



Град Ваљево, Градска управа Ваљево, Карађорђева 64
Одељење за урбанизам, грађевинарство и заштиту животне средине
Г. Александар Лазаревић

23. новембар 2022.

Предмет: Информација о Анализи Акционог плана Нацрта Плана квалитета ваздуха у Ваљевоу 2022-2027

Анализа Акционог плана Нацрта Плана квалитета ваздуха у Ваљевоу 2022-2027

Акциони план Нацрта Плана квалитета ваздуха у Ваљевоу 2022-2027 садржи недостатке који у потпуности онемогућавају имплементацију овог документа у пословни систем органа и служби Града Ваљева, односно онемогућавају испуњавање сврхе Плана квалитета ваздуха, достизање циљаних вредности загађујућих материја у ваздуху

Разлог томе су: неправилно одабрани и формулисани циљеви, неправилно формулисани резултати, одсуство формулисања добрих индикатора, изостајање реалног финансијског плана за реализацију мера, као и изостајање додељивања одговорности и рокова за извршење.

Додатно, у Акционом плану су инкорпорирани циљеви из других политика које не припадају политици квалитета ваздуха (нпр. управљање отпадом, управљање зеленим површинама).

У циљу припреме документа који би био подобан за реализацију и остваривање циљева потребно је у потпуности израдити нови акциони план, заснован на објективно проверљивим показатељима, који би испуњавао услове који су наведени у претходним примедбама.

А. Специфични циљеви Акционог плана

У Нацрту Плана квалитета ваздуха за Ваљево 2022-2027 постављено је осам специфичних циљева:

Табела 1. Листа специфичних циљева Нацрта Плана квалитета ваздуха за Ваљево 2022-2027

1. Смањење аерозагађења пореклом из топлотних постројења и индивидуалних ложишта
2. Смањење емисија загађујућих материја из индустријских постројења
3. Смањење аерозагађења од саобраћаја
4. Унапређење постојећег начина управљања комуналним отпадом у циљу смањења загађења ваздуха
5. Озелењавање Града Ваљева
6. Унапређење мониторинга
7. Подизање свести јавности о значају квалитета ваздуха
8. Праћење реализације плана квалитета ваздуха



Овде бележимо следеће примедбе:

- За постављене специфичне циљеве нису развијени индикатори.
- Индикатори су развијани тек за резултате који су хијерархијски ниже постављени од специфичних циљева, као очекивана последица примене постављених мера.
- У акционом плану није обављено шифровање односно нумерисање поставки у хијерархијским редовима (Специфични циљеви, индикатори, резултата, итд).
- Циљеви нису истог ранга у логичкој матрици, циљеви 1-3 су највишег ранга, представљају смисао израде и примене ПКВ, сви остали су нижег ранга.
- Неправилно рангирање циљева указује на неправилну анализу проблема, као и на неправилан избор стратегије за достизање циљева.
- Формулације циљева су неправилне. Циљеви високог ранга једне политике се дефинишу глаголском облику, као инфинитив (постићи, променити нешто)
- Циљеви 4 и 5 не припадају јавној политици која се тиче квалитета ваздуха, не иду у ПКВ. Они припадају другим политикама које би требало да буду осетљиве за животну средину. То се постиже интеграцијом планова и циљева приликом реализације јавног буџета.
- Циљ 8 је у ствари активност.
- Циљеви нису SMART: онако како су постављени нису јасно специфицирани, мерљиви, достижни, реални, ни тачно временски одређени.
- Претходно указује да документ јавне политике није развије на основу података

Б. Анализа резултата и индикатора

За специфичне циљеве уопште нису постављени индикатори. За постављене мере је постављено 27 резултата за које је одређено 39 показатеља. Будући да два специфична циља нису у области ПКВ (управљање отпадом и озелењавање), овде наводимо листу преосталих резултата (17) и индикатора (29):

Табела 2. Приказ резултата и индикатора Нацрт Плана квалитета Ваздуха за Ваљево 2022-2027

