



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi Ministrstva za okolje in prostor pri urejanju oskrbe s pitno vodo v Pomurju



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi Ministrstva za okolje in prostor pri urejanju oskrbe s pitno vodo v Pomurju

Številka: 321-2/2013/118

Ljubljana, 6. februarja 2017

1. UVOD

V revizijskem poročilu o urejanju oskrbe s pitno vodo v Pomurju, št. 321-2/2013/111 z dne 19. 7. 2016 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) ministrstvu, pristojnemu za okolje,¹ in občinam Pomurja² izreklo mnenje, da niso učinkovito vodili procesa priprave investicije oskrbe s pitno vodo, da niso bili učinkoviti glede določitve sistemov in upravljavcev za projekte oskrbe s pitno vodo in da občine niso bile učinkovite pri obvladovanju finančnih vplivov projekta oskrbe s pitno vodo na občine in občane.

Ker vse razkrite nesmotnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo) zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo³. V odzivnem poročilu, ki ga je po pooblastilu odgovorne osebe Irene Majcen, ministrice za okolje in prostor, s podpisom in pečatom potrdila Lidija Stebernak, državna sekretarka na ministrstvu, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ Naloge na področju okolja je v obdobju, na katero se nanaša revizija, to je od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2014, do 10. 2. 2012 opravljalo Ministrstvo za okolje in prostor, od 10. 2. 2012 do 18. 9. 2014 Ministrstvo za kmetijstvo in okolje in od 18. 9. 2014 Ministrstvo za okolje in prostor.

² Mestna občina Murska Sobota, Občina Apače, Občina Beltinci, Občina Cankova, Občina Črenšovci, Občina Dobrovnik, Občina Gornja Radgona, Občina Gornji Petrovci, Občina Grad, Občina Hodoš, Občina Kobilje, Občina Križevci, Občina Kuzma, Občina Lendava, Občina Ljutomer, Občina Moravske Toplice, Občina Odranci, Občina Puconci, Občina Radenci, Občina Razkrižje, Občina Rogašovci, Občina Sveti Jurij ob Ščavnici, Občina Šalovci, Občina Tišina, Občina Turnišče, Občina Velika Polana, Občina Veržej.

³ Št. 006-6/2013/28 z dne 17. 10. 2016.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Velikost sistemov oskrbe s pitno vodo

2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.2.1.1 revizijskega poročila, ki obravnava podlage za določitev števila sistemov oskrbe s pitno vodo v Pomurju, je navedeno, da je ministrstvo, pristojno za okolje, v programskem dokumentu podalo usmeritve o ciljni velikosti samostojnega vodovodnega sistema v Sloveniji, to je 50.000 prebivalcev, ne da bi izvedlo ukrepe, s katerimi bi podprlo doseganje ciljne vrednosti. Hkrati je ministrstvo, pristojno za okolje, s kriteriji za sofinanciranje s kohezijskimi sredstvi opredelilo, da je najmanjši obseg sistema vodooskrbe, ki ga bo sofinanciralo, 10.000 prebivalcev. Način ureditve v Sloveniji, predvsem pa kriteriji za pridobitev kohezijskih sredstev občin niso zavezovali k oblikovanju sistemov v ciljni velikosti. Tako so lahko ministrstvo, pristojno za okolje, in občine dejansko oblikovali do 5-krat manjše sisteme.

Ministrstvo, pristojno za okolje, pri pripravi izhodiščne rešitve ureditve vodooskrbe za območje Pomurja ni izvedlo lastne primerjave več variant ureditev vodnih virov in transportnih vodovodov za Pomurje. Rešitve temeljijo na parcialnih študijah, ki so jih predhodno naročale občine in te ne obravnavajo hkrati celotnega območja Pomurja.

Upoštevana študija kot tudi vsa kasnejša investicijska dokumentacija ne analizirata oziroma utemeljujeta rešitev glede primerne števila upravljavcev oziroma velikosti posameznega sistema tako, da bi utemeljevali sprejemljiv ali primeren obseg samostojnega vodovodnega sistema glede na podatke o organizacijskih, tehnično-strokovnih in drugih kadrovskih dejavnikih v Pomurju.

