



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ИНВЕСТИЦИЈЕ У ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ: ДРУШТВЕНИ И ФИСКАЛНИ ПРИОРИТЕТ

Основне оцене

Фискални савет оцењује да је снажно повећање улагања у заштиту животне средине буџетски приоритет у 2019. и наредним годинама. Србија је тренутно међу еколошки најзагађенијим земљама у Европи – што угрожава здравље становништва, скраћује просечан животни век, погоршава квалитет живота и утиче на неравномеран регионални развој. До овакве ситуације довела су, пре свега, вишедеценијска недовољна улагања државе у депоније отпада, пречишћиваче отпадне воде, канализациону и водоводну мрежу и друго. Зато је сада за решавање нарасталих проблема потребно снажно повећање јавних инвестиција. Повећање улагања државе у заштиту животне средине у наредним годинама није само неспорна потреба, већ је и обавеза Србије. Наиме, заштита животне средине једна је од основних тековина ЕУ – па је у процесу приступања ЕУ, Србија у обавези да снажно повећа инвестиције у ову област. Уколико то не уради и не задовољи потребне стандарде до завршетка прелазног периода, плаћаће велике пенале. Фискални савет оцењује да би јавне финансије морале одмах да се суоче са овим проблемом, односно да би већ буџет за 2019. требало да предвиди много већа средства за инвестиције у заштиту животне средине. За то тренутно постоје ретко повољне околности, јер ће се у буџету за 2019. појавити довољан фискални простор добијен привредним растом, смањивањем јавног дуга и завршетком отплате дуга Србијагаса из буџета. Уколико, међутим, Влада овај фискални простор потроши на популистичке мере (прекомерно повећање плата и пензија, субвенције и друге непродуктивне расходе), што се већ дешавало у прошлости (2006. године НИП), а сада се поново најављује у јавности – пропустиће се јединствена прилика да се овај опасан и веома скуп проблем решава без фискалних резова и уз очување буџетске стабилности. Померање неизбежних инвестиција у заштиту животне средине даље у будућност може захтевати тада много веће жртве (замрзавање плата и пензија, повећање пореза) и спроводиће се у далеко неповољнијем фискалном окружењу.

Потребно годишње повећање издвајања из буџета за заштиту животне средине износи око 1,2-1,4% БДП-а (око 500 млн евра). На основу доступних анализа које показују колике су потребе за изградњом пречишћивача отпадне воде, фабрика воде за пиће, проширењем канализационе мреже, изградњом санитарних регионалних депонија и постројења за третман отпада, уклањање „историјског“ и опасног отпада и друго, процењујемо да су неопходне инвестиције државе у заштиту животне средине у наредних десетак година око 8,5 млрд евра. Преведено на годишњи буџет, то би значило да држава у

наредним годинама треба да повећа годишња издвајања за заштиту животне средине за око 500 млн евра. Ова додатна средства веома су велика, реда величине укупних издвајања државе за пољопривреду, односно одговарају трећини буџета Министарства просвете. Анализа Фискалног савета, међутим, показује да је оволико повећање улагања у заштиту животне средине и те како оправдано и да је то тренутно област у коју би требало усмерити највећа фискална средства.

Побољшање здравља и квалитета живота свих становника Србије оправдан је приоритет фискалне политике. Истражујући стање у заштити животне средине Фискални савет је дошао до веома забрињавајућих података. Заправо, ни у једном истраживању које смо спровели до сада нисмо учили толико поражавајуће заостајање Србије као у овој области, не само у односу на развијене земље ЕУ, већ и у односу на упоредиве земље Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Вода за пиће у Србији знатно је лошијег квалитета од упоредивих земаља, скоро да нема депонија отпада које задовољавају санитарне стандарде – из њих се изливају опасне материје у водотокове и изворишта воде, а на тим депонијама учестали су пожари с веома опасним испарењима. Такође, практично сва отпадна воде из канализације изливају се у водотокове без икаквог пречишћавања, чак и у највећим градовима (Београд, Нови Сад), што је у ЕУ недопустиво. На крају, ни систем контроле и смањења загађења ваздуха скоро да уопште не функционише, а процењује се да тренутно приближно 2,5 милиона грађана живи у областима с прекомерно загађеним ваздухом, који садржи барем једну загађујућу материју у количини која се може сматрати опасном по здравље. Ове проблеме препознала је и ЕУ, па је заштита животне средине једно од поглавља у преговорима о придруживању у којима постоји највећа неусклађеност Србије са ЕУ стандардима. Дакле, први и најважнији разлог због ког је неопходно да држава снажно повећа улагања у заштиту животне средине јесте то што је садашње стање у овој области толико лоше да то озбиљно угрожава здравље свих становника Србије, скраћује просечан животни век и погоршава квалитет живота грађана.

Повећање издвајања у заштиту животне средине поправило би структуру буџета (веће јавне инвестиције) и позитивно би деловала на привредни раст у кратком року. Уз значај који повећање улагања у заштиту животне средине има на здравље и квалитет живота становника (што је свакако најважније), постоје и неспорни економски разлози због којих би то требало да то постане фискални приоритет у наредним годинама. Компаративна анализа показује да Србија тренутно из буџета издваја за заштиту животне средине недовољно – тек трећину средстава у односу на упоредиве земље ЦИЕ. Прениско улагање државе у ову област један је од главних разлога због ког су укупне јавне инвестиције у Србији недовољне (у Србији су јавне инвестиције око 3% БДП-а, а у другим земљама ЦИЕ преко 4% БДП-а). С повећањем улагања у заштиту животне средине за процењених 1,3% БДП-а, Србија би по нивоу јавних инвестиција достигла просек земаља ЦИЕ и тако знатно побољшала структуру свог буџета. Ова промена структуре буџета у смеру повећања јавних инвестиција веома је важна, јер су јавне инвестиције најквалитетнија врста буџетске потрошње која има далеко највећи позитиван утицај на привредни раст (у односу на текућу потрошњу – плате, пензије, субвенције). Другим речима, велики део потребних улагања у заштиту животне средине у Србији односи се на грађевинске радове које би могла да реализују домаћа предузећа, с домаћом опремом и материјалима (нпр. водоводне и канализационе цеви), што би генерисало мултипликативни ефекат на целу привреду и убрзало привредни раст. Процењујемо да би повећање јавних инвестиција у заштиту животне средине за 1,3% БДП-а убрзало привредни раст Србије у кратком року за најмање 0,5%.

У бројне позитивне економске ефекте укључујемо и равномернији регионални развој и дугорочан подстицај привредном расту читаве земље. Улагање у заштиту животне средине има позитиван утицај и на дугорочни привредни раст и на равномеран регионални развој земље. Потребне инвестиције у заштиту животне средине приближно су равномерно регионално распрострањене (нпр. потребно је изградити преко 20 регионалних депонија отпада, око 350 пречишћивача воде широм Србије и друго), а постоје и компоненте које су углавном предвиђене за мање развијене делове Србије (нпр. изградња канализационе и водоводне мреже). Оваква регионална распрострањеност јавних инвестиција у заштиту животне средине утицала би и на уједначенији привредни развој Србије, јер би се инвестициони радови спроводили на територији читаве земље. Такође, побољшање комуналне инфраструктуре (водовод, канализација, пречишћивачи воде) важно је за унапређење привредног амбијента, јер боља комунална инфраструктура доводи до повећање приватних инвестиција и до бржег дугорочног раста привреде. Уз то, смањење загађења подстицајно делује на развој појединачних привредних грана попут туризма, пољопривреде и друго. На крају, здравија животна средина смањује трошкове здравствене заштите и повећава број радно способног становништва, што такође има изражене позитивне економске ефекте у дужем року.

Тренутно постоји фискални простор у буџету који се може одредити за решавање овог проблема и то је прилика коју не би требало пропустити. Фискалном консолидацијом која је започета крајем 2014. Србија је избегла кризу јавног дуга – од годишњег дефицита државе од 6,6% БДП-а (2,2 млрд евра) из 2014. дошло се до приближно избалансираног буџета у 2017. и 2018. години, а јавни дуг се са скоро 75% БДП-а смањио на око 60% БДП-а. Не само што сада јавне финансије Србије улазе у мирнију фазу, већ почињу да се убиру и додатни плодови спроведене фискалне консолидације. Тако се, због смањења јавног дуга, расходи државе за плаћање камата снажно смањују. У буџету за 2015. за плаћање камата издвајало се 3,2% БДП-а, а очекујемо да ће расходи за камате у 2019. да се смање на око 2% БДП-а. Поред смањења државних расхода за плаћање камата на јавни дуг, постоје и додатни позитивни ефекти фискалне консолидације (нпр. смањење издвајања за отплату гарантованог дуга јавних предузећа из буџета и друго). Процењујемо да ће повољни фискални токови омогућити Влади да на располагању има фискална средства од око 1% БДП-а у буџету за 2019, што је могуће искористити за повећање јавних инвестиција у заштиту животне средине. Дакле, потребно повећање улагања државе у заштиту животне средине тренутно је у начелу могуће без смањивања расхода за друге намене и повећања пореза, што је ретка прилика коју држава не би смела да пропусти.

Влада не би смела да понавља исте грешке из прошлости, када је повољније фискалне токове користила за популистичке мере. То што Влада тренутно има довољно средства да већ од 2019. значајно повећа издвајања за заштиту животне средине (где су потребе највеће) не гарантује да ће се то и десити. Садашња ситуација у буџету прилично подсећа на ону из 2006. године, када је након завршетка аранжмана са ММФ-ом буџет био такође у суфициту, а Влада је располагала и додатним средствима од 1,5 млрд евра добијених продајом Мобтела. Овај новац, међутим, тада је потрошен на популистичке мере – неодрживо повећање пензија и плата у јавном сектору и на Национални инвестициони план. Таквом неодрживом политиком не само што је буџет врло брзо био урушен и морало се поново прећи на нове мере штедње, већ је и пропуштена прилика да се реше огромни инфраструктурни проблеми земље (укључујући и изградњу потребне комуналне инфраструктуре). На пример, још од 2003. постојали су планови и пројекти за затварање постојећих несанитарних градских и општинских депонија уз изградњу нових регионалних

центра – али су приоритети тадашње економске политике били другачији. У међувремену, проблем управљања отпадом само је постао још већи и данас су потребна знатно већа средства за његово решавање. Због свега овог још једном истичемо да је повећање улагања у заштиту животне средине у наредним годинама не само оправдан приоритет већ је и неизбежно, а, ако ништа друго, то ће бити и обавеза Србије у процесу прикључења ЕУ. Уколико Влада постојећи фискални простор (који ће се тешко поново појавити у наредним годинама) потроши на прекомерно повећање пензија и плата у јавном сектору, не само што ће опет урушити буџет, већ ће неизбежне инвестиције у заштиту животне средине морати да спроводи у неповољном фискалном окружењу. То би било далеко теже него сада и захтевало би вероватно и неке болне и непопуларне мере (нпр. замрзавање плата и пензија, повећање пореза, смањење буџета министарствима).