Резултат	Индикатор
1. Смањење емисија из индивидуалних ложишта.	1. Реализовано планирано проширење топлводне мреже 2. Реализована планирана гасификација
2. Смањење коришћења фосилних горива	3. Број угашених котларница на фосилна горива 4. Реализован број субвенција за набавку котлова или пећи на дрвени пелет, гас, или електричну енергију.
3. Смањивање броја индивидуалних ложишта и котларница које као енергент користе фосилна горива	5. Број нових прикључака 6. Реализован број субвенција за набавку топлотних пумпи и пратеће инсталација 7. Реализован број субвенција за набавку соларних колектора
4. Смањење потрошње енергије	8. Број објеката на којима су спроведене мере енергетске ефикасности
5. Мерење емисије продуката сагоревања од стране оператера, а у складу са законским обавезама	9. Број инспекцијских прегледа



6. Идентификовање загађивача	10. Број идентификованих загађивача-остављен извештај
7. Смањење саобраћајних гужви и загушења на градским саобраћајницама	11. Број урађених и донетих докумената
8. Смањење емисије загађујућих материја у ваздух од саобраћаја	12. Поступнути задати циљеви 13. Развијена системска решења кроз студије и пројекте како би се побољшала проточност саобраћаја 14. Изграђена недостајућа путна инфраструктура 15. Број уграђених пуњача за електрична возила
9. Повећање удела бицикала у саобраћају града	16. Број км изграђених бициклических стаза 17. Број обезбеђених паркова за бицикле 18. Број обележених бициклических стаза 19. Број промотивних активности 20. Број одобрених субвенција 21. Број спроведених кампања
10. Повећан квалитет информација ка грађанима, са циљем очувања јавног здравља	22. Проширење броја мерних места и обима испитивања 23. Број кампања 24. Израђена апликација
11. Увођење иновационих технологија за вршење мониторинга.	25. Извештај о извршеној интеграцији ажурираних модела и сценарија у систем управљања квалитетом ваздуха
12. Препоруке и мере у циљу планирања активности за смањење здравствених последица и негативних утицаја на животну средину.	
13. Промена навика код становништва	26. Број кампања
14. Доступни резултати студије широј јавности	27. Израђена студија
15. Надзор и извештавање над квалитативним и квантитативним спровођењем мера предвиђених Акционим планом	28. Достављен извештај почетком сваке године за претходну годину
16. Повећаним надзором и спровођењем казних мера очекивано је да ће инвеститори ефикасније спроводити мере које су већ обухваћене регулативом у предметној области	29. Број инспекцијских надзора
17. Смањење прекорачења емисије загађујућих материја у ваздух из индустријских објеката	



Ни један од постављених резултата се не би могао прихватити као SMART. Ни један од постављених показатеља се не би могао оценити као добар индикатор (good indicator). Овде се нећемо бавити анализом резултата где постоји конфузија у хијерахији и дефиницијама (неки резултати су у ствари циљеви или активности). Слично је и са мерама и активностима из Акционог плана које овде нису представљене. Оне такође, на начин на који су дефинисане, стварају конфузију будући да су одређене као исход неког процеса или као показатељи.

Индикатор је квалитативно/квантитативна мера (параметар) који детаљно говори до ког степена (размере) је остварен циљ/циљеви пројекта, у оквиру датог времена и простора (локација, подручје, територија, насеље, итд)¹.

„Најзначајнија особина доброг показатеља је „објективна проверљивост“, што значи да показатељи нису разумљиви или мерљиви само субјективно. Због тога би требало да две особе које су укључене у мониторинг пројекта или у процену остварености резултата пројекта стигну до истог закључка мерећи реалност употребом успостављених објективно проверљивих индикатора².“

„Добар индикатор који говори о циљевима би требало да указује на поједине аспекте сваког циља као што: место (на коме се дешава промена), квалитет (како и шта треба да се деси), квантитет (коликих је размера промена), време (када се дешава, за колико) и људи (ко од промене има користи)³.“

Дијаграм 1. Структура доброг индикатора



У табели број 2 у наставку представљамо „матрицу за добар индикатор“. На овај начин само желимо да укажемо на један од могућих путева како је могуће представити циљеве у једној политици, програму или пројекту на начин да буду разумљиви, како за реализаторе тако и за јавност⁴.“