Ker ministrstvo, pristojno za okolje, ni nadaljevalo postopkov priprave državnega prostorskega načrta, ni doseglo namena njegove priprave, to je proučitve najboljše variante za Pomurje.

Tabela 1: Podatki o sistemih A, B in C⁴

	Sistem A	Sistem B	Sistem C
Število občin	7	12	8
Število prebivalcev	23.754	59.269	39.275
Ocena potrebne količine vode na leto do leta 2040 v milijon kubičnih metrih	1,5	4	3

Viri: študije izvedljivosti za sisteme A, B in C.

Odločitev za tri samostojne sisteme vodooskrbe je bila predstavljena konec leta 2007. Odločitev ni imela podlage v analizi, ki bi utemeljila odločitev za tri sisteme oziroma ki bi primerjala prednosti in slabosti glede na predhodne predloge (en sistem).

Ocenili smo, da ministrstvo, pristojno za okolje, ni vzpostavilo pogojev za doseg ciljev glede ureditve oskrbe s pitno vodo v Sloveniji. Ministrstvo, pristojno za okolje, bi moralo za urejanje vodooskrbe v Pomurju najprej zagotoviti, da se v fazi načrtovanja s primerjavo variant za celotno Pomurje utemelji primernost števila vodovodnih sistemov in obsega posameznega vodooskrbnega sistema, predvsem v povezavi s podatki o številu prebivalcev ter kadrovskih in organizacijskih zmožnostih, česar pa ministrstvo ni storilo.

Za učinkovitejše doseganje ustreznih rešitev za sisteme vodooskrbe v Sloveniji bi kljub dejstvu, da je urejanje vodooskrbe v pristojnosti lokalne samouprave, lahko ministrstvo, pristojno za okolje, Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vladi) predlagalo, da s predpisom določi, kakšni sistemi vodooskrbe bi bili glede na obseg in način upravljanja najustreznejši.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati načrt aktivnosti z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi osebami za zagotovitev systemske ureditve izvajanja vodooskrbe v Sloveniji, s katerim je moralo izkazati, ali in kako bo v prihodnje izboljšalo ekonomičnost izvajanja vodooskrbe, kar pomeni, da ima posamezen vodovodni sistem v Sloveniji takšno število odjemalcev, da lahko zagotovi finančna sredstva za potrebno tehnologijo in kadre za zagotavljanje kakovostne pitne vode.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo opravilo celovito analizo in v skladu z opravljeno analizo izvedlo ukrepe, da se izboljša ekonomičnost izvajanja vodooskrbe.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo najprej izvedlo podroben pregled Zakona o varstvu okolja⁵, Uredbe o oskrbi s pitno vodo⁶ in Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja⁷ (v nadaljevanju: uredba o metodologiji). Ministrstvo bo

⁴ Občine Pomurja bodo pitno vodo pridobivale iz treh novih, samostojnih in nepovezanih sistemov oskrbe (Sistem A, Sistem B in Sistem C).

⁵ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16.

⁶ Uradni list RS, št. 88/12.

⁷ Uradni list RS, št. 87/12, 109/12.

pri analizi in morebitnih spremembah ter dopolnitvah predpisov upoštevalo rok za uskladitev zakonov na področju oskrbe prebivalstva in gospodinjstev z varno pitno vodo, ki ga bo določil izvedbeni del ustavnega zakona⁸. Po opravljenih analizah bo izvedlo morebitne potrebne spremembe oziroma dopolnitve posameznih predpisov.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu predstavilo naslednji terminski načrt aktivnosti:

- podroben pregled in analiza predpisov bo opravljena do marca 2017,
- priprava predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakon o varstvu okolja do 15. 4. 2017,
- priprava sprememb podzakonskih aktov (Uredba o oskrbi s pitno vodo in uredba o metodologiji) šest mesecev po sprejemu ustavnega zakona oziroma šest mesecev po sprejemu novele Zakona o varstvu okolja.

