



БОШ
БЕОГРАДСКА
ОТВОРЕНА
ШКОЛА



**#EY
ЗА ТЕБЕ**

CRNA KNJIGA OTPADA: KO NAPLAĆUJE I „TRUJE KRALJEVO“?



MLADI
POLJOPRIVREDNICI
SRBIJE





UVOD

Publikacija Crna knjiga otpada:Ko naplaćuje i „truje Kraljevo“? predstavlja ključni ishod projektnih aktivnosti „Istraživanje i produkcija dokaza – Crna knjiga otpada“, sprovedene u okviru šireg projekta pod nazivom „Građani Kraljeva vas posmatraju: Odgovornost za svaki dinar i svaki udisaj“. Potreba za kreiranjem ovakvog dokumenta proističe iz hronične krize u upravljanju komunalnim otpadom u Kraljevu, koju karakteriše dugogodišnji nedostatak javne kontrole, netransparentno trošenje namenskih sredstava i ignorisanje ekoloških rizika. Dokument je nastao kao direktan odgovor neformalne grupe „Građanski monitor Kraljeva – STOP otrovu sa deponije Kulagića ada“ i udruženja „Kraljevački razvojni centar“ na dugogodišnju administrativnu inerciju i netransparentnu potrošnju namenskih ekoloških naknada. Kroz detaljnu analizu finansijskih tokova, poslovnih knjiga JKP „Čistoća“ i JP za uređivanje građevinskog zemljišta „Kraljevo“ u trogodišnjem periodu, ova publikacija nudi empirijske dokaze o sistemskim devijacijama. Njen primarni cilj je da javnosti i donosiocima odluka predoči mehanizam dvostruke naplate iste usluge. Time se postavlja pravni i analitički temelj za pokretanje institucionalne odgovornosti, hitnu sanaciju postojećeg smetlišta i uspostavljanje zakonitog i ekološki održivog sistema upravljanja otpadom.

ISTORIJAT I GENEZA PROBLEMA NESANITARNE DEPONIJE KULAGIĆA ADA

Gradska deponija „Kulagića ada“ u Kraljevu formirana je 1971. godine kao nesanitarno odlagalište, odnosno smetlište locirano u neposrednom aluvijonu reke Zapadne Morave i na terasi severne strane Grdičke kose. Izbor ove lokacije na poroznom rečnom nanosu, bez projektovane geološke ili veštačke barijere, predstavljao je sistemski ekološki propust koji decenijama omogućava direktno prodiranje toksičnih materija u podzemne i površinske vode. Delimični sanacioni radovi sprovedeni 1995. godine, koji su obuhvatili ograđivanje, izgradnju prijemne zone i parcijalno prekrivanje tela deponije inertnim materijalom po takozvanom „sendvič“ sistemu, nisu otklonili suštinske tehnološke nedostatke. Deponija je zadržala status nesanitarnog odlagališta visokog rizika. Kapaciteti ovog objekta površine oko 7 hektara odavno su prevaziđeni, a njegovo korišćenje je planski bilo ograničeno do kraja 2017. godine. Uprkos isteku svih rokova i zakonskoj obavezi zatvaranja i rekultivacije definisanoj Lokalnim planom upravljanja otpadom iz 2012. godine, na ovoj lokaciji se i dalje svakodnevno odlaže oko 200 tona neselektovanog otpada. Sa akumuliranih preko milion i po tona smeća, deponija danas predstavlja hroničnu ekološku bombu koja ugrožava životnu sredinu, poljoprivredno zemljište i bezbednost lanca ishrane u nizvodnom području Kraljeva.

ANALIZA FINANSIJSKO-INSTITUCIONALNOG OKVIRA I MEHANIZAMA UPRAVLJANJA OTPADOM

Istorijat i proklamovani ciljevi naknade za sanitarno deponovanje

Temelj finansijske disproporcije u sistemu upravljanja otpadom u Kraljevu postavljen je donošenjem „Odluke o upravljanju komunalnim otpadom na teritoriji grada Kraljeva“ 2017. godine od strane Skupštine grada Kraljeva.

Član 31. ove Odluke uveo je specifičan finansijski namet: posebnu naknadu u visini od 15% koja se obračunava na osnovnu cenu sakupljanja i odvoženja komunalnog otpada. Sa teorijskog i ekonomskog stanovišta, ovaj instrument je imao jasan i opravdan cilj: potpuno razdvajanje operativnih troškova tekućeg poslovanja JKP „Čistoća“ (koji pokrivaju sakupljanje i transport smeća) od dugoročnih investicionih i sanacionih potreba deponije „Kulagića ada“.

