ohrabre zagađivače da ulažu u postrojenja za tretman otpadnih voda. Direkcija za vode sprovodi Zakon o vodama /1991/ i odgovarajuće podzakonske propise. Direktora imenuje ministar i postavlja vlada.

Vodoprivredni inspektorat je organizaciono povezan sa Direkcijom za vode. Odeljenje za vodoprivrednu inspekciju je decentralizovano i ima kancelarije u Novom Sadu, Kraljevu, Nišu i Beogradu. Direkcija ima oko 64 zaposlenih, od kojih 35 rade u vodooprivrednim inspektoratima. Ona pokriva celu teritoriju Republike Srbije i fokusirana je na primenu i sprovođenje zakona. Inspektor vrši kontrole na terenu, kontroliše objekte, dozvole, ateste i sl. u sektoru voda da bi se sprečilo zagađenje. Inspekcija je u dodiru sa klijentima, lokalnom samoupravom, preduzećima i medijima.

Direkcija za vode postavlja tehničke standarde za objekte u slučajevima koji su definisani u zakonu (na primer vodoprivredni uslovi (odnosno tehnički standardi) koje daje ministarstvo za brane, sisteme vodosnabdevanja, elektrane, industrijske objekte, postrojenja za tretman otpadnih voda, naftovode i drugo).

## II. Stranje obuke i potrebe za obukom

### 1. Nalazi o postojećem stanju obuke

Stanje obuke i otkrivanje potreba za obukom je bilo pre svega usmereno ka Direkciji za vode a tek u drugom redu kao drugim uključenim institucijama (pošto je uloga koju vrši RHMZ u osnovi uloga u jednoj temi (monitoring), a javna vodoprivredna preduzeća nisu predviđena ugovorom). Za potonje su urađeni usmeni intervjui sa ključnim predstavnicima (uz dodatno proveravanje kroz opšti pisani materijal koji su oni dostavili), dok su za Direkciju korišćeni metodi dubljeg pregleda. Na radionici za procenu potreba za obukom su sve institucije bile jednako tretirane i predstavljene proporcionalno njihovom ukupnom broju osoblja.

Kao što je predviđeno ugovorom, rezultati holandskog tvining projekta za jačanje kapaciteta Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede su proučeni, između ostalog i procena potreba za obukom koju su izvršili holandski kolege, ali je bila očigleda potreba da se analizira sadašnje stanje znanja i veština korisnika.

Novousvojena (juli 2006) Sistematizacija radnih mesta Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede strukturisala je radna mesta u Direkciji za vode. Jasnoća i koherentnost u njoj su manje ili više van sumnje. Upoređeno sa stvarnim brojem ljudi zaposlenih u Direkciji, otkriveno je da su neka radna mesta, čak i ključna radna mesta, nepopunjena. Verovatno će njihovo popunjavanje doneti dodatno znanje i stručnost instituciji. Interno popunjavanje ovih pozicija se ne očekuje. Ipak, proces popunjavanja teče polako i nasumično, otežan mnogim faktorima (niska plata, nedostatak eksperata na tržištu rada itd.). S druge strane, fluktuacija osoblja je velika.