Ministrstvo je kot odgovorno osebo za pripravo vseh treh aktivnosti navedlo Direktorat za vode in investicije.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo je z načrtom aktivnosti predvidelo izvedbo celovite analize, na podlagi katere bo izvedlo ukrepe za izboljšanje ekonomičnosti izvajanja vodooskrbe. Vendar pa ministrstvo v načrtu aktivnosti ni izkazalo vsebinskih usmeritev, ali in kako namerava opredeliti velikost vodovodnih sistemov glede na število odjemalcev, in drugih dejavnikov, ki vplivajo na ekonomičnost oskrbe s pitno vodo. Ministrstvo je namreč pristojno za oblikovanje politike na področju okolja in prostora ter s tem na področju oskrbe s pitno vodo.

Ministrstvu priporočamo, naj določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto ministrstva, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.⁹

⁸ Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) je 17. 11 2016 sprejel Ustavni zakon o dopolnitvi III. poglavja Ustave Republike Slovenije (UZ70a, Uradni list RS, št. 75/16), ki določa, da se za 70. členom doda novi 70.a člen, ki se glasi: "Vsakdo ima pravico do pitne vode. Vodni viri so javno dobro v upravljanju države. Vodni viri služijo prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev in v tem delu niso tržno blago. Oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev zagotavlja država preko samoupravnih lokalnih skupnosti neposredno in neprofitno." Državni zbor je določil, da je treba zakone, ki urejajo vsebine iz novega 70.a člena ustave, uskladiti s tem ustavnim zakonom v 18 mesecih po njegovi uveljavitvi.

⁹ Enako priporočilo ministrstvu je računsko sodišče navedlo že v porevizijskem poročilu *Popravljalni ukrepi Ministrstva za okolje in prostor pri ravnanju s komunalnimi odpadki*, št. 321-5/2011/141 z dne 18. 2. 2016.

2.2 Načrtovanje sofinanciranih projektov oskrbe s pitno vodo

2.2.1 Opis nesmotnosti

V revizijskem poročilu je navedeno, da je bilo na podlagi 7. člena Pogodbe o izgradnji in obratovanju ter skupnem upravljanju regionalnega sistema oskrbe prebivalstva s pitno vodo Pomurja¹⁰ ministrstvo, pristojno za okolje, investitor transportnih vodovodov (magistralna in primarna vodovodna omrežja) in vodnih zajetij. Investitorji priključkov na transportne vodovode ter ureditve sekundarnih omrežij so bile občine. Pogodba je govorila o enem regionalnem sistemu in določila ustanovitev enega javnega podjetja, ki vodi projekt in po izgradnji upravlja z vodovodnim sistemom.

V točki 2.1.1.3 revizijskega poročila, ki obravnava obdobje od leta 2010 do leta 2013, je navedeno, da so občine z ministrstvom, pristojnim za okolje, leta 2010 sklenile Aneks št. 1 k pogodbi o izgradnji in obratovanju ter skupnem upravljanju regionalnega sistema oskrbe prebivalstva s pitno vodo Pomurja z dne 21. 1. 2005¹¹, s čimer so tudi formalno potrdili spremembe, ki so se že izvajale od leta 2008. Ministrstvo, pristojno za okolje, je postalo financer gradnje transportnih vodovodov in vodnih virov, občine pa investitorji in lastniki vseh novozgrajenih objektov, vodnih virov in transportnih vodovodov. Aneks je določil tri samostojne projekte in tri nosilne občine kot koordinatorje teh projektov ter tri upravljavce treh novih sistemov vodooskrbe.

V točki 2.1.1.5 revizijskega poročila, ki povzema časovno in organizacijsko učinkovitost načrtovanja projektov oskrbe s pitno vodo v Pomurju, je navedeno, da v obdobju od leta 2007 do leta 2010 odgovornost za načrtovanje med ministrstvom, pristojnim za okolje, in občinami ni bila jasno razmejena, saj ministrstvo in občine projekta ureditve vodooskrbe v Pomurju niso vodili tako, kot je bilo določeno v prvotni pogodbi. Ustrezno spremenjenih dogovorov, ki bi razmejili pristojnosti, pa niso uredili do leta 2010, ko so sklenili aneks k prvotni pogodbi. Ob tem so večkrat spremenili tudi nazive in sestavo koordinacijskih skupin med ministrstvom, pristojnim za okolje, in občinami, kar pomeni, da ni bila vzpostavljena stalna koordinacija. Nejasnost pristojnosti za načrtovanje je razvidna tudi iz prijavljanja občin za ureditev sekundarnih vodovodov s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR). Nejasnost je nastala, ko je bilo v tri projekte Kohezijskega sklada mogoče uvrstiti tudi obnove in novogradnje sekundarnih vodov, saj ni bilo jasno, kaj vse bo predmet projektov Kohezijskega sklada in kaj naj bi se sofinanciralo iz ESRR.