Namenska sredstva od 15% trebalo je da predstavljaju strogo sledljiv, transparentan i namenski javni prihod koji bi se akumulirao na posebnom računu i koristio isključivo za faznu sanaciju, postavljanje sistema za degasifikaciju, prečišćavanje procednih voda i izgradnju savremenih sanitarnih kaseti.

U praksi se ovaj proklamovani model pretvorio u svoju suprotnost. JKP „Čistoća“ Kraljevo je ubrane prihode integrisalo u opštu stavku „prihodi od sakupljanja otpada“, bez vođenja posebne analitičke evidencije. Ovakvim postupanjem prekršeni su fundamentalni računovodstveni principi transparentnosti i sledljivosti namenskih javnih prihoda, kao i odredbe Međunarodnih standarda finansijskog izveštavanja (MSFI) za mala i srednja preduzeća koji nalažu odvojeno obelodanjivanje materijalno značajnih stavki.

Umesto ekološkog investicionog fonda, naknada od 15% postala je tekući amortizer za održavanje opšte likvidnosti preduzeća, dok su ekološke investicije na deponiji ostale blokirane.

Kvantifikacija finansijskih tokova i mehanizam dvostrukog plaćanja

Kako bi se u potpunosti ogolio i dokumentovao mehanizam dvostruke naplate, neophodno je sprovesti detaljnu rekonstrukciju finansijskih tokova na bazi zvaničnih finansijskih izveštaja i napomena uz završne račune JKP „Čistoća“ za period od 2023. do 2025. godine.

Prihodi od sakupljanja otpada, kao osnovica za obračun namenske naknade, beleže stalan rast: od procenjenih 260.000.000 dinara u 2023. godini, preko 304.207.000 dinara u 2024. godini, do 402.485.000 dinara u 2025. godini. Primenom formule za izolovanje namenskog dela naknade (P_N)

:

$$P_N = P_T \cdot \left(1 - \frac{1}{1.15}\right)$$

gde P_T predstavlja ukupno fakturisanu stavku sakupljanja otpada, utvrđuje se da je u trogodišnjem periodu građanima Kraljeva po ovom osnovu fakturisano ukupno 126.090.000 dinara.

Uzimajući u obzir prosečnu stopu naplate od 85%, koja je procenjena na osnovu visokih potraživanja i ispravki vrednosti koje preduzeće iskazuje, realno ubrana sredstva od građana iznose preko 107 miliona dinara.

Detaljna dinamika ovih tokova prikazana je u sledećoj tabeli :

Finansijska godina	Osnovica za otpad (fakturisano u 000 RSD)	Fakturisana naknada (15% u 000 RSD)	Procenjena realna naplata (u 000 RSD)
2023.	260.000	33.913	28.826
2024.	304.207	39.679	33.727
2025.	402.485	52.498	44.623
Ukupno	966.692	126.090	107.176

Tabela 1: Dinamika fakturisanih i ubranih sredstava od namenske naknade za deponovanje.

Senzacionalna disproporcija nastaje kada se ovi podaci uporede sa izdvajanjima iz gradskog budžeta. Iako građani kroz mesečne račune za smeće plaćaju namensku naknadu koja bi morala da pokrije sve troškove održavanja i sanacije deponije, grad Kraljevo svake godine izdvaja dodatna značajna sredstva iz izvornih budžetskih prihoda (izvor 01) za istu namenu.

U Programu uređivanja građevinskog zemljišta za 2024. godinu, pod pozicijom G.2.10.1, jasno je opredeljena budžetska stavka od 15.000.000 dinara za „Radove na sanaciji gradske deponije i radove na pripremi novog pozajmišta materijala“. Slično tome, u 2023. godini iz budžeta je izdvojeno 12.000.000 dinara za iste radove.

Matematička analiza dokazuje postojanje paralelnih i nepovezanih tokova novca za identične namene.

Na primer, u 2024. godini ukupno naplaćena naknada od građana iznosila je 33.727.000 dinara, a grad je preko JP za uređivanje iz budžeta izdvojio još 15.000.000 dinara, što daje ukupno 44.727.000 dinara raspoloživih za deponiju.

