

INVESTICIJE U PPOV – LOV U MUTNOM

Autor | Jovan Rajić

Izdavač | Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

Dizajn | Marija Mraznica Design

Fotografije i grafički elementi | canva.com

MUTNE VODE – Pregled ključnih problema i izazova u upravljanju postrojenjima za preradu otpadnih voda u Srbiji © 2025 by Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu is licensed under CC BY-NC-ND 4.0. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Maj 2025. godine

RERI
Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu
Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd
Republika Srbija
www.eri.org.rs



Ova publikacija je izrađena u okviru projekta "MUTNE VODE - Borba protiv korupcije, nezakonitosti i zloupotrebe javnih resursa u vodoprivredi" koji sprovodi Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu – RERI, uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji. Stavovi i mišljenja izneta u ovoj publikaciji ne izražavaju neminovno stavove Ambasade i za njih je isključivo odgovoran Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu.

Uvod

Kada su u pitanju značajni infrastrukturni projekti i potreba za sistemskim investiranjem u jednu osjetljivu oblast, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i kanalizaciju (u nastavku zajedno: „PPOV“) ostaju jedan od najznačajnijih, ali i najskupljih investicionih izazova u Republici Srbiji.

Krovni strateški dokument koji definiše i bavi se ovim pitanjem, Strategija upravljanja vodama na teritoriji Srbije do 2034. godine¹ procenjuje da je za investicije u kanalizaciju i postrojenja za tretman otpadnih voda u ovom periodu neophodno izdvojiti čak 3,63 milijarde evra, a za atmosfersku kanalizaciju 1,42 milijarde.

Sredstva za finansiranje PPOV projekata u najvećem delu obezbeđena su iz kreditnih aranžmana, a izbor kreditora izrazito je diversifikovan. Najveći broj kredita obezbeđen je kroz zajmove Evropske unije („EU“), Evropske investicione banke (EIB), Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), Nemačke razvojne banke KfW, ali i kroz bilateralne sporazume zaključene sa vladama drugih zemalja (poput Mađarske i Ujedinjenih Arapskih Emirata).

Projekat „Čista Srbija“, ukupne vrednosti od oko 3 milijarde evra, finansira se iz kredita NR Kine, a njime je planirana izgradnja oko 5,200 km kanalizacione mreže, kao i 165 PPOV, u čak 69 jedinica lokalne samouprave (77 lokacija), pa u tom smislu, isti svakako predstavlja najambiciozniji pojedinačni projekat ove vrste.

Ono što je, međutim, zajedničko svim ovim ugovorima, jeste tajnost podataka i nemogućnost dobijanja konkretnijih informacija i dokumentacije, bilo od pojedinačnih kreditora ili od nadležnih organa Republike Srbije, koji su ove informacije dužni da po zahtevu zainteresovanog lica dostave.

¹ *Strategija upravljanja vodama na teritoriji Srbije do 2034. godine* ("Službeni glasnik RS", br. 3/2017);

² Treba imati u vidu da je ovo procena iz 2014. godine, te da je do dana pisanja ovog dokumenta dodatno investirano u ovu vrstu projekata;

³ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Službeni glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021);

Postojeće stanje

Kada je u pitanju postojeće stanje i funkcionalnost infrastrukture za upravljanje otpadnim vodama i kanalizacijom, sa žaljenjem se može konstatovati da Srbija značajno zaostaje za državama članicama EU, ali i regiona Zapadnog Balkana.

Naime, *Plan upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2027. godine* konstatuje da se u Republici Srbiji prečišćava tek oko 15% prikupljenih otpadnih voda, a da svega 10% stanovništva ima uopšte mogućnost pristupa ovim postrojenjima.

Na nivou EU ovaj procenat iznosi čak oko 90%⁴, a kako se navodi u objavljenim uporednim podacima Evropske agencije za životnu sredinu, veći procenat stanovništva priključenog na sisteme za preradu otpadnih voda imaju, između ostalih, Bosna i Hercegovina (36%), Albanija (26%) ili Hrvatska (96,5%)⁵.

Neslavna situacija u Republici Srbiji je možda najbolje oslikana kroz podatak da od ukupno potrebnih 359 PPOV, Srbija raspolaže sa nešto više od 40, izgrađenih tokom prethodnih 30 godina, od čega je polovina delimično ili potpuno nefunkcionalna⁶.

Primeri konkretnih slučajeva

Tokom implementacije projekta "MUTNE VODE- Borba protiv korupcije, nezakonitosti i zloupotrebe javnih resursa u vodoprivredi", koji sprovodi Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu- RERI, uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji, analizirani su neki od navedenih slučajeva izgradnje PPOV na teritoriji Republike Srbije, kao i kreditni aranžmani zaključeni za potrebe njihove izgradnje. Tom prilikom uočeni su i brojni šabloni koji se po pravilu ponavljaju, a koji svi od reda, ukazuju na značajan stepen netransparentnosti i negiranje principa konkurentnosti, a što sve otvara značajan prostor za koruptivno delovanje. U nastavku ovog dokumenta, predstavljeni su neki od ovih slučajeva.