Rok priprave projekta so ministrstvo, pristojno za okolje, in občine določili najprej v prvi medsebojni pogodbi, vendar ministrstvo projekta do roka ni pripravilo oziroma je projekt spremenilo. Nove roke pa so podaljševali do skrajnih rokov razpoložljivosti črpanja kohezijskih sredstev. Občine so vloge za pridobitev kohezijskih sredstev podale v letu 2013.

Ministrstvo, pristojno za okolje, ni vzpostavilo organizacijskih ukrepov za načrtovanje regijskih projektov na področju oskrbe s pitno vodo, ki bi omogočali časovno učinkovito pripravo projektov. Ne glede na spreminjajoče okoliščine bi ministrstvo, pristojno za okolje, moralo zagotoviti, da bi bile celotno obdobje načrtovanja regijskih projektov naloge in odgovornosti med ministrstvom in občinami jasno razmejene. Čeprav je urejanje vodooskrbe v pristojnosti lokalne samouprave, bi bilo načrtovanje regijskih projektov

¹⁰ Z dne 21. 1. 2005.

¹¹ Z dne 23. 10. 2010.

kljub temu učinkovitejše, če bi okvire za skupno načrtovanje na predlog pristojnega ministrstva predpisala vlada. Okviri bi morali usmerjati v regijsko izvajanje regijskih projektov ali z ustanovitvijo regij, na katere se prenesejo tovrstne naloge, ali z uvedbo medobčinskega sodelovanja pri izvajanju tovrstnih nalog.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati načrt aktivnosti z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi osebami za zagotovitev priprave in izvedbe medobčinskih projektov ureditve vodooskrbe, ki jih ministrstvo namerava izvesti s sredstvi kohezijske politike programskega obdobja 2014–2020, in sicer na ravni projektov.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da sta po predpisih o izvajanju kohezijske politike priprava in izvedba tovrstnih projektov v pristojnosti občin upravičenk (občin). Ministrstvo, ki je posredniški organ, jim pri tem pomaga v okviru svojih pristojnosti in nalog, ki so s predpisi določene.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 (v nadaljevanju: OP EKP 2014–2020) opravlja naloge posredniškega organa, ki jih določa Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta¹². V primeru projektov s področja oskrbe s pitno vodo so upravičenci občine, ki so prejemnice sredstev evropske kohezijske politike in odgovorne za načrtovanje in izvajanje projektov. V fazi načrtovanja projekta morajo upravičenci izdelati vso potrebno investicijsko in projektno dokumentacijo ter pridobiti vsa soglasja in upravna dovoljenja ter pripraviti vlogo za sofinanciranje s sredstvi evropske kohezijske politike. V tej fazi posredniški organ sodeluje z upravičenci tako, da jim daje navodila, usmeritve in druge informacije za uspešno prijavo in izvedbo projekta. V fazi izvedbe upravičenec izvede postopke oddaje javnih naročil, sklene izvajalske pogodbe in po končani gradnji prevzame infrastrukturo v lastništvo. Ključni nalogi posredniškega organa v tej fazi sta preverjanje administrativne, tehnične, finančne in vsebinske ustreznosti vloge za neposredno potrditev operacije in določitev višine upravičenih stroškov oziroma izdatkov. O načinu in pogojih izvajanja operacije se posredniški organ in upravičenci dogovorijo s pogodbo o sofinanciranju, ki se sklene na podlagi odločitve o podpori, ki jo izda organ upravljanja. Organ upravljanja je izdal že osem odločitev o podpori za projekte s področja oskrbe s pitno vodo. Projekti so bili pripravljeni v programskem obdobju 2007–2013, zaradi ustrezne stopnje pripravljenosti so bili prioriteten obravnavani v obdobju 2014–2020 v skladu s sklepom vlade¹³ in 38. členom Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta. Vsi projekti so v fazi izvedbe, saj gradnja poteka. S potrditvijo teh projektov je že bil dodeljen večji del sredstev evropske kohezijske politike, namenjenih področju oskrbe s pitno vodo po OP EKP 2014–2020.