¹ ZOPP, An Introduction to the method, Comit, Berlin May 1998, <https://pmkb.com.br/uploads/2013/08/gtz-zopp-comit-introducao-ao-metodo.pdf>

² исто

³ исто

⁴ Пантић В и група аутора, [Извештај о грађанској оцени учинка Плана квалитета ваздуха у Ваљевоу 2016-2021, iRevolucija, Lokalni odgovor, Одбор за људска права, пројекат Зелени инкубатор, Београдска отворена школа, Ваљево 2022](#)



Табела 2, Матрица за добар индикатор

Циљ/резултат	Смањено загађење ваздуха
Значење/Идентификација	Процент грађана који користи обновљиве изворе енергије
Циљна група (коме, за кога?)	Домаћинства са 4 члана и мали предузетници
Количина (колико?)	10% домаћинстава
Квалитет (колико добро, шта?)	Употреба соларне енергије за загревање воде
Време (до кад?)	До краја 2025. године
Место (где?)	У подручјима где није доступна јавна услуга даљинског грејања
Почетно стање (Baseline)	0,5% домаћинстава са 4 члана и 2% малих предузетника користи обновљиве изворе енергије у 2022. години

Постављање индикатора на овакав начин, да испуњавају услове да сваки показатељ буде „добар индикатор“, поред труда планера тражи постојање релевантних података на основу којих би се постављале пројекције, као и које би служиле за мерење. Добар индикатор је од користи планерима, али и онима који су имплементатори програма, политика и пројеката. Добар индикатор је од користи и онима који прате и контролишу (инспекције, контролна тела и органи, скупштина). Добар индикатор је од користи и јавности која уз помоћ овако одређених циљева може да вреднује да ли су остварени и у којој мери циљеви политике који воде до квалитета живота. Одсуство добрих индикатора у Акционом плану Нацрта Плана квалитета ваздуха у Ваљевоу за 2022-2027 чине овај документ неподобним за примену.

В. Анализа кључних заинтересованих страна

Будући да Акционом плану нису одређени SMART циљеви, нити постављени добри индикатори, закључује се да су пројекције промена постављене без анализе потреба, интереса и мотивације кључних заинтересованих страна у Ваљевоу које су „погођене“ загађењем ваздуха. Загађење ваздуха је сложен социјални феномен који подразумева велике промене у свакодневној пракси, понашању, навикама од многих друштвених група, почев од доносиоца одлука, до надлежних за спровођење закона, па до грађана који оболевају и умиру услед загађења ваздуха, најугроженија деца, као и код загађивача, било да су колективи, правна лица или појединци (индивидуална домаћинства). Анализа кључних друштвених група које имају највише интереса од локалне јавне политике која се тиче квалитета ваздуха и највише су погођени проблемом загађења, уопште овде није представљена. **Нити су кључне заинтересоване стране имале прилику да изразе своје потребе и да искажу своје ставове.**

Акциони план који је предмет анализе сведочи да израђивачи плана се нису упуштали и реалност, већ су своје пројекције заснивали на потребама које су биле у ексклузивној прилици да буду представљене и заступљене (нпр. ЈКП Топлана). Акциони план не види ко су и шта су то „индивидуална ложишта“, већ их посматра преко визуре комерцијалног јавног предузећа под нелегитимним утицајем политике. Акциони план не препознаје и друге потенцијалне „пружаоце услуга“ грађанима у смеру унапређења енергетске ефикасности домова и пословног простора, као што су произвођачи и добављачи разне опреме, пословне банке које дају повољне кредите, програми међународних организација за унапређење енергетске ефикасности (GEFF). Ексклузивни интерес ЈКП Топлана је инкорпориран у кључним сегментима плана (процена потреба, пројекција активности, мера и трошкова). Тај интерес је засенио обрађивача који не види да ЈКП Топлана, топлификација и гасификација на начин на који је пројектована је неодржива. Из једноставног разлога, јер већина грађана Ваљевоу није заинтересована за услуге овог јавног предузећа, упркос намери да се представи другачије.