⁴ Ovo je procenat otpadnih voda koji je obuhvaćen nekim od sistema prerade;

⁵ The European Environment Agency, *Urban waste water collection and treatment in Europe*, 2017;

⁶ CRNA KNJIGA: Mutne vode Studija slučaja o upravljanju javnim investicijama i projektima izgradnje postrojenja za preradu otpadnih voda u Srbiji; Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, 2024. godine (str. 6);

Krajem 2022. godine Narodnoj Skupštini Republike Srbije je po hitnom postupku upućen Zakon o potvrđivanju Sporazuma o zajmu između KfW banke, Frankfurt na Majni i Republike Srbije za program "Vodosnabdevanje i prečišćavanje otpadnih voda u opštinama srednje veličine u Srbiji VI"⁷. *Zakon koji je naknadno usvojen* omogućio je da odredbe predmetnog sporazuma steknu pravno obavezujuću snagu međunarodnog ugovora, što podrazumeva njihovu pravnu suprematiju u odnosu na važeće zakone Republike Srbije, odnosno, njihovu preovlađujuću pravnu snagu u slučaju da pojedina pitanja tretiraju na drugačiji način u odnosu na predmetni zakon⁸.

U obrazloženju predloga zakona koji je dostavila Vlada RS, navedeni su i gradovi odabrani za realizaciju projekta, ali izuzev činjenice da se u Sporazumu navodi da će *gradovi biti izabrani u dogovoru sa KfW-om*, ne precizira se i na osnovu kojih kriterijuma će se to desiti.

Definisano je i da će Republika Srbija, kao zajmoprimac, deo zajma preneti opštinama, koje je sama izabrala u dogovoru sa zajmodavcem (KfW) i lokalnim javnim komunalnim preduzećima zaduženim za upravljanje otpadnim vodama. Ukupna vrednost kredita iznosi 70 miliona evra.

S tim u vezi, Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) je od nadležnog Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture zatražio dostavljanje ugovora zaključenih između Ministarstva i lokalnih samouprava, odnosno javnih i komunalnih preduzeća koji se odnose na realizaciju predmetnih projekata.

U svom odgovoru, Ministarstvo je obavestilo RERI da je samim ugovorima definisano da ugovor ili bilo koje informacije u vezi sa ugovorom, neće biti objavljene ili stavljene na uvid trećim licima bez prethodne saglasnosti druge ugovorne strane, odnosno KfW banke, što je direktno suprotno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Ministarstvo se međutim, istim dopisom obavezalo i da će se u najkraćem roku obratiti kancelariji KfW-a u Beogradu i zatražiti saglasnost za dostavljanje traženih informacija RERI-ju. Međutim, Ministarstvo nikada RERI-ju nije dostavilo obećane informacije, niti je uputilo obaveštenje o tome da li je saglasnost kreditora ikada tražena ili ne.

Imajući ovo u vidu, RERI je u decembru 2023. godine, uputio pismo kancelariji KfW banke u Beogradu, ali i centrali banke u Frankfurtu, sa obrazloženjem opisane situacije. Posebno je istaknuto da su informacije zatražene od Ministarstva (a sada i banke) takve da se ne mogu smatrati tajnom, već naprotiv, predstavljaju informacije za koje postoji izražen interes javnosti da o njima bude obavestena. Takođe, RERI je ukazao i na standarde i pravila dobre poslovne prakse, u skladu sa kojima KfW banka treba da odobri uvid u tražene informacije, te da podstakne Ministarstvo da to učini što pre.

Međutim, ni pored nekoliko urgencija koje je RERI uputio KfW-u, do dana objavljivanja ovog dokumenta nismo dobili odgovore na postavljena pitanja, niti traženu dokumentaciju, bilo od centrale banke u Frankfurtu, bilo od KfW kancelarije u Beogradu.

⁷ Obrazloženje predloga za donošenje Zakona po hitnom postupku broj 03 011-2336/22 od dana 03.11.2022. godine;

⁸ Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 98/2006 i 115/2021) (član 194);

#2 Metito Utilities Ltd.

Jedna od investicija u ovoj oblasti čiji su ugovorni uslovi i tehnička specifikacija do danas, makar za zainteresovanu javnost, ostali pod velom tajne, jeste i projekat koji je dogovoren zaključenjem Memoranduma o razumevanju, potpisanog između Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije i kompanije Metito Utilities Ltd. iz Ujedinjenih Arapskih Emirata⁹.