Уз повећање буџетских издвајања потребна је и реформа локалних јавних финансија и локалних јавних предузећа. Потребно годишње повећање улагања у заштиту животне средине од око 500 млн евра (1,3% БДП-а) нешто је веће од расположивог фискалног простора (око 1% БДП-а), тако да су потребне и додатне мере како би се то повећање остварило. Ове мере пре свега се односе на реформе на локалном нивоу власти, о чему је Фискални савет детаљније писао у свом извештају из 2017. године („Локалне јавне финансије: Проблеми, ризици и препоруке“). Укратко, за управљање отпадом, снабдевање пијаћом водом, као и за пречишћавање отпадних вода, непосредну надлежност имају локалне самоуправе и локална јавна предузећа (градска чистоћа, водовод, канализација и друго). Зато је за повећање државних инвестиција у заштиту животне средине потребно и да локални ниво власти оперативни и финансијски учествује у томе. Међутим, због финансијских проблема које има највећи број локалних јавних предузећа и локалних самоуправа у Србији, то је тренутно мало вероватно. Зато ће бити потребно консолидовати буџете општина и градова (контрола текућих расхода, смањење субвенција, боља наплата прихода) уз реструктурирање јавних комуналних предузећа (рационализација броја запослених, повећања степена наплате прихода, повећање цена комуналних услуга). Процењујемо да би спровођењем ових мера локалне самоуправе могле да смање своје субвенције ка неуспешним локалним јавним предузећима за око 100 млн евра (0,35% БДП-а) и да та средства (удружена са средствима из републичког буџета) инвестирају у локалну комуналну инфраструктуру – тј. заштиту животне средине.

И републичка јавна предузећа, а нарочито ЕПС, морала би да снажно повећају инвестиције у заштиту животне средине – за шта су неопходне њихове реформе. Еколошки проблеми Србије не могу се решити без активног учешћа и инвестиција републичких јавних предузећа. Наиме, на листама највећих загађивача у свим областима заштите животне средине по правилу се појављују јавна предузећа, а међу њима се нарочито издваја ЕПС. Тако је ЕПС највећи појединачни загађивач ваздуха, највећи генератор индустријског отпада (пепео), али и највећи генератор индустријских отпадних вода у Србији. Главни разлог за ову поражавајућу статистику је то што ЕПС годинама није ни изблиза инвестирао довољно у заштиту животне средине, а иза тога стоји дугогодишње лоше пословање овог предузећа. Због одлагања неопходних инвестиција сада су пред ЕПС-ом огромне обавезе. Само у пројекте везане за заштиту ваздуха ЕПС је у обавези да инвестира око 650 млн евра, а за достизање свих потребних еколошких стандарда овом предузећу потребно је преко милијарду евра инвестиција у наредних десет година. Да би се те инвестиције реализовале потребно је да ЕПС напokon реформише своје пословање, што се стално одлаже (смањење вишка запослених уз побољшање њихове структуре, смањење техничких губитака и крађа, побољшање наплате потраживања, организационе слабости и

друго). О реформи ЕПС-а се доста говорило током фискалне консолидације у периоду 2015-2017. и то је требало да буде важан део тадашњег аранжмана са ММФ-ом, али се у овим реформама није далеко одмакло.

За повећање инвестиција у заштиту животне средине потребна су и системска унапређења у управљању овом облашћу. Мањак инвестиција није једини проблем у области заштите животне средине, већ је то и неодговарајући системски оквир за вођење еколошких политика. Ова два проблема заправо су међусобно повезана. На пример, повећање инвестиција у заштиту животне средине тешко је могуће ако не постоји квалитетна техничка документација и пројекти, за шта је опет потребно да постоји довољан број запослених инжењера и стручњака за израду пројеката који би ову документацију припремили. Управо први системски проблем који истичемо јесте мањак квалификованих запослених у држави који за проблеме заштите животне средине. Ово се пре свега односи на инспекцијске послове, стручњаке за специфичне административне послове, као и на поменуте инжењере и стручњаке за израду пројеката. На пример, компаративна анализа показује да је број инспектора у области животне средине у Србији 2-3 пута мањи него што је потребно за ефикасно спровођење контроле, а отприлике 2-3 пута требало би повећати и административне капацитете задужене за преношење и имплементацију ЕУ директива. Други важан узрочник проблема у области заштите животне који издвајамо јесте велика сегментација надлежности за ову област, што отежава координацију и смањује непосредну одговорност за спровођење мера и пројеката. За област очувања животне средине у Србији тренутно су надлежна различита министарстава (Министарство за заштиту животне средине, Министарство пољопривреде, Министарство рударства и енергетике и друга), различите државне агенције, јавна предузећа (пре свега локална комунална предузећа) и локалне самоуправе. Наша препорука је да се тежи већој централизацији пројеката из заштите животне средине.

Извештај Фискалног савета обухвата анализу проблема и потребних инвестиција у три области: отпадне воде и водоснабдевање, управљање чврстим отпадом и заштита ваздуха од загађења. Извештај Фискалног савета обухвата три велике целине које се баве специфичним изазовима у појединачним секторима заштите животне средине. У првом поглављу бавили смо се проблемима заштите воде од загађења, где постоји огроман проблем недостајуће инфраструктуре – Србија готово да нема пречишћиваче отпадних вода већ се канализациони системи, по правилу, изливају директно у водотокове. Због мањка инфраструктуре, потребне инвестиције у сектор вода убедљиво су највеће у односу на све друге анализиране области. У истом, првом поглављу, анализирамо и систем водоснабдевања где смо посебан акценат ставили на проблем неисправне воде за пиће. У другом поглављу тема нам је управљање чврстим отпадом. Највећи део овог дела извештаја посветили смо прикупљању и третману комуналног отпада где је улога државе највећа, а потребне су и велике инвестиције у нове регионалне депоније. Такође, у овом поглављу указали смо и на специфичне проблеме везане за индустријски и опасни отпад. Трећи део извештаја односи се на заштиту ваздуха од загађења. Овде је главни проблем недостатак системског оквира за контролу и достизање потребних ЕУ стандарда. На крају, извештај има и додатно поглавље у ком се бавимо финансијским и буџетским пројекцијама неопходних улагања у област заштите животне средине, као и потребним системским реформама да би се повећање инвестиција у ову област успешно спровело.

Србија располаже наслеђеном инфраструктуром у области водоснабдевања, али је она запуштена, док је третман отпадних вода неразвијен. У сектору вода анализирали смо две велике области – заштиту вода од загађивања и снабдевање пијаћом водом и закључили да оба сектора имају изузетно велике проблеме. Иако водоснабдевање формално није део области заштите животне средине, ову тему смо обухватили због важности унапређења те комуналне услуге и њене повезаности са еколошким проблемима. У сектору снабдевања водом, Србија у просеку располаже инфраструктуром наслеђеном добрим делом из друге половине двадесетог века, али она није одржавана и унапређивана тако да ни овај сектор не функционише добро. Главни проблеми јесу лош квалитет воде, велики губици воде на преносној мрежи и недовољан приступ становништва централним јавним водоводима. Наиме, преко 40% водовода у земљи има воду која није за пиће, више од трећине воде изгуби се на мрежи на путу од водовода до корисника, углавном због пуцања старих цеви, а приступ централном водоводу, иако нешто развијенији, није омогућен великом делу становништва појединих делова земље (углавном југ и исток). С друге стране, заштита вода од загађивања је скоро потпуно нова и неразвијена област у нашој земљи. Наиме, у Србији практично не постоји инфраструктура за пречишћавање отпадних вода из домаћинства и фабрика, па се мање од 10% отпадних вода пречисти, а остатак се директно испушта у реке, загађује животну средину и угрожава здравље људи. Насупрот Србији, у упоредивим земљама ЦИЕ пречисти се око 70% отпадних вода и овај проценат се увећава из године у годину. Непречишћавање отпадних вода делом је разлог за то што се тек 7% површинских вода Србије по еколошком статусу сврстава у добре, а ништа у одличне. Такође, ни канализациона мрежа наше земље није довољно развијена, с обзиром на то да тек 55% становништва има канализациони прикључак, а она скупља отпадну воду и представља неопходан предуслов за функционисање фабрика за пречишћавање отпадне воде. Унапређење инфраструктуре у водоснабдевању и заштити вода потребна је првенствено због унапређења квалитета живота становништва, а затим и због испуњења стандарда које Србији диктира ЕУ током процеса приступања.

Инфраструктура у сектору вода захтева далеко највећа улагања државе у односу на друге анализирани секторе, готово 6 млрд евра. С обзиром на незадовољавајуће стање инфраструктуре Србије у сектору вода, не изненађује то што су у овој области потребна велика улагања, па ће, по свему судећи, ове инвестиције бити највредније у поређењу с другим секторима. Према последњим проценама, укупне инвестиције државе у овој области износиће приближно 5,8 млрд евра. Од тога се на област заштите вода од загађивања односи 4,3 млрд евра, а на водоснабдевање 1,5 млрд евра. У оквиру заштите вода највеће улагање биће потребно за проширење и рехабилитацију постојеће канализационе мреже (2,5 млрд евра), а изградња пречишћивача отпадних вода коштаће вероватно око 1,3 млрд евра. С обзиром на обимност ових пројеката, припрема пројекте документације могла би да кошта додатних скоро 500 млн евра. У сектору водоснабдевања, слично као у заштити вода, највише средстава биће потребно за инвестиције у мрежу, тј. њено проширење и рехабилитацију (преко 800 млн евра). Уз то, процењује се да ће рехабилитација постојећих и изградња нових фабрика воде коштати око 600 млн евра, а да ће потребне инвестиције у нова и постојећа изворишта воде износити око 100 млн евра.

Канализациона мрежа у Србији није довољно развијена практично ни у једном делу државе. Развијеност канализационе мреже је важан проблем повезан са пречишћавањем отпадних вода зато што се канализацијом отпадна вода прикупља и

транспортује до постројења за прераду отпадних вода. Међутим, Србија не само да ни изблиза нема довољно постројења за прераду отпадне воде, већ нема испуњен ни предуслов за њихово функционисање – постојање разгранате канализационе мреже. Наиме, у нашој земљи свега 55% становништва има приступ систему јавне канализације (60% домаћинства), док у упоредивим земљама Централне и Источне Европе ову услугу има 84% становништва. Становништво које нема систем канализације користи септичке јаме (3,1 млн становника од око 7 млн становника Србије). Најбоља прикљученост на канализациону мрежу је у великим градовима: Београду (прикљученост централних општина преко 90%), Новом Саду, Нишу, Крагујевцу (сва три града 80–85%). Међутим, већ и приградске општине већих градова немају довољну прикљученост – нпр. у Младеновцу 45% становништва има канализациони прикључак, Обреновцу око 40%, Сопоту 15%. Слична ситуација је у другим мањим општинама, где прикљученост обично варира у распону 15–40%. На пример, у Инђији је 43% становништва прикључено, Трстенику 33%, Убу 20% итд. У појединим мањим местима, међутим, становништво уопште нема канализациони прикључак (Ковачица, Пландиште, Темерин, Тител, Житиште, Осечина, Црна Трава).

Због велике неразвијености канализационе мреже, планира се њено велико проширење и то ће бити појединачно најскупљи инфраструктурни пројекат у области заштите животне средине. Имајући у виду ниску прикљученост становника на канализациону мрежу, велики заостатак Србије у односу на упоредиве земље ЦИЕ, али и захтеве Европске уније, биће неопходно велико проширење канализационе мреже. Према неким званичним проценама, постојећих 14.800 км канализационе мреже треба проширити за око 10.400 км (проширење за 70%), за шта ће бити потребно издвојити око 2,3 млрд евра. Ово је најскупља инвестиција у читавој области заштите животне средине. Проширење мреже најпотребније је у оним областима у којима је ниска прикљученост на канализациони систем, првенствено у Војводини где би требало да буде изграђено додатних 4.800 км мреже. Уз ова средства, потребна за изградњу нове канализационе мреже, процењује се да је за неопходну рехабилитацију око 1.000 км постојеће мреже потребно издвојити додатних 250 млн евра. Обнављање мреже планира се највише у региону Шумадије и Западне Србије, око 400 км, у Војводини, као и Јужној и Источној Србији по око 250 км (заједно 500 км), а у Београду нешто преко 100 км.