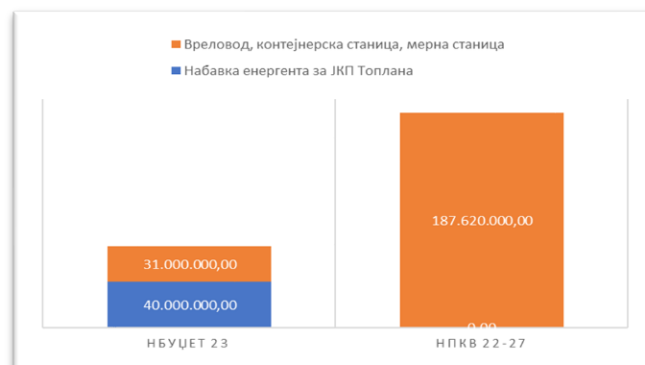
Г. Анализа процењених трошкова и извора финансирања

Акциони план који је саставни део Нацрта Плана квалитета ваздуха у Ваљеву 2022-2027 садржи процену трошкова за само два од укупно 8 постављених циљева: СЦ1. Смањење аерозагађења пореклом из топлотних постројења и индивидуалних ложишта и СЦ4. Унапређење постојећег начина управљања комуналним отпадом у циљу смањења загађења ваздуха. Чак и није наведена процена трошкова свих мера наведених у СЦ1, већ само оних мера које представљају активности ЈКП „Топлана“, односно изградњу њихове инфраструктуре, приближно 4,2 милиона евра (501,1 милион динара). Мере које би представљале подршку грађанима и правним лицима за унапређење енергетске ефикасности нису буџетиране. Такође, у Акционом плану су приказане процене трошкова мера за реализацију циља који спада у локалну политику управљања отпадом, приближно 10 милиона евра на период до краја 2025. године. У акционом плану нису приказане процене трошкова за највећи број мера које се односе на реализацију осталих циљева и остварење резултата.

Поред тога у акционом плану су дефинисане мере и активности за текућу 2022. годину, која је у последњем буџетском кварталу извршења. Овде ваља напоменути да у Нацрту Плана квалитета ваздуха за Ваљево 2022-2027 није обављена финансијска анализа такозваног „претходног“ периода у коме су спровођење одређене мере за смањење загађења ваздуха. У том смислу не постоје евидентирани и представљени реализовани трошкови у претходним годинама, нити њихови извори. Не постоји представљен учинак тих мера, односно процена да ли су реализовани трошкови оправдани, односно да ли су довели до очекиваних промена и ефеката у друштву? Због тога је, поред недостатка података, готово немогуће извршити било какве пројекције, на основу постављених циљева и индикатора. Чак и оскудна пројекција трошкова која је наведена само за мањи део мера Акционог плана се може оценити као нереална. У акционом плану је процењен трошак за изградњу вреловода наведен за 2023. годину у износу 1,19 милиона евра (140,42 милиона динара), те за изградњу подстаница и гасних котларница 400 хиљада евра (47,2 милиона динара), што је укупно за 2023. годину износ од 1,59 милиона евра (187,62 милиона динара). Пројектанти су навели, без додатне спецификације да ће ови трошкови бити финансирани из јавног буџета (Град Ваљево, Република Србија) али и из донација.

На другој страни, у Нацрту Одлуке о буџету Града Ваљева за 2023. је предвиђено у програму 2. Комуналне делатности износ од 40 милиона динара за набавку енергента за ЈКП „Топлана“ и 31 милион динара у програму 6. Заштита животне средине за изградњу вреловода и контејнерске котларнице на гас за прикључење извесног броја корисника у Новом насељу у Ваљеву.

Слика 2. Пројекција трошкова за 2023. годину у Нацрту Одлуке о буџету Града Ваљева и Нацрту Плана квалитета ваздуха за Ваљево 2022-2027





Креатори Акционог плана су без објашњења или образложења укључили исти пројекат у оквиру две различите мере и доделили различите процене трошкова. Пројекат топлификације у Новом насељу који обухвата обезбеђење грејања за ОШ “Десанка Максимовић”, Дом здравља, Парохијски дом, Пошту, три стамбене зграде и двадесет кућа (домаћинстава) је планиран у оквиру мере “Проширење постојеће топоводне мреже” у вредности од 980 хиљада евра за 2023. годину. Исти пројекат је планиран и у оквиру мере “Гасификација делова града и изградња контејнерских гасних котларница” за 2023. годину са проценом трошкова од 470 хиљада евра.