Pri izvajanju evropske kohezijske politike za obdobje 2014–2020 bo ministrstvo v vlogi posredniškega organa ponovno preverilo Navodila organa upravljanja za načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020¹⁴ in

¹² Uradni list RS, št. 29/15, 36/16, 58/16, 69/16.

¹³ Št. 54400-22/2014/4 z dne 6. 11. 2014.

¹⁴ Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko:
[URL: <http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/navodila>; junij 2016], 5. 12. 2016.

pripravilo kriterije za izbor projektov izvajanja vodooskrbe iz še prostih pravic porabe OP EKP 2014–2020 in druge ukrepe, s čimer bo spodbujalo regijski in celostni pristop pri reševanju problematike oskrbe s pitno vodo in koordiniranega načrtovanja projektov.

Pri izboru projektov in dodeljevanju preostalega dela sredstev evropske kohezijske politike za obdobje 2014–2020 je ministrstvo imenovalo projektno skupino za izvajanje nalog posredniškega organa, ki opredeljuje odgovorne osebe (projektno vodje) za spremljanje priprave in izvedbe projektov znotraj posamezne prednostne naložbe v okviru OP EPK 2014–2020. Naloge projektnega vodje pri izvajanju kohezijske politike je ministrstvo opredelilo v Priročniku za izvajanje nalog posredniškega organa v programskem obdobju 2014–2020. Za izboljšanje učinkovitosti vodenja projektov se bo na podlagi izkušenj izvajala periodična revizija priročnika za optimizacijo postopkov ocenjevanja in potrjevanja ter spremljanje izvedbe projektov.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu predstavilo naslednji terminski načrt aktivnosti:

- preveritev Navodila organa upravljanja za načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 do marca 2017;
- priprava kriterijev za izbor projektov izvajanja vodooskrbe iz še prostih pravic porabe OP EPK 2014–2020 (spodbujanje regijskega pristopa in celostne ureditve pri reševanju problematike oskrbe s pitno vodo in koordiniranega načrtovanja projektov) do maja 2017 in
- stalne periodične revizije priročnika.

Ministrstvo je kot odgovorno osebo za pripravo vseh treh aktivnosti navedlo Direktorat za vode in investicije.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo je pri navajanju načrtovanih aktivnosti poudarilo, da je po predpisih o izvajanju kohezijske politike priprava in izvedba tovrstnih projektov v pristojnosti upravičenk – občin in da jim ministrstvo pri tem pomaga v okviru svojih pristojnosti in nalog, ki so mu s predpisi dodeljene. Ministrstvo se pri tem sklicuje le na svojo vlogo posredniškega organa pri izvajanju kohezijske politike. Poudarjamo, da je ministrstvo, ne glede na kohezijsko politiko, pristojno za oblikovanje politike na področju okolja in prostora ter s tem na področju oskrbe s pitno vodo. Ministrstvo ni izkazalo načrta aktivnosti, ki bi upošteval celotno odgovornost, ki jo ima pri urejanju oskrbe s pitno vodo, in v tem okviru ni izkazalo usmeritev za način priprave in izvedbo medobčinskih projektov ureditve vodooskrbe, ki so lahko financirani iz sredstev skladov kohezijske politike.