У Србији се тек незнатна количина комуналних отпадних вода пречишћава на одговарајући начин, а велики градови не пречишћавају отпадну воду уопште – потпуно супротно европској пракси. За разлику од других земаља ЦИЕ, у којима се пречишћава око 70% комуналних отпадних вода, у Србији је по овом питању ситуација поражавајућа. Иако званични подаци РЗС-а говоре да се 12% отпадних вода насеља пречишћава, подаци државе говоре да се мање од 8% комуналних отпадних вода пречишћава на одговарајући начин. Уз то, у Србији и највећи градови попут Београда и Новог Сада немају пречишћиваче отпадних вода, па се сав садржај канализације директно излива у Саву и Дунав. У ЕУ не постоје градови сличне величине без пречишћивача отпадних вода – нпр. Будимпешта пречисти 95% отпадних вода најсавременијом техником, Братислава 99%, а Беч 100%. Чак и Бугарска и Румунија, које су на зачељу ЕУ на овом пољу, пречишћавају велики део отпадних вода својих престоница – Софија 75%, а Букурешт 60%, обе најбољом доступном техником. Такође, напомињемо да упоредиве земље, иако не пречишћавају сву комуналну отпадну воду, унапређују инфраструктуру из године у годину.

У Србији ће вероватно бити потребно пречишћавање комуналних отпадних вода најбољом могућом техником – тзв. терцијарним третманом. Постоје три нивоа прераде отпадних вода – примарни (најслабији), секундарни и терцијарни (најбољи) и сваки

је прецизно (квантитативно) дефинисан директивама ЕУ и домаћим законодавством. У Европској унији секундарни третман је у огромној већини случајева минимални обавезан, док је за тзв. осетљива подручја обавезан терцијарни ниво третмана. Осетљива подручја представљају све воде код којих је нарочито важно минимизирати загађење, попут изворишта воде за пиће, прекомерно загађених вода итд. Србија ће вероватно највећим делом (а можда и у потпуности) бити третирана као осетљиво подручје због велике потребе да се смањи загађење Дунава у Румунији и чињенице да сливу Дунава припада чак 92% наше територије. Неке упоредиве земље већ третирају целокупну своју територију као осетљиво подручје: Чешка, Естонија, Литванија, Летонија, Пољска, Румунија и Словачка.

Тренутно четири постројења пречишћавају воду до терцијарног нивоа, а биће потребно изградити још око 350 постројења. Од укупно 39 постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода, у Србији тренутно свега 4 постројења имају терцијарни третман пречишћавања комуналних отпадних вода (Маглић – Бачки Петровац, Сента, Суботица, Пећинци). Уз њих, 22 постројења имају секундарни третман, 8 је у потпуности ван функције, 4 има неке технолошке процесе ван функције или је са недовољним капацитетом, а једно постројење је у функцији али прерађује воду тек примарним третманом. Према последњим плановима, у Србији је потребно изградити око 350 постројења за прераду комуналних отпадних вода, углавном терцијарним третманом, за 400 агломерација (насељених подручја). Од тога би се у четири највеће агломерације (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац) пречишћавало далеко највише од укупних комуналних отпадних вода, око 42%. Укупна вредност ових пројеката процењена је на око 1,3 млрд евра. Непречишћавање отпадних вода представља вероватно један од највећих проблема животне средине у Србији и зато процењујемо да је неопходно да држава (Република, локалне самоуправе и локална предузећа) почну да већ у 2018. години улажу средства за израду пројектне документације.

Индустријске отпадне воде не третирају се довољно добро. Индустријске отпадне воде представљају најопаснију врсту отпадних вода пошто могу да садрже различите токсичне супстанце. Третман индустријских отпадних вода истраживали смо преко података из извештаја Батута, који анализира појединачне погоне и узорке њихових отпадних вода, и званичних података РЗС-а, који посматра количине отпадних вода. Наиме, према подацима РЗС-а, од укупне *количине* отпадних вода, пречисти се око 42% (не рачунајући отпадну воду ЕПС-а која се користила за хлађење у процесу производње електричне енергије; ово је исувише велика количина воде и замагљује стварну слику остатка привреде). Уз то, пречишћавање се углавном врши примарним третманом, који није довољан, а секундарним и терцијарним третманом преради се тек 10% индустријских отпадних вода. Такође, подаци Завода за јавно здравље Батут указују на то да 57% анализираних индустријских *погона* не поседује уређаје за пречишћавање отпадне воде и таква ситуација је непромењена у претходне три године (2015–2017). Уз то, око 50% *узорака* индустријских отпадних вода није задовољавало стандарде о квалитету отпадне воде прописане Уредбом о граничним вредностима емисије загађујућих материја у воде.

У сегменту индустријских отпадних вода, улога државе највише се састоји у контроли и одговорности за рад јавних и државних предузећа, док би највећи део инвестиција ипак требало да сноси приватни сектор. С обзиром на то да би свако постројење које испушта индустријске отпадне воде морало да има и сопствени пречишћивач отпадних вода, јасно је да трошкове инвестиција у овом сегменту бриге о водама мора највећим делом да сноси приватни сектор. Држава у овој области успоставља систем како би се спречило да штетна индустријска отпадна вода улази у реке (директно или кроз канализациону мрежу) – прописује дозвољене количине емитованих загађујућих

супстанци, издаје дозволе за загађивање, контролише и евентуално кажњава. Поред тога, држава је директно одговорна за предузећа у свом власништву која својим отпадним водама загађују водотокове. Конкретно, постоје градови који имају нарочито изражен проблем непречишћене отпадне воде, а имају и неко неприватизовано државно предузеће (нпр. Панчево са Азотаром и Петрохемијом) – и ти проблеми су вероватно повезани. Ово је још један од разлога (уз неуспешно пословање и буџетску подршку овим предузећима) због којих је неопходно да држава приватизује она предузећа за која постоје приватизациони изгледи, уз обавезу задовољавања свих еколошких стандарда од стране будућег власника. Предузећа која није могуће приватизовати потребно је препустити стечају, како не би више оптерећивала буџет и наносила штету животnoj средини.

Једна последица непречишћавања комуналних и индустријских отпадних вода јесте лош квалитет површинских вода Србије. Према еколошком статусу, тек 7% вода Србије може се сврстати у добар квалитет, а нема вода које се могу оценити одличним квалитетом. У Европи, добром и одличном еколошком статусу у просеку припада око половине површинских вода. Ово је једна, најочигледнија последица испуштања комуналних и индустријских отпадних вода директно у реке. Поред тога, неуређен систем управљања отпадом и велики број несанитарних и дивљих депонија комуналног отпада, као и непрописног одлагања индустријског и опасног отпада близу водотокова доприносе загађењу река, а томе треба додати и употребу пољопривредних азотних ђубрива, речни саобраћај итд. Поред лошег еколошког статуса, још један индикатор квалитета вода јесте њихов хемијски квалитет. У Србији 80% вода има добар хемијски састав, и то одговара просеку ЕУ. Није, међутим, познато који су тачно узроци хемијског загађења, али могуће је да Србија и у овом погледу заостаје за Европом с обзиром на то да смо мање индустријализована земља и да је код нас загађење генерално мање.

Велики бачки канал представља велики и ургентан еколошки проблем, а уједно и пример тешкоћа у решавању проблема загађености површинских вода. Велики бачки канал (ВБК), део система Дунав-Тиса-Дунав, некада речна саобраћајница, сада због великог загађења није плован. Огромно загађење прелива се на Тису и Дунав и тако се овим рекама преноси даље. Са око 400.000 кубних метара контаминираног муља и загађеном водом, процењује се да је ВБК најзагађенији водоток у Европи. Извор загађења ВБК јесу комуналне отпадне воде, али и бројна оближња индустријска постројења. Због катастрофалног еколошког стања ВБК, Министарство заштите животне средине прогласило га је још 2008. једном од три црне тачке српске екологије (уз Панчево и Бор). Тада је за отклањање овог проблема припремљен пројекат (45 млн евра) за изградњу колектора Врбас-Кула за комуналне и индустријске отпадне воде, изградњу централног постројења за прераду отпадних вода у Врбасу и чишћење (одмуљавање) ВБК. Иако је прошло десет година од почетка решавања овог проблема, пројекат није готов. Наиме, након изградње централног постројења за прераду отпадних вода појавио се проблем недовољне количине отпадних вода јер Врбас и Кула немају довољно изграђену канализациону мрежу. Чишћење ВБК није ни започето, а као најновији проблем појавило се питање безбедне локације одлагања контаминираног муља.

Квалитет воде за пиће у Србији често није добар и ово је, процењујемо, највећи проблем у сектору водоснабдевања. Различити извори указују на то да је вода из јавног водовода у Србији често лошег квалитета, а овај проблем је најизраженији у Војводини. Проблем лошег квалитета воде постоји како у урбаним срединама, тако и у сеоским срединама, а у сеоским је по правилу још израженији. Према извештајима Завода за јавно здравље Батут, у 2017. години 56% градских водовода имало је исправну воду за пиће, а

преостала 44% имали су неисправну воду, или у физичко-хемијском погледу (12%) или микробиолошки (18%) или према оба ова критеријума (14%). Јесте забележено благо побољшање, пошто је проценат водовода са добром водом повећан са 49% 2010. на 56% 2017. године, али је овај напредак ипак скроман, нарочито због тога што у последње три године квалитет стагнира практично на 55-60% исправности. У сеоским водоводима ситуација је у просеку још гора, а из њих се водом снабдева око милион људи. Прво, контрола се у овим водоводима чак и не врши редовно и друго, свака анализа указује да је квалитет воде још слабији него у градским срединама – у селима је тек 37% водовода исправно (20 п.п. мање него у градским срединама). У чак 73% водовода вода се ни не хлорише редовно, велики број хлоринатора није у функцији, па хлорисање некад није ни могуће. Због коришћења неисправне воде најчешће управо у сеоским срединама избијају хидричне епидемије, које су се у протеклих 15 година редовно, бар једном годишње бележиле.

Лош квалитет воде у сеоским водоводима не изненађује када се имају у виду и други проблеми ових водовода, због чега би управљање њима требало да преузму локална водоводна предузећа. За 88% сеоских водовода не зна се тачан власник, у 66% случајева водоводи су под управом неквалификованог особља, 55% не задовољава техничке услове, 73% има неограђено извориште и могућност контаминације од стране животиња, 64% је потенцијално угрожено оближњим пољским клозетима, канализацијом, загађењем од саобраћаја, индустрије итд. Због свих проблема који постоје у сеоским водоводима пожељно би било да управљање њима преузме локално предузеће задужено за водоснабдевање.

Годишње се на мрежи изгуби око 35% произведене пијаће воде, углавном због старости цеви. Од укупне количине воде за пиће коју водоводи Србије пошаљу крајњим корисницима, изгуби се 35%, а тек 65% произведене воде дође до купаца, при чему се временом ситуација погоршава (2005. губици били око 27%). Поменутих 35% изгубљене воде представља заправо воду која се не фактурише из било ког разлога. Углавном је то вода која исцури на дистрибутивној мрежи и не стигне до крајњих корисника али овде спадају и крађе, тј. нелегална прикључења на мрежу и потрошњу воде која се не региструје водомерима. Овакви губици постоје у свим земљама, али су по правилу далеко мањи. Најмање губитке имају Холандија (5%), Немачка (7%) и Данска (8%), док упоредиве земље имају губитке од око 20% - Пољска (15%), Чешка (17%), Мађарска (20%), Словачка (26%), Словенија (27%). Од земаља ЦИЕ једино Румунија има губитке веће од Србије (38%). Пошто неке државе не фактуришу воду којом се чисте улице или коју користе ватрогасци, није могуће безусловно поређење губитака међу земљама, али се у сваком случају губитак већи од четвртине (25%) сматра превисоким, а Србија тај праг увелико прелази.