Međutim, finansijski izveštaji JKP „Čistoća“ pokazuju da se namenska naknada od 15% „utapa“ u tekuću likvidnost za isplatu zarada, dok se stvarni, bazični radovi na pokrivanju i sanaciji deponije obavljaju isključivo u okviru onih 15 miliona dinara kojima upravlja JP za uređivanje. Ovo je klasičan primer sistemskog dvostrukog plaćanja: građani plaćaju posebnu ekološku naknadu na računima, a istovremeno se njihov poreski novac iz opšteg budžeta ponovo troši na istu namenu.

NORMATIVNA I PRAKTIČNA ULOGA LOKALNIH INSTITUCIJA U PROCESU DVOSTRUKE NAPLATE

Ovaj štetni mehanizam, koji neprekidno traje već devet godina, opstaje zahvaljujući specifičnom delovanju tri ključne lokalne institucije, pri čemu se njihove stvarne uloge drastično razlikuju od normativno proklamovanih nadležnosti :

Skupština grada Kraljeva normativno predstavlja najviši organ vlasti koji donosi odluke o komunalnom redu, odobrava cene usluga i vrši nadzor nad radom javnih preduzeća, štiteći javni interes građana.



U stvarnosti, Skupština deluje kao pasivan i formalni mehanizam koji bez ikakve suštinske rasprave odobrava sukcesivna poskupljenja usluga, poput onog iz avgusta 2024. godine kada je cena iznošenja smeća za domaćinstva podignuta na 8,54 din/m². Skupština već devet godina propušta da uspostavi kontrolu nad namenskim karakterom naknade od 15% , pretvarajući se u formalnog saučesnika u procesu dvostruke naplate.

Javno preduzeće za uređivanje građevinskog zemljišta „Kraljevo“ normativno ima ulogu nosioca investicionih aktivnosti, izrade planova detaljne regulacije i vršenja stručnog građevinskog nadzora nad svim radovima na sanaciji i rekultivaciji deponije koji se finansiraju iz sredstava grada.

U praksi, JP za uređivanje svoju ulogu svodi na puku administrativnu verifikaciju mesečnih fakture i overu finansijskih dokumenata, bez sprovođenja stvarnog i nezavisnog tehničkog nadzora na terenu Nadzor definisan Članom 5. ugovora o vršenju usluga između grada i ovog preduzeća ima isključivo formalno-pravni karakter provere usklađenosti cena sa cenovnicima, dok tehnička kontrola kvaliteta i obima radova, poput debljine inertnog sloja ili tehničke ispravnosti biotrnova, potpuno izostaje, što pothranjuje opravdanu sumnju u namensko i zakonito trošenje budžetskog novca.

Javno komunalno preduzeće „Čistoća“ Kraljevo normativno je licencirani operater dužan da komunalni otpad sakuplja, transportuje i deponuje na ekološki bezbedan način, u skladu sa zakonom i standardima.

U stvarnosti, JKP „Čistoća“ predstavlja finansijski neefikasan sistem opterećen preglomaznim aparatom.

Detaljna uporedna analiza prihoda i rashoda preduzeća u periodu od 2023. do 2025. godine ukazuje na to gde zapravo završavaju namenska sredstva od 15% naknade za sanitarno deponovanje:

Parametar poslovanja (u 000 RSD)	2023. Godina	2024. Godina	2025. Godina	Trend 2023–2025
Ukupni Poslovni Rashodi	573.536	654.154	759.139	+32,3%
Troškovi zarada (bruto)	351.554	403.871	467.922	+33,1%
Udeo zarada u ukupnim rashodima	61,3%	61,7%	61,6%	Konstantan
Neto dobitak	2.063	2.417	20.269	+882,5%

Tabela 2: Uporedni prikaz dinamike rashoda i učešća zarada JKP „Čistoća“.

Podaci iz Tabele 2 jasno dokazuju da JKP „Čistoća“ konstantno troši preko 61% svojih ukupnih rashoda na zarade zaposlenih, što je poraslo sa 351.500.000 dinara u 2023. na 467.900.000 dinara u 2025. godini.

Namenska naknada od 15% , umesto da se akumulira na posebnom investicionom računu za ekološku sanaciju deponije, služi kao tekući izvor likvidnosti za isplatu plata i finansiranje neproductivnih usluga koje uključuju omladinske zadruge, sa rastom sa 24.500.000 dinaramiliona u 2024. na 29.500.000 dinara u 2025. godini.



Preduzeće je finansijski nesposobno za samostalne investicije, pa se za nabavku osnovnih sredstava i vozila oslanja na gradske subvencije koje su u 2024. godini iznosile 43.1193.000 dinara, dok istovremeno novac građana namenjen deponiji troši nenamenski.