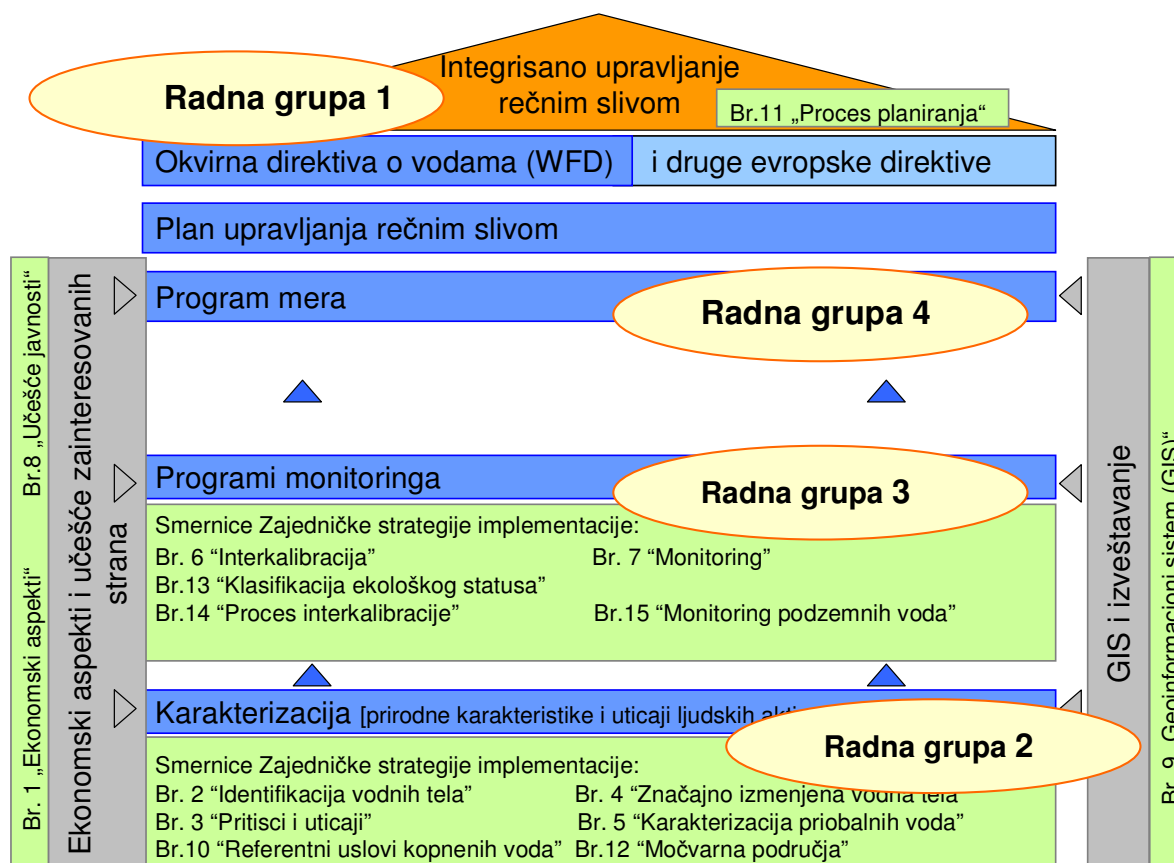
Kada su pozvani da pripreme izveštaj o obukama dobijenim u zadnje dve godine, rezultat u Direkciji za vode bio je lista (videti Aneks 1) koja je sadržala samo imena zaposlenih i naslove seminara zajedno sa mestom na kome se dešavao, bez ikakvih daljih detalja. Nalazi pokazuju da su brojne mogućnosti za usavršavanje znanja iskorišćene od strane jednog dela osoblja Direkcije za vode. Takođe obrađene teme su povezane sa temama originalno planiranim u ugovoru. Osoblje je voljno da pohađa obuku i spremno na usavršavanje, lična motivacija je izvan sumnje. Međutim, deljenje stečenog znanja među kolegama koji čak sede u jednoj kancelariji nedostaje. U nekim slučajevima, ne dešava se nastavak procesa i funkcija multipliciranja nije sprovedena.

U pogledu izbora onih koji će dobiti obuku ne postoje otvorene tenzije i nezadovoljstvo među zaposlenima, ali ne postoji ni plan niti struktura u okviru institucije. To ima veze sa nedostatkom osoblja, pa ne postoji osoba za upravljanje ljudskim resursima u Direkciji, tako da se i razvoj ljudskih resursa vrši na spontan način (a delom ga izvodi jedinica za ljudske resurse na nivou celog Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede).

### 2. Nalazi o potrebama za obukom u sektoru voda

Pošto je bilo potrebno utvrditi nedostatke koji i dalje postoje nakon do sada dobijenog transfera znanja u uključenim institucijama, održana je radionica za procenu potreba za obukom da bi otvorila prostor za oko 45 zaposlenih iz 4 institucije podeljenih u 4 tematske radne grupe (mešovitog sastava u smislu uključenih institucija) da bi razgovarali i precizirali nedostatke. Oni su bili zamoljeni da razmišljaju u glavnom o glavnim, centralnim i osnovnim temama iz svog delokruga rada, što je takođe uticalo na njihove odgovore. Fokus na integrisanom upravljanju rečnim slivom je dogovoren kao početna tačka za promišljanje nedostataka.

Sledeći dijagram je objašnjen polaznicima i sledeća debata se vodila oko njega.



Svaka od radnih grupa je podnela konkretne i korisne stavove o tome kakvu dodatnu obuku i podršku bi mogli korisno primeniti u svom svakodnevnom radu, imajući u vidu opšte preduslove za njihov rad koji nisu u vezi sa obukom i samim transferom znanja (političke odluke na državnom nivou koje se tiču odnosa Srbije sa EU i druga pitanja). Sa takvim detaljnim, u nekim slučajevima, željama za obukom i podrškom, potrebe za obukom su pokazane i pouzdano izražene. Videti Aneks 2.

Mora se naglasiti da će biti potreban iterativan i fleksibilan proces planiranja budućih obuka. Isto važi i za proces identifikovanja multiplikatora u okviru četiri institucije.