Приступ јавном водоводу у просеку једини није изразито лош у односу на друге земље ЦИЕ, али и ту постоје делови земље са незадовољавајућим приступом. Према званичним подацима, у Србији око 85% становништва има приступ јавном водоснабдевању, што је сасвим упоредиво са земљама ЦИЕ где у просеку 86% становништва има прикључак на јавни водовод. Релативно добар приступ водоводној мрежи дугује се великим делом наслеђеној инфраструктури и инвестицијама током друге половине двадесетог века. Уз то, прикљученост на водоводну мрежу повећала се са 76% 2002. године на 85% сада, али првенствено због миграција из села у град, не због проширења мреже. У Војводини и Београду прикљученост је висока (95%), међутим у појединим деловима земље прикљученост је јако ниска – нпр. у Нишавској области износи 50%, а у Топличкој 62%. Проблем ниске прикључености на водоводну мрежу у појединим областима повезан је са

проблемима сеоских водовода без идентификованог власника, пошто се управо овакви водоводи налазе у оним крајевима земље у којима званична статистика региструје ниску прикљученост на водоводну мрежу. Истичемо, такође, да се јављају проблеми услед недовољне количине воде, иако је прикљученост на мрежу одговарајућа, (у Чачку, Пожеги, Горњем Милановцу, Бору, Пожаревцу, Великом Градишту, Лазаревцу), а и проблеми и с количином и с квалитетом (у Зрењанину, Кикинди, Краљеву, Туприји).

Прикупљање и третман отпада

Проблеми у прикупљању и третману отпада су огромни, а томе је знатно допринео дугогодишњи неодговоран однос државе. Лоше управљање отпадом представља можда и највидљивији и најраспрострањенији еколошки проблем који опасно угрожава здравље становништва. У Србији се организовано скупља тек 80% комуналног отпада, за разлику од преко 95% у упоредивим земљама ЦИЕ. Остатак отпада завршава на „дивљим“ депонијама којих у Србији има око 3.500, од чега велики број у близини насеља и изворишта воде, што представља озбиљан ризик по здравље становника. Чак и отпад који се прикупи углавном се не одлаже на безбедан начин (70% прикупљеног отпада одлаже се на депоније које не задовољавају санитарне стандарде). Прерада прикупљеног отпада (рециклажа, контролисано сагоревање, компостирање) слабо је развијена, па се у Србији скоро сав прикупљени комунални отпад одлаже на депонијама, за разлику од упоредивих земаља ЦИЕ, у којима се депонује свега 50% отпада, а остатак се прерађује (на нивоу читаве ЕУ 75% прикупљеног отпада се преради). Слично као за комунални отпад, ни индустријски отпад у Србији не прерађује се довољно (нпр. пепео из ЕПС-а), а уз то, нису добро уређени ни системи евидентирања и контроле индустријског отпада. Овде нарочито забрињава неразвијен систем контроле токова опасног индустријског отпада, па су учестали примери откривања непрописно одложеног токсичног отпада широм Србије. На све ове текуће проблеме требало би додати и историјски отпад који води порекло углавном од бивших државних и друштвених предузећа. Држава је највећи део ових огромних проблема одавно препознала, па је од 2003. усвојено више стратегија управљања отпадом. Међутим, осим усвајања стратегија конкретних помака готово да није било. Главни разлог за то је, по свему судећи, што третман отпада никада није био високо на листи приоритета свих Влада у претходних 15 година. Тако се дешавало да чак и у ситуацијама када држава располаже довољним средствима, када постоје стратегија и планови за уређење система управљања отпадом, приоритет буду неки други пројекти (нпр. НИП из 2006. године).

За решавање нагомиланих проблема лошег управљања отпадом у Србији потребне су инвестиције од око 1,5 млрд евра. Будући да су проблеми у управљању отпадом толико широко распрострањени, за решавање овог проблема потребно је, осим хитног уклањање отпада који угрожава здравље становништва („дивље“ депоније, историјски и опасни индустријски отпад) и то да држава инвестира у готово све фазе прикупљања и третмана отпада – тј. у изградњу нове инфраструктуре (регионалне депоније, постројења за прераду), у опрему (контејнери за сепарацију отпада, камиони) и друго. Највећа улагања, од око милијарду евра, потребна су у систем управљања комуналним отпадом који је убедљиво највећи и најсложенији. Овде је, пре свега, потребно затворити преко 160 несанитарних општинских депонија уз ремедијацију земљишта, као и инвестирати у изградњу око 20 нових регионалних депонија уз пратећа постројења за третман отпада. Решавање проблема историјског отпада и дивљих депонија процењује се на око 300 млн евра, а додатна улагања државе у укупном износу од око 200 млн евра потребна су у санацију

рударског отпада, посебних токова отпада (батерије, акумулатори, електронски апарати) и друго.

Потребно је успоставити и дугорочно одржив систем управљања отпадом. Анализа Фискалног савета показала је да постоје бројни системски пропусти у управљању отпадом. Један од главних проблема су неодговарајући људски ресурси, а ту се пре свега мисли на инспекцијске службе које имају мањак запослених, а уз то су и превише децентрализовано организоване. Због тога је контрола токова отпада на забрињавајуће ниском нивоу. Такође, требало би преиспитати и казнену политику, како за неодговорно понашање становништва тако и за предузећа. Због неодговарајуће казнене политике и слабе контроле, појединим предузећима (уз мали ризик да уопште буду откривени) више се исплати да плаћају казне за непрописно одложени отпад него да га уклањају на безбедан начин. Такође, локална јавна предузећа која су одговорна за управљање отпадом (градске чистоће), веома често имају губитке и преживљавају само на основу субвенција које добијају од локалних самоуправа. Финансијски проблеми локалних јавних предузећа онда се одражавају и на њихову могућност да успешно обављају своју основну функцију. На крају, међу системским проблемима истичемо и то да постојеће стратегије за управљање отпадом не само што се нису спроводиле, већ су временом и застареле, односно више нису у складу са важећим ЕУ директивама. Зато је паралелно са унапређењем система управљањем отпадом потребно направити и нови дугорочни стратешки оквир у ком би држава дефинисала своје циљеве и начин на који би их остварила.

Фискални савет је посебно анализирао специфичне проблеме у управљању различитим врстама отпада – комуналном, индустријском и другим врстама отпада. Анализу управљања отпадом поделили смо на више целина по појединачним категоријама отпада. Највише пажње посветили смо управљању комуналним отпадом у ком је улога државе најсвеобухватнија, а потребне јавне инвестиције највеће. Други део анализе посветили смо индустријском отпаду који у специфичним случајевима високе токсичности (опасни отпад) може представљати велику опасност по здравље становништва. Улога државе у управљању индустријским отпадом углавном је контролна. Уз ове две, највеће целине, овим извештајем представили смо проблеме и препоруке које се односе на грађевински, медицински, амбалажни отпад и посебне токове отпада који захтевају специјални третман (истрошене батерије, електричне и електронске апарате, аутомобиле, отпадна уља, гуме и друго).

Прикупљање и третман комуналног отпада најсложенији је сегмент управљања отпадом, а њим се не управља добро ни у једној фази процеса. Систем прикупљања и третмана комуналног отпада најзаступљенији је и најсложенији сегмент управљања отпадом. Добро управљање овим системом подразумева ефикасно спровођење више повезаних активности: 1) организовано прикупљање укупног отпада који генеришу домаћинства, као и предузећа која свој отпад одлажу у контејнере, 2) третман највећег дела прикупљеног отпада (рециклирање, компостирање, контролисано спаљивање) и 3) одлагање преосталог комуналног отпада (након третмана) на начин који је безбедан по животну средину. Међутим, ниједан од ових процеса у Србији не функционише добро, што представља озбиљан ризик по здравље становништва. За решавање проблема потребно је координисано ангажовање државе, локалних самоуправа и комуналних предузећа и велике инвестиције у изградњу нове инфраструктуре.

Потребно је уклонити постојеће и спречити настанак нових „дивљих“ депонија. Знатан број домаћинстава није обухваћен организованим системом прикупљања

комуналног отпада (процењује се око трећине домаћинства, углавном у руралним областима), па се око 20% генерисаног комуналног отпада уопште не прикупља организовано. Уз то, постоји мањак свести грађана о штетности одлагања отпада у природи, што онда, уз неефикасну контролу надлежних институција и неодговарајућу казнену политику, доводи до непрописног одлагања великих количина комуналног отпада. Због тога у Србији, по званичним проценама, постоји око 3.500 „дивљих“ депонија (незваничне процене о броју „дивљих“ депонија још су веће). Ове депоније непосредно угрожавају здравље становника – често су у непосредној близини насеља, водотокова и изворишта воде. Међутим, за решавање проблема није довољно само уклонити постојеће депоније. Далеко већи део посла је у томе да се систем уреди тако да се дивље депоније више не појављују. То значи да је потребно унапредити процес прикупљања отпада кроз побољшање пословање локалних јавних предузећа задужених за то – што подразумева њихову реорганизацију уз отпуштање вишкова, побољшање наплате, преиспитивање политике цена и друго – а неопходне су и знатне инвестиције у опрему и возила (нови контејнери, специјализовани камиони за одвожење смећа и друго). Будући да је мало вероватно да локална јавна предузећа, која често послују неуспешно или на граници рентабилности, сама обезбеде потребна средства за ове инвестиције – сматрамо оправданим да средства за ове намене обезбеди локална самоуправа или, у крајњем случају, и сама држава. Да би се проблем „дивљих“ депонија трајно решио, реформа локалних јавних предузећа и инвестиције морале би бити испраћене и оштријом казненом политиком и интензивнијим инспекцијским надзором.

Највећи изазов представљаће решавање проблема несанитарних општинских депонија. Оно што је заиста поражавајући податак за Србију је то што тренутно скоро да нема разлике у томе да ли ће отпад завршити на дивљим депонијама или ће их комунална предузећа одложити на неку од градских или општинских депонија. Наиме, у Србији постоји преко 160 несанитарних (званичних) депонија које су углавном веома старе, са попуњеним капацитетима и из којих се изливају веома штетне отпадне воде (око 20% је на раздаљини мањој од 1 км од изворишта воде која се користе за водоснабдевање). Због катастрофалног стања градских и општинских депонија није редак случај да у њима избију пожари који се тешко гасе. Тако је, на пример, само током 2017. године било више десетина пожара на депонијама (Београд/Винча, Нови Сад, Озаци и друго) који су, често у дужем временском периоду, производили токсични дим који може да угрози здравље становника. Несанитарне општинске депонија представљају вероватно и највећи систематски проблем у управљању комуналним отпадом који је распрострањен практично на читавој територији Србије. Због тога је његово решавање кључно за довођење у ред читавог система управљања комуналним отпадом и захтева непосредно ангажовање државе.

Систематско решавање проблема несанитарних депонија подразумева њихово затварање уз ремедијацију земљишта и отварање нових, регионалних, депонија које задовољавају европске еколошке стандарде. Као што смо поменули, решавању проблема несанитарних градских и општинских депонија опасних по здравље становништва мора се приступити систематски и уз непосредно ангажовање државе. Држава је овај проблем препознала још пре више од петнаест година, али у његовом решавању није одмакла. Основни део прве државне стратегије за управљање отпадом (усвојена још 2003) био је управо изградња 29 регионалних центара за депоновање и третман отпада – као замена за постојеће несанитарне депоније. Међутим, готово ништа се до сада није урадило на имплементацији ове стратегије. У међувремену, направљена је још једна стратегија (2010-2019. година), која је, премда нешто обимнија, у основи имала веома сличан план

регионалног управљања комуналним отпадом (само је број регионалних депонија смањен на 27).