Operativne ishodi na terenu i hronična ekološka degradacija

Finansijsko-institucionalni vakuum direktno se reflektuje na katastrofalno stanje na terenu, koje karakteriše potpuni izostanak strateškog planiranja i akutna ekološka degradacija deponije „Kulagića ada“.

Prvi ključni ishod je potpuno nepostojanje validnih i ažurnih dokumenata lokalnih javnih politika. Lokalni plan upravljanja otpadom (LPUO) grada Kraljeva je istekao 2022. godine, a novi dokument još uvek nije usvojen. To znači da se upravljanje otpadom u gradu odvija bez jasnog strateškog okvira, što je u direktnoj suprotnosti sa Zakonom o upravljanju otpadom.

Posledično, izostaje na zakonom propisan način definisanje budućeg modela deponovanja komunalnog otpada, kao i dinamika tranzicije ka regionalnom sistemu.

Drugi ishod je izuzetno nizak nivo primarne selekcije otpada na mestu nastajanja. U Kraljevu se i dalje ne vrši nikakva sistemska separacija otpada, pa se celokupna količina od oko 130 tona neselektovanog smeća dnevno odlaže direktno na deponiju, dramatično skraćujući njen vek trajanja.

Treći ishod je izostanak dogovora između susednih lokalnih samouprava koje bi sa Kraljevom trebalo zajednički da rešavaju ovaj problem. Ceo proces regionalizacije je fingiran kroz formalno postojanje preduzeća „Regioni d.o.o.“ Kraljevo, osnovanog još 2016. godine uz izričitu podršku Ministarstva finansija Francuske i fonda FASEP za rešavanje zbrinjavanja otpada u 5 lokalnih samouprava, od Kraljeva do Paraćina.

Ovo preduzeće egzistira isključivo kao administrativna ljuštura bez ikakvih operativnih rezultata, dok se otpad i dalje nelegalno odlaže na prebukiranom smetlištu „Kulagića ada“.

Četvrti ishod je nepovoljno stanje opreme kojom raspolaže JKP „Čistoća“.¹ Prosečna starost voznog parka preduzeća premašuje 25 godina, a investicije iz sopstvenih sredstava su zanemarljive jer se većina prihoda, kako od osnovne usluge sakupljanja, tako i od naknade od 15%, troši na zarade zaposlenih i operativne troškove.

Peti, najkritičniji ishod je neefikasno održavanje deponije bez ozbiljnog eksternog nadzora. Budući da grad Kraljevo, suprotno Zakonu o komunalnim delatnostima, ne donosi Program redovnog godišnjeg održavanja deponije kao poseban dokument, ne postoje definisani tehnički normativi koje bi nadzorni organ mogao da proveri.

To se manifestuje kroz neadekvatno i neredovnim nasipanjem tela deponije inertnim materijalom. Stanje biotrnova je krajnje sumnjivo, njihovo održavanje je potpuno zapostavljeno, a postavljanje novih se ne vrši na stručan način.

Odsustvo adekvatne degasifikacije i nagomilavanje metana uzrokovali su sve češće požare na deponiji u poslednjih pet godina, koji direktno zagađuju vazduh i ugrožavaju zdravlje građana.

Pored toga, ocedne i procedne vode se uopšte ne kontrolišu i ne prečišćavaju, već toksični i teški metali direktno prodiru u podzemne vode aluvijona Zapadne Morave i okolno poljoprivredno zemljište, stvarajući ozbiljnu ekološku katastrofu

Kako bi se detaljno prikazao stepen neusklađenosti rada deponije sa zakonskim okvirima, u nastavku je data uporedna tabela sa kriterijumima iz važeće Uredbe o odlaganju otpada na deponije:

Oblast i kriterijum po Uredbi	Zahtev i standard Uredbe	Faktičko stanje na deponiji „Kulagića ada“	Ocena usklađenosti
Lokacija – udaljenost od voda	Lokacija mora obezbediti potpunu zaštitu podzemnih i površinskih voda.	Formirana u poroznom aluvijonu reke Zapadne Morave, u neposrednoj blizini vodotoka	Pretežno neusklađeno; visok rizik od kontaminacije.
Deponijsko dno i barijera	Obavezno postojanje prirodne geološke barijere ili veštačke folije.	Istorijski nastala kao smetlište bez zaštitne folije i projektovane barijere.	Potpuno neusklađeno.
Procedne vode i drenža	Obavezan sistem za prikupljanje i tretman procednih voda.	Procedne vode se ne sakupljaju i ne tretiraju; toksini prodiru u podzemne vode.	Potpuno neusklađeno.
Sistem za deponijski gas	Obavezno upravljanje gasom i kontrola emisija metana.	Nema funkcionalnog sistema; biotrnovi su u sumnjivom i neodržavanom stanju.	Verovatno neusklađeno; uzrok učestalih požara.
Projektni vek i kapacitet	Jasno definisan kapacitet, projektni vek i plan zatvaranja.	Kapacitet je popunjen, projektni vek prekoračen, a rad je bio predviđen do kraja 2017.	Potpuno neusklađeno; prekoračen vek trajanja.