Ministrstvu priporočamo, naj določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto ministrstva, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.3 Delitev prihodkov in financiranje obratovanja medobčinskih sistemov oskrbe s pitno vodo

2.3.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.2.2.2 revizijskega poročila, ki obravnava oblikovanje cene za opravljanje storitev javne službe oskrbe s pitno vodo v Pomurju, je navedeno, da uredba o metodologiji v 5. členu določa, da ceno storitve posamezne javne službe za območje občine predlaga izvajalec z elaboratom o oblikovanju cene izvajanja storitev javne službe in jo predloži pristojnemu občinskemu organu v potrditev. Če imajo občine skupnega izvajalca javne službe in ne določijo enotne cene¹⁵ za opravljanje storitev posamezne javne službe, lahko vsaka občina posebej določi ceno storitev posamezne javne službe. Glede sestave cene 16. člen uredbe o metodologiji določa, da je predračunska cena storitve javne službe oskrbe s pitno vodo sestavljena iz omrežnine in vodarine. Če se javna infrastruktura, namenjena oskrbi s pitno vodo na območju občine, nahaja zunaj te občine, se v omrežnino šteje tudi sorazmerni del stroškov te javne infrastrukture.

Občine sistemov A, B in C se v okviru svojih sistemov niso vnaprej, to je pred potrditvijo projektov, dogovorile o oblikovanju cen. S pogodbami so se vnaprej dogovorile le za enotno politiko o ceni. Z odloki o ustanovitvi javnih podjetij so omogočile, da bo potrjevanje cen potekalo na skupnem organu posameznih sistemov. Najbolj jasno zavezo za enotno ceno v okvirih, ki jih omogočajo predpisi, so leta 2014 sprejele občine Sistema B. Občine Pomurja niso vnaprej predstavile pričakovanih sprememb cen omrežnine po občinah, razen v primeru občin Sistema A. Pristop občin pri načrtovanju projekta, da niso določile načina oblikovanja cene in občanov niso seznanile s cenami pred potrditvijo investicij, je bil neustrezen.

Ministrstvo za medobčinske sisteme oskrbe s pitno vodo ni določilo načina porabe oziroma delitve prihodkov v primeru določitve enotne cene, ki jo uredba o metodologiji določa kot možnost. S predpisi ni določen način, kako naj občine v primeru določitve enotne cene vzdržujejo in razvijajo sistem oskrbe z vodo, ki je sestavljen iz objektov v solastništvu več občin (na primer transportni vodovodi), in objektov, ki so v lastništvu posamezne občine. Predpisi tako ne določajo načina razpolaganja oziroma delitve zbranih sredstev iz omrežnine v okviru sistema na posamezne občine.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati načrt aktivnosti z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi osebami za pripravo predloga vladi za dopolnitev predpisov, ki urejajo izvajanje gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo, tako da se opredeli način, kako naj občine v primeru skupnih sistemov oskrbe s pitno vodo in enotne cene določijo enotno ceno oziroma delijo prihodke in financirajo delovanje skupnega sistema ali posameznih delov sistema.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo za ustrezno dopolnitev predpisov glede določitve enotne cene in delitev prihodkov ter financiranje delovanja skupnega sistema občin predhodno treba preveriti povezanost pravnih določil različnih predpisov iz pristojnosti različnih ministrstev. Šele nato bo

¹⁵ Uredba o metodologiji uporabljenega izraza enotna cena dodatno ne opredeli. Enotno ceno razumemo tako, da uporabniki priključka enake velikosti v katerikoli občini znotraj enega sistema oskrbe s pitno vodo plačujejo enake zneske za vodarino (ob predpostavki enake porabe) in enake zneske za omrežnino.

ministrstvo pripravilo predlog morebitnih sprememb in dopolnitev predpisov, ki vplivajo na opredelitev cene ter delitev pravic in obveznosti lastništva infrastrukture. Uredba o oskrbi s pitno vodo daje izhodišča občin, da določi infrastrukturo za izvajanje javne službe, in območje izvajanja javne službe. Podrobnejše normative in standarde glede izvajanja javne službe pa določi občina sama. Za javni vodovod, ki predstavlja infrastrukturo, namenjeno za izvajanje javne službe na območju javnega vodovoda, se standardi določijo s predpisom občine. Glede uskladitve in morebitnih sprememb uredbe o metodologiji ministrstvo opozarja, da je Zakon o varstvu okolja obvezne občinske gospodarske javne službe določil v 149. členu ter druge naloge (pristojnosti) občin v četrtem in petem odstavku tega člena. Tretji odstavek 149. člena Zakona o varstvu okolja pooblašča vlado, da predpiše metodologijo za oblikovanje cen, oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske in druge ukrepe in normative za opravljanje javnih služb. Zato je metodologija oblikovanja cen v državni pristojnosti, pristojnost njenega določanja pa občinska. Ministrstvo meni, da tako ne more neposredno posegati v ustavni položaj in pravice občin in jim, razen normativnega okvira za izvajanje javne službe in metodologije za oblikovanje cen, predpisati načina oblikovanja enotne cene in načina delitve prihodkov in financiranja javnega vodovoda v njihovi lasti.