Успостављање регионалних центара испоставило се као проблематично из више различитих аспеката. И поред тога што су две детаљне стратегије предвиђале изградњу 29/27 регионалних центара за депоновање и третман отпада, у пракси је тренутно оперативно свега 8 регионалних депонија, про чему све оне имају изражене проблеме у функционисању. Уз то, ниједна од изграђених регионалних депонија не одговара у потпуности предвиђеним потребама (нпр. нису развијени системи сепарације, третирања отпада, појављују се процедурне воде које се одливају у водотокове и друго). Спора изградња регионалних центара резултат је бројних слабости који се су се јављале током читавог процеса. *Прво*, отежано је организовање региона, пошто општине не могу да се договоре око финансијског учешћа, управљања будућом депонијом, локације депоније и друго. *Друго*, израда планско-техничке документације често је била проблематична због недостатка стручних кадрова и/или недовољног истраживања. *Треће*, и сам процес градње се често продужавао услед лошег планирања/недостатка новчаних средстава, нерешених правно-имовинских послова и друго. *Четврто*, и након пуштања у пробни рад депонија испостављало се да су потребна додатна улагања да би она била оперативна, што је захтевало и нове новчане ресурсе и време. Дакле, чини се да је у читавом процесу требало да буде боље организације, координације локалних самоуправа, али и њихове чвршће контроле, а, сматрамо, и већег финансирања од стране централне државе.

Третман комуналног отпада није на задовољавајућем нивоу – највећи део прикупљеног отпада у Србији само се одлаже без икакве прераде. ЕУ директиве све већи значај дају третману прикупљеног отпада (рециклажа, компостирање биоразградивог отпада, контролисано сагоревање ради добијања енергије), па се проценат отпада који се прерађује у ЕУ повећава из године у годину. Тренутно се на нивоу ЕУ око 75% отпада прерађује, а постоје и поједине земље у којима се готово сав прикупљени отпад преради, односно у којима готово да нема отпада који заврши на депонијама (Шведска, Данска, Белгија). За Србију су од поменутих земаља свакако релевантније земље ЦИЕ – које су такође оствариле велики напредак у третману отпада у претходних десетак година, тако да се и у њима у просеку око 50% отпада прерађује. За разлику од упоредивих земаља, у Србији примарна сепарација отпада није развијена, постројења за сепарацију отпада постоје свега у неколико депонија, а на територији Србије нема постројења за (еколошко) сагоревање отпада и за његово компостирање. Србија, дакле, има најлошији третман прикупљеног комуналног отпада у Европи (уз Македонију и БиХ). За боље управљање комуналним отпадом и усклађивање са важећим ЕУ директивама потребно је да се у свакој регионалној депонији изграде пратећа постројења за третман отпада. Овај процес био би економски исплативији уз додатно укрупњавање планираног система регионалних депонија и смањење њиховог броја на око 20 (тамо где још није почела изградња). Због тога је потребно ревидирати и постојеће планове и Стратегију управљања отпадом.

Држава не контролише добро токове индустријског отпада, због чега опасан индустријски отпад често завршава на небезбедним локацијама. Уз комунални отпад где држава има непосредну одговорност за његово прикупљање и депоновање, улога државе у токовима индустријског отпада је првенствено контролна. Произвођач индустријског отпада требало би да сноси трошкове сакупљања, транспорта, третмана и одлагања отпада, а уз то у обавези је да плати држави накнаду за заштиту животне средине (накнада за произведени или одложени отпад, чија висина зависи од тога да ли се ради о опасном или неопасном отпаду). Међутим, овај систем у пракси не функционише добро. Прво, сама

предузећа имају мотив да не пријаве тачне количине створеног индустријског отпада (што им јесте законска обавеза). С друге стране, држава нема довољно развијене механизме контроле, али ни санкционисања оваквог понашања (казне су у неким случајевима мање од трошка безбедног уклањања индустријског отпада). Прва директна последица тога јесу нешто нижи приходи од накнада, који би, под претпоставком уређеног система, могли бити додатни извор финансирања преко потребних улагања у екологију. Већи и опаснији проблем је, међутим, то што није довољно добра контрола токова, нарочито опасног индустријског отпада. Овде се показало да су неодговорна била не само предузећа која генеришу опасан отпад, већ и предузећа овлашћена за управљање опасним отпадом (предузећа којима се плаћа за безбедно одлагање опасног индустријског отпада). Тако постоје случајеви да се опасни отпад након преузимања од произвођача, уместо прописаног поступања (привременог складиштења или извоза) само затрпа у земљу. У последњих пола године, све су чешћа откривања опасног отпада, као што су примери из околине Новог Сада, Панчева, Обреновца. Учестало откривање непрописно одложеног опасног отпада добра је најава да држава појачава напоре у регулисању ове области, али у томе мора да се истраје док се проблем не реши у потпуности. Уз то, нужно је унапредити механизам процесуирања и кажњавања прекршиоца закона.

Занемаривање проблема индустријског отпада сада ставља државу пред захтеван изазов решавања нагомиланог историјског индустријског отпада. Дугогодишњи мањак контроле државе, уз пропадање великог броја бивших државних гиганата, довели су до тога да се знатне количине индустријског отпада годинама непрописно одлажу у оквиру фабричких комплекса. Премда је велики број ових фабрика затворен већ дужи низ година проблеми њиховог нагомиланог отпада и даље су актуелни. Дакле, остале су велике количине историјског индустријског отпада (процењује се око 100.000 тона, али детаљни подаци и о количинама и саставу отпада нису познати), који је често веома штетног хемијског састава. Сакупљање тог отпада, као и збрињавање и санирање загађеног земљишта требало би да организује и финансира држава, а процењује се да би то могло коштати чак 250-300 млн евра. Неке од најризичнијих, те и најургентнијих тачки за решавање су индустријска зона Шабац (Зорка), Вискоза из Лознице, Латекс из Чачка, а затим и друга постројења попут ИМТ-а у Београду, ЕИ из Ниша и слично. Уз све наведено постоје предузећа у процесу приватизације са већом или мањом количином нагомиланог индустријског (опасног) отпада чије санирање је законска обавеза државе пре саме приватизације. Премда ова предузећа већ послују неодрживо (нпр Азотара), додатни разлог за што хитније решавање њихове судбине је ризик од нагомилавања индустријског отпада, чије је санирање финансијски захтевано, а на крају ће пасти на терет државе.

У наредном периоду потребно је успоставити и развити поновну употребу индустријског отпада. Према расположивим подацима највећи део индустријског отпада потиче из термичких процеса (попут летећег пепела, шљаке и муљева) чији је главни генератор јавно предузеће ЕПС. Иако је међународна пракса (већ 50 година) да се овај отпад поново користи као сировина у грађевинској и цементној индустрији, код нас и даље није успостављена. Прва кочница правне природе (препознавање пепела као сировине), отклоњена је 2015. године усвајањем Уредбе о примени пепела у грађевинарству и путоградњи, али и даље се у пракси није одмакло. Премда постоје велике количине овог отпада (процене 200-250 млн тона уз годишњи прираст од око 6 млн тона), потребно је одговорно позабавити се овим проблемом.

У циљу успостављања ефикасног система управљања отпадом, не сме се заборавити и на одговарајући третман специфичних категорија отпада. У специфичне

категорије отпада убрајају се оне врсте отпада за чији третман су потребне посебне процедуре – медицински, грађевински, амбалажни отпад и посебни токови отпада (батерије, акумулатори, електрични и електронски апарати, возила и друго). У досадашњим стратегијама отпадом највећи акценат стављан је на комунални отпад, јер се последице његове лоше организације најлакше уочавају. О појединим специфичним категоријама отпада мање се водило рачуна, али је овај проблем ипак више актуелизован у претходних неколико година. Одређени помаци су направљени, нарочито у систему амбалажног управљања отпадом, али је то све недовољно у односу на величину проблема и међународне стандарде којим се тежи у циљу еколошки одговорног односа према отпаду. Преко потребно је успоставити дугорочно одрживе системе управљања амбалажним и посебним токовима отпада (акумулатори, батерије, електрични апарати, отпадна возила и друго). Наиме, основни циљ је да се што више створеног отпада поново искористи или одложи на начин који неће угрожавати здравље људи. Уз то, неопходно је омогућити и што већи проценат поновне употребе грађевинског материјала. Овај отпад углавном завршава бачен на некој од дивљих или несанитарних депонија, а процењује се да би се око 80% могло поново искористити. Скрећемо пажњу и на то да се рециклажа грађевинског отпада сматра једним од приоритета у ефикасном систему управљања отпадом, и у ЕУ он се користи за велике капиталне пројекте попут грађења путева, мостова и друго. На крају, премда у Србији постоји третман медицинског отпада, он није довољан и ускоро би требало обновити постојећу опрему – па је вероватно прави тренутак да се стратешки размисли и будућем начину управљања овим отпадом.

Загађивање и заштита ваздуха у Србији

Због вишедеценијске небриге о квалитету ваздуха тренутно је најмање трећина становништва Србије изложена прекомерно загађеном ваздуху. Квалитет ваздуха који удишемо једна је од запуштенијих области у оквиру заштите животне средине, јер већ деценијама уназад мањка стратешке одређености државе за његову заштиту и смањење загађења. Званични подаци указују на то да тренутно приближно 2,5 милиона грађана живи у областима с прекомерно загађеним ваздухом, који садржи барем једну загађујућу материју у количини која се може сматрати опасном по здравље. Већ добро познате „црне тачке“ неки су од највећих градова у Србији – Београд, Крагујевац, Панчево, Бор, Ваљево, Ужице, Смедерево, Суботица и Сремска Митровица. Међутим, постоје чврсте индикације да је овај еколошки проблем заправо још распрострањенији. Несистематска мерења која се не користе у званичном оцењивању указују на то да је ваздух забрањавајуће лошег квалитета и у Нишу, Чачку, Севојну и Косјерићу, док за многа велика насеља и индустријске центре у којима живи готово четвртина градског становништва у Србији (нпр. Нови Пазар, Лесковац, Врање или Пирот) поуздани подаци о стању ваздуха и не постоје. Узимајући у обзир географске и климатске карактеристике и заступљеност уобичајених извора загађења у овим градовима, нема сумње да су и њихови становници у одређеној мери изложени штетном дејству загађеног ваздуха. Другим речима, званични подаци о (не)квалитету ваздуха највероватније дају само доњу границу броја потенцијално угрожених грађана. Упоредне анализе потврђују да је у претходних 15-20 година урађено мало или нимало у циљу побољшања квалитета ваздуха. Наиме, Србија је почетком овог века по емисијама загађујућих супстанци у ваздух (по становнику) била сасвим упоредива са земљама Централне Европе, а сада је негативни рекордер. Док су их друге земље у просеку готово преполовиле, код нас су у зависности од врсте загађујуће материје или остале непромењене или су повећане. Према последњим

доступним подацима за 2015. годину, емисије сумпор-диоксида по становнику су у Србији биле за чак 350% веће од просека у Централној Европи, чврстих (суспендованих) честица за око 70%, односно за око 30% и случају оксида азота, угљен-моноксида и органских материја.

Загађен ваздух има поражавајуће последице на здравље становништва, а Србија већ плаћа високу цену занемаривања овог проблема. Прекомерно загађен ваздух препознат је у свету као један од највећих здравствених ризика који потичу из животне средине и процењује се да сваке године превремено однесе преко 400.000 живота у Европи. Наиме, све већи број медицинских истраживања потврђује постојање чврсте везе између лошег квалитета ваздуха и појаве различитих респираторних, кардиоваскуларних и малигних обољења, а најугроженији су деца и старија лица. Најновији резултати показују да изложеност повећаним концентрацијама чврстих честица и оксида азота чак и у пренаталном периоду значајно повећава ризик појаве бројних хроничних болести касније током живота: умањене функције плућа, астме и других респираторних проблема, гојазности, дијабетеса и малигних болести (на пример, карциноми дојке и простате). Међутим, свест о овој узрочно последичној вези у Србији није довољно развијена и ова тема веома ретко заокупља пажњу јавности. Релевантних домаћих истраживања о утицају прекомерне загађености ваздуха на здравље становништва готово да нема, али постоје међународне студије у којима се налазе процене и за Србију – а закључци су алармантни. Европска агенција за заштиту животне средине је у свом извештају о квалитету ваздуха у Европи у 2017. години проценила да у Србији најмање 10.000 људи не доживи очекивану старосну доб јер удишу ваздух који је прекомерно загађен чврстим честицама, оксидима азота или приземним озоном. Такође, испоставља се да је Србија међу најугроженијим земљама у Европи кад се посматра број изгубљених година живота (у односу на укупан број становника). Број преурањених смртних случајева услед загађености ваздуха је свакако најдраматичнији показатељ, али је то само део цене коју плаћамо. Повећане стопе обољевања од различитих болести умањују квалитет живота грађана, повећавају трошкове здравствене неге и смањују продуктивност радника.