Tabela 3: Uporedna analiza zahteva važeće Uredbe i faktičkog stanja na deponiji.

Predlozi građanske inicijative i institucionalizacija učešća javnosti

Predlozi neformalne grupe „Građanski monitor Kraljeva – STOP otrovu sa deponije Kulagića ada“ i udruženja „Kraljevački razvojni centar“ nude jasan, zakonski utemeljen put za prevazilaženje višedecenijske ekološke i finansijske krize.

Kao jedan od prvih i ključnih zahteva ove građanske inicijative ističe se da se sredstva ubrana po osnovu namenske naknade od 15% moraju obavezno i transparentno iskazivati kao posebna stavka u finansijskim izveštajima JKP „Čistoća“ Kraljevo (kroz analitičke preglede u Napomenama uz izveštaje), te da se ta sredstva troše isključivo namenski za kvalitetnije i ekološki bezbednije upravljanje nesanitarnom deponijom „Kulagića ada“.

Pored ovog primarnog zahteva, hitna i neodložna mera jeste i hitna revizija Programa korišćenja sredstava Budžetskog fonda za zaštitu životne sredine i budžeta grada Kraljeva za 2026. godinu, sa ciljem obezbeđivanja namenskih sredstava za unapređeno održavanje deponije do njenog konačnog zatvaranja.



Ovu meru mora sprovesti Skupština grada Kraljeva, a ona obuhvata hitnu nabavku kompaktora za sabijanje otpada, uvođenje nezavisnog eksternog nadzora nad nasipanjem tela deponije inertnim materijalom i stručnu sanaciju i postavljanje novih biotrnova kako bi se sprečili dalji požari.

Pored toga, zahteva se hitno uvećanje budžeta za izradu novog Lokalnog plana upravljanja otpadom (LPUO) i definisanje jasnog Projektnog zadatka za javnu nabavku izrade tog dokumenta, uz angažovanje multidisciplinarnе експертске радне групе.

Ključni element predloga jeste obavezna institucionalizacija i uređenje učešća javnosti i predstavnika građana u svim fazama procesa upravljanja komunalnim otpadom, u skladu sa važećim normativnim rešenjima.

Lokalna samouprava je dužna da kroz formalne odluke osigura učešće predstavnika organizacija civilnog društva u definisanju Projektnog zadatka za izradu novog LPUO, čime se sprečava kreiranje neadekvatnih i fiktivnih planova.

Učešće javnosti mora biti garantovano i tokom same procedure usvajanja LPUO kroz sprovođenje transparentnih javnih rasprava i inkluzivnih prezentacija.

Dodatno, učešće građana mora biti institucionalno ugrađeno u proces planiranja i izbora budućih modela primarne selekcije komunalnog otpada na mestu nastanka i organizacije reciklažnih procesa, čime se podiže svest i odgovornost lokalne zajednice.¹ Konačno, neophodno je kreirati zajedničku strategiju transfera znanja i praktičnih iskustava iz drugih država, naročito članica Evropske unije koje su uspešno zatvorile i rekultivisale nesanitarne deponije i prešle na održive regionalne sisteme. Ovakav inkluzivni pristup obezbeđuje punu transparentnost potrošnje svakog ekološkog dinara i postavlja temelje za trajno rešenje problema upravljanja otpadom u Kraljevu.

**Поштујте своје обавезе. Искористите своја права.
Без вашег ангажовања нема решења проблема који угрожава
пре свега здравље деце а и нас одраслих.**



**„Пројекат се спроводи у оквиру програма
„ЕУ Ресурс центар за цивилно друштво у Србији”
који подржава Европска унија, а спроводе Београдска отворена школа и
партнери. Ова публикација направљена је уз финансијску помоћ Европске
уније. За њену садржину одговорна је искључиво НГ „Грађански монитор
Краљева – СТОП отрову са депоније Кулагића ада”
и она нужно не одражава ставове Европске уније.”**