Врло важно питање је оправданост и економичности инвестиција које су предвиђене у Акционом плану, у контексту вишегодишњег планирања и финансирања средствима јавног буџета. У Акционом плану је поред “гасификације” ОШ “Десанка Максимовић” у Новом насељу, планирана изградња контејнерске гасне станице и за потребе ОШ “Милован Глишић” у насељу Брђани у вредности од 270 хиљада евра. У питању су објекти образовних установа који су недавно, последњих 3-5 година опремљени новим системима за грејање који као гориво користе биомасу⁵ (сечка) и мазут⁶. Такође, Акциони план предвиђа гасификацију на овај начин и објекта Геронтолошки центар у износу од 140 хиљада евра у 2023. Ради се о објекту који је у власништву Републике Србије.

Акциони план предвиђа низ мера које би требало да буду подршка грађанима и правним лицима да унапреде енергетску ефикасност својих објеката, али, већ је речено, у том делу Акционог плана нису предвиђени процењени трошкови, а рок за извршење је наведен у облику “до истека плана”.

Акциони план не садржи анализу извора финансирања за трошкове који су додељени појединим мерама и активностима, осим паушалог одређења (Град Ваљево, Република Србија, донације). То је кључна анализа за оцену оправданости и процену ефективности предложених мера. Јасно је да у изради документа није било експертизе у области јавних финансија и буџета. Такође, уопште није уважена социјално-економска ситуација становника Ваљева који су истовремено и жртве загађења али најбројнији загађивачи. Пројекцији у акционом плану су даване без процене заинтересованости и економске способности грађана да учествују у променама.

Д. Анализа додељене одговорности

У Акционом плану Нацрта Плана квалитета ваздуха за Ваљево 2022-2027 нису на прихватљив начин одређене одговорности за реализацију појединих мера, као и за постизање циљева. Није успостављена конкретна одговорност за остварење специфичних циљева. Уместо конкретног одређења који орган или служба ће бити одговорна за реализацију мера, у највећем броју случајева је уписано “Надлежни орган Града Ваљева”.

Пропуштање одређивања конкретне одговорности указује да структуре које би биле надлежне за реализацију овог Акционог плана уопште нису биле укључене у припрему документа. То указује да у случају усвајања оваквог Акционог плана, неће уопште доћи до реализације. Други аспект одговорности је пропуштање Нацрта Плана квалитета ваздуха у Ваљеву за период 2022-2027. да документује и јасно изнесе пропусте који су учињени у претходним годинама који су довели до тога да „претходни план није дао позитивне резултате“. То додатно обесхрабрује будуће носиоце реализације ове политике да буду одговорни и посвећени у реализацији циљева и спровођењу мера.

⁵ <https://www.vamedia.info/2020/10/grad-tri-godine-nije-izgradio-skladiste-za-secku-u-sedmoj-skoli/>

⁶ <https://www.kolubarske.rs/sr/vesti/valjevo/7886/>



Ђ. Закључак

Акциони план Нацрта Плана квалитета ваздуха у Ваљеу 2022-2027 садржи недостатке који у потпуности онемогућавају имплементацију овог документа у пословни систем органа и служби Града Ваљева, односно онемогућавају испуњавање сврхе Плана квалитета ваздуха, достизање циљаних вредности загађујућих материја у ваздуху

Разлог томе су: неправилно одабрани и формулисани циљеви, неправилно формулисани резултати, одсуство формулисања добрих индикатора, изостајање реалног финансијског плана за реализацију мера, као и изостајање додељивања одговорности и рокова за извршење.

Додатно, у Акционом плану су инкорпорирани циљеви из других политика које не припадају пољцици квалитета ваздуха (нпр. управљање отпадом, управљање зеленим површинама).

У циљу припреме документа који би био подобан за реализацију и остваривање циљева потребно је у потпуности израдити нови акциони план, заснован на објективно проверљивим показатељима, који би испуњавао услове који су наведени у претходним примедбама.

Аналізу израдио саветодавни тим удружења Локални одговор

У Ваљеу, 23. новембар 2022.

Председник удружења

Ђорђе Петковић