На лош квалитет ваздуха у Србији пресудно утичу активности у три сектора – енергетици, индустрији и саобраћају. Убедљиво највећи загађивачи ваздуха у Србији долазе из енергетског сектора – термоелектране и градске топлане, а у локалним срединама значајни извори загађења су и јавне установе и домаћинства са својим котларницама и ложиштима. Само ЕПС-ове термоелектране производе око 95% укупних емисија сумпор-диоксида и преко 50% оксида азота, а енергетски сектор у ширем смислу пресудно учествује и у емисијама других загађујућих материја. Узроци су бројни: доминантно ослањање на угаљ у производњи електричне енергије, дотрајала постројења, недовољна заступљеност технологија за пречишћавање димних гасова, неразвијеност и ограничена употреба система за даљинско грејање и др. Индустрија такође битно доприноси количини загађујућих материја у ваздуху због застарелости технологија и енергетске неефикасности, а посебно су проблематична државна предузећа – РТБ Бор, Азотара, Петрохемија, МСК. Проблем који је нарочито изражен у најгушће насељеним градским срединама и стога угрожава велики број грађана јесте загађивање ваздуха из сектора саобраћаја. Због прекомерне оријентације на друмски саобраћај (како грађана тако и јавних превозника) и велике заступљености неадекватно одржаваних старих возила, овај сектор је важан извор загађења ваздуха оксидима азота, угљен-моноксидом и угљеводоником. Неспорно постоји потреба да се ограничи и смањи емисија загађујућих материја у ваздух и из других сектора, пре свега пољопривреде. Међутим, спровођење одговарајућих мера у енергетици, индустрији и саобраћају представља кључне полуге за побољшање квалитета ваздуха у Србији и

последично ублажавање негативних последица прекомерно загађеног ваздуха на здравље становништва и животну средину.

Побољшање квалитета ваздуха мора постати приоритет и због веома строгих захтева Европске уније. Европску политику у области заштите ваздуха чине дрве групе директива: *прва*, која дефинише максималне дозвољене концентрације свих релевантних загађујућих материја у ваздуху (које се сматрају безбедним по здравље); и *друга*, која ограничава емисије загађујућих материја из појединачних постројења и поставља стандарде квалитета нафтних деривата. Србија је у претходном периоду остварила солидан напредак на пољу усклађивања домаћег законодавства са захтевима ЕУ, али још увек нису изграђени институционални, административни и технички капацитети који би „на папиру“ добре законе спроводили у пракси – па су резултати изостали. Већ смо напоменули да концентрације загађујућих материја у ваздуху у многим српским градовима прекорачују здравствено безбедне границе, а прелиминарне анализе указују на то да веома скроман број постојећих постројења у енергетском сектору и индустрији употребљава најбоље доступне технологије из угла заштите ваздуха. Као добра илустрација могу да послуже ЕПС-ова термоенергетска постројења, која тренутно заузимају првих 5-6 места на листи највећих извора већине загађујућих материја у Србији, и без изузетка крше домаће и ЕУ прописе. Према последњим доступним подацима из 2016. године, измерене концентрације сумпордиоксида биле су веће од прописаних од 5 пута (ТЕНТ) до чак 20 пута (ТЕ Костолац), док су концентрације оксида азота у просеку два пута премашивале вредности које захтевају директиве ЕУ. Имајући у виду да је период за усклађивање термоенергетских постројења са европским захтевима већ почео од 2018. године (по уговору са Европском енергетском заједницом), ЕПС у наредним годинама очекује веома сложен задатак смањивања емисија ових полутаната.

Смањење загађења ваздуха из свих извора захтева огромна улагања, а држава је макар посредно одговорна за инвестиције од око 2,3 млрд евра. Заштита ваздуха је вишедимензионални изазов који захтева инвестиције у смањење загађења из најразличитијих извора, а које су обавеза приватних и јавних предузећа, државе или појединачних домаћинстава. Међутим, анализом основних узрока прекомерне загађености ваздуха у Србији утврдили смо да је за решење овог проблема кључна улога државе – како кроз директне инвестиције, тако и у реформама предузећа у државном власништву како би се она оспособила да благовремено и довољно инвестирају у заштиту ваздуха. *Прво*, ЕПС ће до 2027. године морати да уложи око 650 млн евра у постројења за одсумпоравање димних гасова и модернизацију постројења за смањење емисија оксида азота и евентуалну уградњу филтера. У противном, постоји ризик да ће производни капацитети у којима се не постигну захтеване вредности бити принудно повучени из производње, а то би могло да уруши систем снабдевања електричном енергијом у земљи. *Друго*, неопходно је смањити загађивање ваздуха из градских топлана (посебно оних које као гориво користе угаљ и мазут) за шта ће бити потребна улагања од око 550 млн евра у реконструкцију постројења (прелазак на природни гас, биомасу или комунални отпад) и проширење топловодне мреже до 2030. *Треће*, држава и Србијагас требало би да инвестирају око 1 млрд евра у завршетак гасификације Србије, и тако омогуће већу употребу природног гаса у сектору грејања у деловима земље који још нису покривени дистрибутивном мрежом (такође до 2030. године). *Четврто*, свођење загађења ваздуха из градских саобраћајних предузећа на прихватљив ниво захтева инвестиције у замену еколошки застарелих аутобуса од око 100 млн евра у средњем року, што се највећим делом односи на ГСП Београд. *На крају*, потенцијално велике трошкове предузећа у приватизацији за усклађивање са строгим захтевима ЕУ у

погледу заштите ваздуха Влада би морала да избегне тако што ће напоскон решити њихов статус – приватизовати их или препустити стечају.

Мањак инвестиција је хронична бољка у пословању ЕПС-а и велико је питање да ли је ово предузеће способно за снажно повећање улагања у заштиту ваздуха. Пословање ЕПС-а је оптерећено бројним проблемима, а један од најпоразнијих ефеката лоших резултата овог предузећа у последњих десетак година јесте мањак инвестиција чак и за одржавање постојећих капацитета. О реформи ЕПС-а се доста говорило током фискалне консолидације у периоду 2015-2017. и то је требало да буде важан део тадашњег аранжмана са ММФ-ом, али општа оцена је да се није далеко одмакло у превазилажењу суштинских препрека да ово предузеће постане дугорочно успешно. Иако је ЕПС у последње време бележио позитивне пословне резултате, највећи проблеми – превисоки расходи за запослене, ниска цена електричне енергије, слаба наплата потраживања, губици у дистрибутивној мрежи, организационе слабости, велика задуженост –у мањој или већој мери још увек су присутни. У таквим околностима не изненађује то што су инвестиције ЕПС-а у заштиту животне средине остале релативно ниско на листи приоритета, тако да је у периоду 2003-2016. уложено свега 322 млн евра. Сада је ЕПС у обавези да инвестира двоструко већи износ само у заштиту ваздуха (око 650 млн евра) до 2027. године, а динамика пројекта постројења за одсумпоравање димних гасова у ТЕНТ-у упозорава да се те инвестиције споро реализују чак и кад су финансијска средства обезбеђена. Наиме, споразум с Јапанском агенцијом за међународну сарадњу о кредитирању овог пројекта склопљен је још давне 2011. године, а уговор о изградњи потписан је тек у јесен 2017. Притом, инвестиције у заштиту ваздуха само су део инвестиција овог предузећа које морају бити спроведене у наредних 5-10 година. Огромна средства биће потребна за замену застарелих постројења предвиђених за повлачење до 2024. и повећање удела обновљивих извора енергије у производњи струје, а то су инвестиције које се мере милијардама евра. У случају даљег одлагања неопходних реформи у ЕПС-у сматрамо да постоји ризик да ово предузеће поново неће довољно инвестирати у захтеваним роковима или да ће део трошка морати да падне на терет државног буџета, а оба исхода су апсолутно неприхватљива.

За изградњу „чистијег“ система даљинског грејања неопходно је уређење локалних јавних финансија и локалних јавних предузећа у сектору грејања. Превелико ослањање на угаљ и мазут у производњи топлотне енергије (приближно 50%), застарела инфраструктура (у просеку преко 25 година) и релативно мали број домаћинстава прикључених на топловодну мрежу основни су узроци прекомерног загађења ваздуха из сектора грејања. Да би се умањила штета коју овај сектор наноси ваздуху у локалним срединама потребна су огромна улагања – око 330 млн евра за модернизацију производних капацитета (прелазак топлана на природни гас, обновљиве изворе енергије или комунални отпад) и још око 220 млн евра за ревитализацију и проширење топловодне мреже до 2030. Премда су ове инвестиције углавном у надлежности локалних самоуправа и градских топлана, имајући у виду тренутно стање њихових финансија мало је вероватно да ће се потребне инвестиције реализовати без директног укључења Владе. Примера ради, инвестиције читавог сектора грејања тренутно износе свега око 20 млн евра, а требало би да буду 2-3 пута веће да би се поменути пројекти реализовали у предвиђеном року. Парадоксално је то што су многе градске топлане након оштрог пада цене енергената у 2014. години „преко ноћи“ постале профитабилне, али се то побољшање пословања није прелило на пораст инвестиција. Чини се да је основни разлог за то чињеница да локалне самоуправе преузимају у буџет највећи део те добити и користе је за текућу потрошњу уместо за инвестирање у систем грејања. Сматрамо да је за видљиве резултате у побољшању квалитета

ваздуха у кратком року кључно превођење оних градских топлана које и даље доминантно користе угаљ и мазут на „чистије“ врсте енергената (попут оних у Крагујевцу, Бору, Лесковцу или Крушевцу). То је велики изазов јер ова локална јавна предузећа послују лоше, а најекстремнији пример је Енергетика из Крагујевца – проблеми овог предузећа су толико нарасли да их више не може решити, ни самостално нити уз помоћ Града. На крају, унапређење сектора грејања у Србији битно зависи и од завршетка гасификације земље и допремања еколошки супериорнијег гаса у делове земље који још увек нису покривени дистрибутивном мрежом. За то су потребна такође веома велике инвестиције (процењује се око 1 млрд евра), а за то су задужени директно буџет Републике и ЈП „Србијагас“.