Predmet ovog sporazuma jeste razvoj i sprovođenje projekta tretmana voda i otpadnih voda u Republici Srbiji. Isti je zaključen u februaru 2019. godine, a njime su se ugovorne strane sporazumele da, imajući u vidu da se opštine i gradovi u Republici Srbiji suočavaju sa deficitom pitke vode i nedostatkom infrastrukture u oblasti prečišćavanja voda i otpadnih voda, a da se kompanija Metito Utilities Limited bavi upravljanjem vodom, finansiranjem i razvojem velikog broja projekata za tretman vode i otpadne vode, sporazumno preuzmu razvoj projekta vodosnabdevanja i prečišćavanja otpadnih voda na bazi izgradnje, upravljanja i prenosa, ili rada i održavanja, inženjeringa, nabavke, izgradnje i finansija, uz napomenu da su krajnji korisnici proizvoda i usluga predviđenih Memorandumom, lokalne samouprave u Republici Srbiji¹⁰.

S tim u vezi, RERI je od nadležnog Ministarstva (potpisnika ugovora), zatražio dostavljanje idejnih rešenja sa celokupnom pratećom dokumentacijom izrađenom od strane investitora, a koje je kompanija bila u obavezi da izradi u skladu sa poglavljem 2. predmetnog Memoranduma (Obim usluga). Osim ovoga, zatraženo je i dostavljanje Studija izvodljivosti sa pratećom dokumentacijom, kao i informacije o jedinicama lokalne samouprave koje su odabrane kao krajnji korisnici (krajnji primaoci) sredstava, a u skladu sa odredbama Memoranduma.

Međutim, nadležno Ministarstvo je odlučilo da sa sebe skine odgovornost u vezi sa zahtevanim informacijama, pa je dopisom obavestilo RERI da je iste potrebno zatražiti od Vlade Republike Srbije, jer ih samo Ministarstvo ne poseduje (?!?).

S tim u vezi, RERI je podneo novi zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, ovoga puta Vladi Republike Srbije, sa identičnim zahtevom kao onim koji je prethodno upućen nadležnom organu uprave. U gotovo identičnom odgovoru, Vlada Republike Srbije je obavestila RERI da ne raspolaže traženim informacijama.

Ukoliko se uzme da su navedene informacije verodostojne, problematična je sama činjenica da niti jedan od nadležnih organa ne poseduje predmetnu dokumentaciju¹¹, pre svega iz razloga što je kompanija bila dužna da istu izradi i dostavi u roku od 4 (četiri) meseca od dana potpisivanja Memoranduma, odnosno, sredinom 2019. godine. U tom smislu, važno je napomenuti i da je u momentu traženja navedenih informacija i dokumenata, Memorandum bio na snazi već 3 (tri) godine, što dodatno govori u prilog činjenici da su navedeni odgovori, u najmanju ruku, sporni.

⁹ Memorandum o razumevanju između Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije i kompanije Metito utilities Ltd. iz Ujedinjenih Arapskih Emirata u vezi sa razvojem i sprovođenjem projekta tretmana voda i otpadnih voda u Republici Srbij ("Službeni glasnik RS- Međunarodni ugovori", br. 3/19);

¹⁰ CRNA KNJIGA: Mutne vode Studija slučaja o upravljanju javnim investicijama i projektima izgradnje postrojenja za preradu otpadnih voda u Srbiji; Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, 2024. godine (str. 7);

¹¹ Iako su po odredbama Memoranduma upravo oni dužni da iste poseduju;

#3 Opština Trstenik

Još jedan od projekata čija su sredstva obezbeđena iz pomenutog KfW kredita jeste i slučaj izgradnje PPOV u opštini Trstenik.

Na podneti zahtev za dostavljanje ugovorne, planske i tehničke dokumentacije povezane sa realizacijom ovog projekta, opštinska uprava dostavila je odgovor da nije u mogućnosti da RERI-ju dostavi kopiju traženog ugovora, budući da isti predstavlja poslovnu tajnu, što je definisano samim ugovorom. Predmetni odgovor nije dostavljen u zakonom propisanoj formi (formi rešenja, odnosno, upravnog akta), pa je zbog toga RERI naknadno ukazao organu vlasti da u situaciji kada se odbija dostavljanje takvih informacija, organ je dužan da tražioca informacije obavesti u formi rešenja koje sadrži odgovarajuće obrazloženje, ali i pouku o pravnom leku.

Rečju, svrha propisivanja date norme jeste da tražiocu informacije ostavi mogućnost za podnošenje žalbe Povereniku za informacije od javnog značaja, kako bi on naložio imaću informacije da istu dostavi tražiocu. Pored ovoga, RERI je predmetnim dopisom obrazložio i zbog čega se tražene informacije ne mogu smatrati tajnom i još jednom ponovio zahtev za njihovo dostavljanje.