Побољшање квалитета ваздуха у великим градовима битно зависи од реформи јавних саобраћајних предузећа и инвестиција у модернизацију њиховог возног парка. Због неразвијености инфраструктуре за остале видове саобраћаја (железнички или водни), Србија се у превозу путника и терета прекомерно ослања на друмски саобраћај, који је из угла заштите ваздуха најмање прихватљив. Примера ради, учешће друмског саобраћаја у превозу путника у Србији износи око 90%, што је знатно више него у ЕУ (нешто преко 50%) или земљама Централне и Југоисточне Европе (око 75%). Према је основни узрок прекомерног загађења ваздуха из сектора саобраћаја велики број приватних аутомобила који не задовољавају стандарде, важан део проблема у највећим градовима представља и застарео возни парк јавних саобраћајних предузећа – пре свега београдског ГСП-а. Према расположивим информацијама, готово половина аутобуса овог предузећа (преко 300) не задовољава новије еколошке стандарде и потребно их је заменити, а инвестиције су потребне и за набавку трамваја будући да је просечна старост постојећих возила преко 30 година. Наша процена је да би укупна улагања у возни парк ГСП-а, с циљем смањења загађивања ваздуха и побољшања услуге превоза за грађане, у средњем року износила око 100 млн евра. Како сад ствари стоје, модернизација возног парка градског саобраћајног предузећа пашће на терет буџета Београда, јер ГСП, и поред годишњих субвенција од око 60 млн евра, и даље гомила губитке. Међутим, иако је ово улагање Града оправдано из угла заштите ваздуха, сматрамо да би највећи део трошкова инвестиције Град морао да надомести смањењем износа субвенција које ГСП добија сваке године. Да би се то и десило, неопходно је хитно решити проблеме због којих је ово предузеће један од највећих губиташа у земљи – лошу наплату карата, дарежљив систем повластица, вишак запослених и релативно високе зараде.

За решење великог индустријског загађења ваздуха из државних предузећа потребно је напokon решити њихов статус – приватизовати их или послати у стечај. Индустрија у Србији је велики загађивач ваздуха, а кључни узроци леже у технолошкој застарелости постројења, енергетској неефикасности, недостатку опреме за пречишћавање димних гасова, али и законодавном оквиру који је недовршен и недоследно се примењује. Највећи део трошкова за усклађивање индустријских постројења с веома стриктним и компликованим захтевима ЕУ требало би да сноси приватни сектор, али специфичност Србије огледа се у томе што су међу највећим загађивачима управо државна предузећа. На листи 20 највећих загађивача ваздуха у 2016. доминирају државна предузећа из електроенергетског сектора, али и РТБ Бор, Азотара, Петрохемија, МСК и др. Фискални савет у овом тренутку не располаже потребним подацима за процену потенцијалних трошкова за усклађивање државних предузећа у сектору индустрије с важећим прописима ЕУ. Међутим, како већина њих годинама послује лоше и недовољно инвестира, нема сумње да су им сада потребна огромна улагања за прелазак на чистије производне технологије и уградњу ефикасних филтера за пречишћавање димних гасова. Имајући у виду да је лоше

пословање државних предузећа један од највећих фискалних ризика и да је отплата њихових огромних дугова већ падала на терет буџета (нпр. дуг Петрохемије према НИС-у од 105 млн евра), готово је извесно да ова предузећа нису способна да предузму све неопходне мере за заштиту ваздуха и усклађивање с прописима ЕУ. Сматрамо да је једино оправдано решење да Влада избегне потенцијално велике трошкове за потребне инвестиције у посрнулим државним предузећима, тако што ће после готово двадесет година напokon решити њихов статус – пронаћи приватног партнера или их препустити стечају. Даље одлагање завршетка приватизације не само да је фискални ризик, већ наноси и огромну штету животnoj средини.

Величина потребних инвестиција и извори финансирања

Проблеми и потребне инвестиције у заштиту животне средине толико су велики да то мора да постане приоритет у вођењу јавних политика. Србија већ скоро три деценије систематски заостаје за упоредивим европским земљама у заштити животне средине. У последњих десетак година, за које имамо прецизније податке, за заштиту животне средине у Србији државни и приватни сектор издвајали су тек трећину средстава у односу на издвајања за ове намене у земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ) – 0,7% БДП-а у Србији наспрам 2% БДП-а у ЦИЕ. Због тога је стање комуналне инфраструктуре у Србији знатно лошије у односу на упоредиве земље, што се директно одражава на нижи квалитет живота грађана и угрожава њихово здравље (несанитарне градске и општинске депоније, неисправна вода за пиће, загађен ваздух и друго). Снажно повећање инвестиција државе у заштиту животне средине морало би да постане државни приоритет. Прво, то је основни предуслов за превазилажење недопустиво лоших услова за живот и за побољшање здравља становника. Друго, већа издвајања за инвестиције уједно би побољшала и структуру буџета Србије (у ком се недовољно издваја за капиталну потрошњу) и позитивно би допринела привредном расту. Треће, Србија се у будућности лако може суочити с плаћањем пенала у износу од више десетина милиона евра годишње уколико се у процесу приступања ЕУ не задовоље прописани стандарди у заштити животне средине. Неопходна улагања у животну средину треба да буду буџетски одржива, нарочито када се има у виду велики обим средстава које је неопходно буџетима Републике и локалних самоуправа одвојити за ове намене у наредним годинама. То је једино могуће ако се убрзају реформе, првенствено државних републичких и локалних предузећа, и ако се, упоредо с тим, буџетски новац не троши популистички на неодржив раст текућих расхода – пре свега на прекомерни раст пензија и плата у јавном сектору.

Годишња издвајања државе за заштиту животне средине у наредном вишегодишњем периоду морала би да се повећају за око 500 млн евра (за око 1,3% БДП-а). Садашњи ниво државни улагања у животну средину (највише до 100 млн евра годишње) не обезбеђују достизање ни минимума стандарда заштите животне средине. Анализа Фискалног савета показује да ће за постизање задовољавајућих стандарда у заштити животне средине и усклађивање са европским директивама држава морати да издвоји најмање 8-9 млрд евра у наредних 10 до 15 година. Највише средстава је потребно уложити у сектор вода – око 6 млрд евра (пречистачи отпадних вода, изградња канализационе мреже и друго), затим још око 1,5 млрд у сектор отпада (изградња регионалних депонија са пратећим постројењима и друго) и око 1 млрд у заштиту и квалитет ваздуха. Јавна улагања у области животне средине финансирају се из буџета Републике, али и локалних буџета (општине и градови, заједно са локалним јавним предузећима). Да би се остварило потребно укупно улагање, држава би годишње морала да у просеку инвестира око

600 млн евра у заштиту животне средине. Да је ово амбициозан план показује чињеница да би се улагања у животну средину тиме повећала за око 1,3% БДП-а (500 млн евра) у односу на садашњи ниво од око 0,2% БДП-а (80-100 млн евра). Достижање нивоа јавних улагања у животну средину од 1,5% БДП-а одговарало би потребама Србије а и искуства других земаља, које су у овој области далеко одмакле, показују да је ово одговарајући ниво инвестирања. Уз то, улагања у животну средину повећала би укупне инвестиције државе, са садашњих 3-3,5% на преко 4,5% БДП-а, чиме би се у највећој мери решила једна од највећих структурних неравнотежа јавних финансија (недовољне јавне инвестиције). Напомињемо и да поменути износи не представљају целокупна издвајања у животну средину, пошто ће и предузећа у државном и приватном власништву морати сама више да инвестирају – процењујемо укупно и до 200 млн евра годишње у вишегодишњем периоду. Иако се буџет у овом случају не би јавио као непосредни извор средстава, држава би и у овом делу имала пресудну улогу – морала би кроз механизам контроле да обезбеди да се неопходна улагања у предузећима стварно и реализују.

Повећање издвајања државе за заштиту животне средине требало би спровести у три фазе. У првој фази (следеће две до три године) улагања би била знатније увећана услед приоритетних и започетих пројеката, у другој (у периоду од десетак година након прве фазе) одржавала би се на том (високом) нивоу због великих потреба широм система, док би у трећој фази одржавање достигнутог нивоа инфраструктуре захтевало нешто нижи обим средстава (мада и даље висок у поређењу са садашњим улагањима). Прва фаза односи се на кратак рок (2019-2021) и у њему би држава морала да увећава улагања у животну средину до циљаног нивоа од 1,5% БДП-а. Увидом у започете и планиране пројекте сматрамо да је овај план остварив. Потребна је бржа и ефикаснија реализација већ започетих пројеката (нпр. регионалне депоније у Инђији, Суботици и Новој Вароши), као и оних пројеката за које је израда пројектно-техничке документација при крају. Томе додајемо и инвестиције којима није потребна сложена документација, попут набавке камиона за одношење смећа, контејнера за рециклажу, изградње рециклажних дворишта, набавке опреме за мониторинг и слично. Поред тога, у овом периоду требало би финансирати израду целокупне пројектно-техничке документације за сложеније пројекте, што је један од кључних предуслова да се у средњем року (од 2021. надаље) убрзано крене у изградњу недостајуће инфраструктуре (око 350 пречишћивача отпадних вода, преко 10.000 км додатне канализационе мреже, депоније и пратећа постројења за третман отпада и друго). У другом, најдужем периоду, који би требало да траје десетак година, инвестициона улагања државе у заштиту животне средине требало би да се држе на нивоу од 1,5% БДП-а просечно годишње, чиме ће Србија привремено претећи земље ЦИЕ у погледу ових издвајања, које добрим делом већ имају изграђену основну комуналну инфраструктуру. На крају, у трећој фази, када се велики инфраструктурни радови приведу крају, природно је и очекивано да издаци у животну средину умерено опадну до нивоа који ће омогућити редовно функционисање новоизграђених система (ремонт, редовно инвестирање, оперативни трошкови, плате запослених). То значи да очекујемо да се у том периоду издвајања за заштиту животне средине приближе тренутном просеку издвајања у земљама ЦИЕ (од 1% БДП-а).

Србију очекују велике инвестиције, изузетно вредни пројекти и то може бити снажан импулс за домаћу привреду. Потребна улагања у заштиту животне средине у Србији у наредним деценијама велика су по вредности и то ће оптеретити буџете Републике и локалних заједница. Међутим, реализација пројеката ће обезбедити послове за велики број предузећа из области грађевинарства, индустрије и других делатности. Велики део улагања односи се на грађевинске радове, водоводне цеви и друге радове које би могла да реализују

домаћа предузећа, што би генерисало мултипликативни ефекат на целу привреду. Стога улагања у заштиту животне средине представљају шансу за развој привреде Србије. Да би се домаћа предузећа у што већој мери ангажовала у реализацији пројеката из области заштите животне средине, неопходно је да Влада правовремено упозна привредна удружења с пројектима које намерава да реализује, динамичком реализације и другим елементима новог вишегодишњег оквира за инвестиције. Иако су најважнији дугорочни ефекти инвестиција у заштиту животне средине побољшање квалитета живота, здравије становништво и продужење животног века, постоје и знатни позитивни економски ефекти у дугом року (мањи трошкови за здравство, бољи инвестициони амбијент и друго).

Финансирање инвестиција за заштиту животне средине потребно је и могуће без угрожавања буџетске стабилности. Прелиминарне фискалне пројекције прихода и расхода за 2018. и наредне године показују да је предложени пораст инвестиција државе за ове намене могућ без нарушавања успостављене макро-фискалне равнотеже. Важно је, дакле, планирати пораст јавних расхода за инвестиције у животну средину од 1,3% БДП-а као део одрживог фискалног плана (структурни дефицит од 0,5% БДП-а). Процењујемо да ће расходи за јавне инвестиције моћи да се увећају за око 1% БДП-а из простора који ће се обезбедити смањењем државних издвајања за камате (због смањења јавног дуга), завршетком отплате гарантованог дуга јавних предузећа из буџета, а и планирана реформа Пореске управе треба да доведе до раста јавних прихода. Додатних око 0,3-0,4% БДП-а могуће је обезбедити кроз консолидацију буџета општина и градова (умањење субвенција) и реструктурирање јавних комуналних предузећа (што је Фискални савет показао у посебном извештају: „Локалне јавне финансије: проблеми ризици и препоруке“, јун 2017). Поменути извори омогућавају потребна буџетска средства за инвестиције у заштиту животне средине.

Локалне самоуправе треба равноправно да учествују у финансирању пројеката из области животне средине, али оне то сада нису у стању. Локалне самоуправе су један од нивоа власти државе који треба да учествује у изградњи инфраструктуре за унапређење стања у животној средини. Заправо, области које опредељују стању у животној средини и на које јавне инвестиције утичу (отпад, пијаћа вода, отпадне воде и слично) више спадају у надлежност и одговорност локалног нивоа власти него републичког нивоа власти. С обзиром на изузетно велика потребна средства за улагање, у међународној пракси се финансирање пројеката из области животне средине уобичајено дели између централног и локалних буџета. То треба да буде стање коме ће и Србија да тежи, а реформа финансија локалних самоуправа (укључујући локална јавна предузећа) треба да заустави нерационално отицање новца на непродуктивне субвенције и сачува простор за потребне инвестиције. Међутим, у овом тренутку, локалне самоуправе немају довољно финансијских средстава, ресурса и капацитета (стручних људи, савременог знања, познавање регулативе ЕУ) за планирање, спровођење и реализацију захтевних пројеката из области животне средине. Зато процењујемо да је неопходно да се, упоредо са решавањем структурних недостатака на нивоу локала, политика заштите животне средине у великој мери централизује. У супротном, постоји изражен ризик да се у вишегодишњем периоду не почне са ургентном изградњом инфраструктуре од које зависи здравље, квалитет живота, па и услови пословања. У финансијском смислу, то би значило да Република мора да, бар у првој описаној фази (следеће две до три године), покрије део недостајућих средстава на локалу. Конкретно, републички буџет треба да надомести средства која локалне самоуправе не могу да издвоје. Од процењеног обима средстава који би се добио реформом локалних самоуправа (до 0,4% БДП-а), бар половина ће морати да пристигне од централног нивоа

власти, пошто поједини развијенији градови (Београд, Нови Сад) могу већ сада да сопственим средствима у већој мери учествују у суфинансирању пројеката. Учешће Република у финансирању пројеката из области заштите животне средине оправдано је и услед негативних екстерних ефеката. Наиме, загађење које настаје у једној локалној заједници прелива се на друге локалне заједнице или регионе, а трошкови (нпр. лечења од болести које су последица загађене животне средине) финансирају се из доприноса свих грађана Србије.

Суфинансирање треба да остане принцип на коме ће почивати односи између Републике и локалних самоуправа. То што Република треба да интервенише из централног буџета не значи да би локалне самоуправе биле у потпуности ослобођене обавезе финансирања пројеката. Потпуно ослањање на Републику довело би до велике и вероватно нерационалне потражње локалних самоуправа за средствима из централног буџета. Трансфери би се морали дефинисати на тај начин што би се одредило да на сваки динар улагања локалних заједница или региона (група локалних заједница) Република одобрава одређени трансфер. Формално би било одређено да, у зависности од врсте пројеката, на сваки динар које уложе локалне заједнице Република одобрава додатих, на пример, пола динара, један динар, два динара или три динара. Износ трансфера био би различит за различите врсте пројеката, при чему би Република више учествовала у реализацији пројеката веће вредности и пројеката који су од ширег интереса (као што су нпр. регионалне депоније). При одређивању висине трансфера могао би се узети у обзир и ниво развијености локалних заједница, па би мање развијене заједнице добијале веће трансфере.

Трансфери ка локалним самоуправама и сада постоје, само је потребно унапредити њихов квалитет, тј. услове за одобравање. Важно је указати на то да поменути трансфери из републичког ка локалним буџетима не би имали карактер субвенције за покривање губитака, већ би то у суштини била инвестициона средства. Формално, једно од могућих решења је да се уведу суфинансирајући наменски трансфери (у неким земљама зову се еколошки фискални трансфери), који би се из буџета Републике одобравали локалним заједницама или групама локалних заједница за реализацију пројеката из области заштите животне средине. Република и сада на различите начина учествује у финансирању ових пројеката али се то финансирање остварују кроз *ad hoc* споразуме између Републике, с једне стране, и локалних заједница и региона, с друге стране. Досадашњу праксу би требало унапредити на такав да начин да се трансфери услове степеном напора и напретка локалне средине у планирању и имплементацији пројеката из области животне средине.

Повећање улагања у заштиту животне средине делом ће се финансирати и из фондова ЕУ. Инвестициони пројекти у заштиту животне средине високу су на листи приоритета земаља ЕУ и Србија је у могућности да за многе од ових пројеката користи фондове ЕУ. Овде се пре свега мисли на бесповратна средства из ИПА фондова из којих је могуће суфинансирати знатан број инвестиција у заштиту животне средине. Такође, Србији су за ове намене на располагању и кредитна средства међународних финансијских институција која се одобравају под знатно повољним условима од тржишних (нижа каматна стопа, дужи период отплате). За коришћење ових средстава кључно је повећати апсорпционе капацитете Србије, што би значило решавање бројних системских проблема у управљању инвестицијама у заштиту животне средине – неопходних за координацију различитих надлежних институција и нивоа власти, припрему квалитетне техничке документације пројеката неопходне за приступ овим средствима и друго. Уопште, за повећање улагања у заштиту животне средине, један од предуслова је и унапређење системског оквира у ком се оне спроводе и о томе ће бити више речи у наставку текста.

Основни предуслов за већа улагања у комуналну инфраструктуру подразумева успостављање система који ће да подржи раст тих инвестиција. Како би се што пре операционализовали планови у области заштите животне средине (ЗЖС) и достигао и одржао ниво годишњих улагања од 1,5% БДП-а, неопходно је у наредном трогодишњем периоду успоставити системски оквир вођења јавних политика у области животне средине. То подразумева активности које износимо у наставку.

1) Стратешко опредељење државе које би усмеравало политику животне средине и представљало основ за улагања у комуналну инфраструктуру у наредних десет година. С једне стране, то подразумева усвајање нових (недостајућих) стратешких документа државе у области ваздуха и климатских промена – без којих неће бити могуће сагледати стање и одредити потребне инвестиције. С друге стране, потребно је ревидирати постојеће превазиђене стратегије – кровне националне стратегије и стратегије управљања отпадом. Уз то, такође би требало извршити ревизију стратегије управљања водама пошто су у међувремену извршене нове (ниже) процене улагања, док би сви секторски планови државе били усклађени са потенцијално краћим роковима за усклађивање са ЕУ. Коначно, потребно је донети нове акционе планове за спровођење тих стратегија, као и специфичне планове спровођења европских директива у области животне средине.

2) Проширење надлежности Министарства за заштиту животне средине. Тренутно, Министарство за заштиту животне средине (МЗЖС) нема довољне надлежности у животној средини – готово целокупан сектор вода остао је ван ингеренција министарства, док су његове надлежности над оперативним деловима система (локал, јавна и државна предузећа) готово непостојеће. Ово министарство треба да постане стожер свих активности у области заштите животне средине, што је могуће урадити кроз интеграцију сектора вода и животне средине и давањем МЗЖС делимичне контроле и надзора над локалом и комуналним предузећима (поготово над њиховим плановима изградње комуналне инфраструктуре).

3) Операционализација Зеленог фонда. Веће надлежности МЗЖС морају бити праћене и већим буџетским средствима. То се може постићи кроз стављање у функцију Зеленог фонда, што подразумева да се у њега слију наменски приходи од еколошких такси и накнада – 90 до 100 млн евра на годишњем нивоу. То би представљало значајан извор финансирања за заштиту животне средине, а средства би могла да се искористе за финансирање припремних радњи (нпр. израда пројектно-техничке документације) и суфинансирање пројеката на локалу. На овај начин би се гарантовао минимални износ средстава за животну средину који не би могао да се *ad hoc* умањује.

4) Консолидација буџета општина и градова и реформа комуналних предузећа. Од тога зависи успостављање правичног система финансирања где би се трошкови инвестиција равномерно распоредили између Републике и локалних самоуправа. Да би се избегла ситуација у којој републички буџет сноси целокупне трошкове изградње комуналне инфраструктуре, потребно је оспособити локалне самоуправе и комунална предузећа да инвестирају. За то је неопходно консолидовати буџете општина и градова (контрола текућих расхода, смањење субвенција, боља наплата прихода) уз реструктурирање јавних комуналних предузећа (рационализација броја запослених, повећања степена наплате прихода, повећање цене комуналних услуга). Одобравање еколошких трансфера локалним заједницама вероватно неће бити довољно да се оне подстакну на реализацију еколошких пројеката. Стога је потребно да се размотри и

увођење одређених казних мера према локалним заједница које не учествују у довољној мери у реализацији пројеката заштите животне средине. Оправдање за примену казних мера било би у томе што локалне заједнице својим понашањем повећавају трошкове здравствене заштите која се финансира из средстава свих грађана Србије, али и преливање загађења из те локалне заједнице на друге локалне заједнице.

5) Успостављање јасног и функционалног механизма координације. Постојећи систем управљања у области заштите животне средине прилично је децентрализован, а највеће (оперативне) одговорности поверене су локалу и комуналним предузећима који уједно имају и најмање капацитете да се на одговарајући начин носе с повереним надлежностима. Да би се омогућила ефикасна реализација пројеката, од пресудне је важности успостављање јасног и функционалног механизма координације између различитих министарстава, јавних и државних предузећа и локалних самоуправа – што сада није случај у Србији (на то указује и последњи извештај Европске комисије о напретку Србије у приступним преговорима).

6) Што пре запослити недостајући кадар. Широм система постоји мањак стручних људи на административним и инспекцијским пословима у области ЗЖС, а посебно недостају стручњаци за израду пројеката и инжењери. Илустрације ради, само у сектору вода недостаје око 1.500 инжењера и око 1.700 пројектаната. Број инспектора у области животне средине је 2-3 пута мањи него што је потребно за ефикасно спровођење контроле, а отприлике за исти број пута би требало повећати и административне капацитете задужене за преношење и имплементацију директива ЕУ. Дакле, у што краћем року требало би спровести темељну анализу недостајућих кадрова у области животне средине, с прегледом стања по нивоима власти (укључујући комунална предузећа) и типовима посла (администрација, инспекција, инжењери и др). Потом би се запослио недостајући кадар без којег није могућа ефикасна реализација инфраструктурних улагања и усклађивање с европским регулативама.

7) Унапредити мониторинг у области заштите животне средине. Постојећи систем праћења није довољно развијен. С једне стране, он није свеобухватан; на пример, стање се прати на само 20% површинских и подземних вода док мониторинг депонија готово да не постоји. С друге стране, чак и тамо где постоји неки облик мерења квалитета животне средине, оно се углавном своди на неколико кључних индикатора; за адекватно управљање животном средином и усмеравање јавних политика потребно је располагати ширим скупом информација и индикатора. Потребно је успоставити и оспособити систем мониторинга на локалу чија би мрежа употпуњавала централизовани републички систем.

Држава би одговорно морала да приступи решавању проблема у области животне средине како би се на време ускладила са директивама ЕУ и избегла плаћање казни и пенала. Претходно наведене мере недвосмислено показују да је реч о темељним и захтевним реформама које укључују целокупан јавни сектор, а које је у потребно спровести у релативно кратком временском периоду (у наредне две до три године). Одуговлачење с овим реформама или њихов потпуни изостанак значиће спору и неефикасну реализацију инфраструктурних пројеката. То може довести Србију у незавидну позицију у односу на ЕУ. Наиме, Европска комисија контролише спровођења законодавства у области животне средине у земљама чланицама и кандидатима и у случају да дође до пробијања рокова за усклађивање са европским директивама, Србија ће готово извесно плаћати пенале ЕУ који могу достићи износе од чак 20-40 млн евра годишње. Такав исход би се морао избећи по

сваку цену. Постављањем заштите животне средине високо на лествици приоритета економске политике Владе омогућава благовремено спровођење потребних мера, унапређење комуналне инфраструктуре и достизање стандарда очувања животне средине развијених европских земаља.