U daljem postupku, Opštinska uprava je delimično postupila po zahtevu RERI-ja, pa je odgovor dostavila u zakonom propisanoj formi; međutim, rešenjem je delimično odbila da dostavi tražene informacije, obrazlažući ovo činjenicom da su, u skladu sa Sporazumom, zaključeni posebni ugovori sa odabranim opštinama i gradovima, a da su ugovorne strane Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i lokalne samouprave (u konkretnom slučaju Opština Trstenik).

Kako se u odgovoru dalje navodi, članom 14. ratifikovanog Sporazuma, propisana je zabrana prenosa informacija trećim stranama u vezi sa Programom, a naročito objavljivanje Programa, ugovorne dokumentacije, finansijske ili poslovne informacije o stranama koje učestvuju u Programu, kao i o načinu njihovog finansiranja, te se insistira na tome da bi dostavljanje ugovora bilo suprotno članu 2.3 Posebnog Ugovora¹².

Konačno, nadležni organ pozvao se i na odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koje govore o mogućnosti da se tražiocu uskratiti pristup informacijama od javnog

značaja, ako bi se time učinilo dostupnim informacija ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao tajni podatak ili predstavlja poslovnu ili profesionalna tajnu, ili podatak dobijen u postupku zastupanja za čije objavljivanje zastupani nije dao odobrenje, u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad pravobranilaštva, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad pravom javnosti da zna.

Međutim, predmetni zakon definiše da je ograničavanje prava na pristup informacijama moguće samo ako je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite od ozbiljne povrede pretežnijeg interesa zasnovanog na Ustavu ili zakonu, kao i da se ni jedna odredba ovog zakona ne sme tumačiti na način koji bi doveo do ukidanja nekog prava koje taj zakon priznaje ili do njegovog ograničenja u većoj meri od one koja je propisana prethodnim stavom.

Imajući ovo u vidu, RERI je uputio žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kojom je predložio da Poverenik naloži opštinskoj upravi Trstenik da omogući pristup traženim informacijama. Do dana objavljivanja ovog papira, Poverenik nije odlučio po podnetom zahtevu RERI-ja.

¹² Onog čiji sadržaj nije dostupan javnosti, *prim. aut.*;

Preporuke i zaključci

Nadležni organi u Republici Srbiji nikada nisu otvorili suštinsku i stručnu debatu o najboljim tehničkim rešenjima, potrebama i troškovima koji se odnose na izgradnju PPOV, a u svrhu rešavanja kompleksnih i neupitnih problema prečišćavanja otpadnih voda i kanalizacione mreže u Republici Srbiji.

Umesto toga, svi procesi koji se odnose na realizaciju projekata ukupne vrednosti od više milijardi evra, a koji bi trebali biti realizovani isključivo u javnom interesu, odvijaju se „iza zatvorenih vrata“, a zainteresovana javnost nije u mogućnosti da do potrebnih informacija i tražene dokumentacije dođe ni na osnovu naknadno podnetih zahteva, u skladu sa zakonom.

U takvoj situaciji, opravdano se sumnja u način na koji se predmetni projekti realizuju, iz razloga što opšteprihvaćeni koncept ostavlja značajan prostor za korupciju i neposredne pogodbe, a naročito iz razloga netransparentnosti i tajnosti informacija.

Imajući u vidu navedene činjenice, na osnovu celokupne komunikacije sa nadležnim institucijama i prikupljene dokazne građe, moguće je izvući neke opšte zaključke u vezi sa predmetnim postupcima:

- Neophodno je organizovati sveopuhvatnu i stratešku debatu o najboljim dostupnim tehnikama i tehničkim rešenjima, a u cilju očuvanja resursa i smanjenja investicionih troškova, a u najboljem javnom interesu, uz povećanje efikasnosti i poštovanje rastućih standarda zaštite životne sredine;
- Sektor upravljanja otpadnim vodama karakteriše nedostatak stručnih i operativnih kapaciteta, koji bi generisali dalji razvoj i reformu sektora. Ovde se pre svega misli na lokalna javna komunalna preduzeća, koja ne učestvuju u donošenju odluka, pri čemu baš ona treba da obezbede dugoročnu efikasnost i finansijsku održivost, te ih je, s tim u vezi, neophodno uključiti u procese edukacije, a zatim i donošenja odluka u najboljem javnom interesu;
- Neophodno je unaprediti komunikaciju sa javnošću i mogućnost pristupa informacijama od javnog značaja, koje su, suprotno zakonu, ili delimične ili potpuno nedostupne, zbog čega je nemoguće sprovesti neophodnu „javnu kontrolu“ ove vrste projekata;
- Potrebno je razmotriti alternativna rešenja kada su u pitanju način finansiranja, ali i izbor dostupnih tehničkih rešenja, imajući u vidu različita mišljenja koja dolaze od stručne javnosti kada su u pitanju odabrane metode za realizaciju predmetnih projekata.