Ministrstvo bo proučilo, ali uredba o metodologiji, spremembe Slovenskih računovodskih standardov 35 in zaveze iz pogodb o oskrbi s pitno vodo za občine predstavljajo zadosten pogoj za določitev enotne cene, delitev prihodkov ter financiranje delovanja skupnega sistema, ali bi bile potrebne spremembe in dopolnitve drugih predpisov. Ministrstvo bo tudi proučilo, ali predstavlja sprejeti Odlok o ustanovitvi javnega podjetja Vodovod sistema B d. o. o.¹⁶, ki določa ureditev potrjevanja cen na Svetu ustanoviteljic, zadosten pogoj za določitev enotne cene, ali bi bile potrebne spremembe in dopolnitve predpisov na ravni države.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu predstavilo naslednji terminski načrt aktivnosti:

- preverjanje povezanosti pravnih določil različnih predpisov različnih ministrstev do januarja 2017, podroben pregled in analiza predpisov do aprila 2017 in
- priprava morebitnih sprememb uredbe o metodologiji do decembra 2017.

Ministrstvo je kot odgovorno osebo za pripravo vseh treh aktivnosti navedlo Direktorat za vode in investicije.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo pri načrtovanju aktivnosti izpostavlja pristojnosti občine. Uredba o oskrbi s pitno vodo daje izhodišča občin, da določi infrastrukturo za izvajanje javne službe, in območje izvajanja javne službe. Podrobnejše normative in standarde glede izvajanja javne službe pa določi občina sama. Za javni vodovod, ki predstavlja infrastrukturo, namenjeno za izvajanje javne službe na območju javnega vodovoda, se standardi določijo s predpisom občine. Metodologija oblikovanja cen je v državni pristojnosti, medtem ko je pristojnost njenega določanja občinska. Ministrstvo tudi meni, da nima pristojnosti poseganja v dogovore občin glede ključa delitve lastništva infrastrukture. Ministrstvo z izjemo proučitve in analize predpisov v načrtu aktivnosti ni izkazalo vsebinskih usmeritev, ali in kako namerava za skupne občinske sisteme oskrbe s pitno vodo uokviriti določanje enotne cene, delitev prihodkov in financiranje delovanja skupnih sistemov

¹⁶ Uradni list RS, št. 83/12.

ali posameznih delov sistema. Poudarjamo, da je ministrstvo pristojno za oblikovanje politike na področju okolja in prostora ter s tem za področje oskrbe s pitno vodo.

Ministrstvu priporočamo, naj določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto ministrstva, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.4 Namenska raba sredstev zbranih iz uporabe gospodarske javne infrastrukture

2.4.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.2.2.3 revizijskega poročila, ki obravnava namensko rabo sredstev iz najemnin za infrastrukturo oskrbe s pitno vodo v Pomurju, je navedeno, da predpisi¹⁷ določajo, da občine za vodno infrastrukturo javnim podjetjem zaračunavajo najemnino najmanj v višini amortizacije, hkrati pa tako zbrana sredstva porabijo za gradnjo, nakup ali vzdrževanje kateregakoli stvarnega premoženja občine, razen če občina to opredeli ožje. Tako zbrana sredstva lahko občine porabijo za plačevanje računov za gradnjo, nakup in vzdrževanje ali tudi za plačevanje morebitnih kreditov, povezanih s stvarnim premoženjem, kar pomeni, da jih porabijo za začetne ali nadomestne investicije v katerokoli stvarno premoženje občine. Ob tem predpisi o evropskih kohezijskih skladih določajo¹⁸, da je pri izračunu višine sofinanciranja infrastrukturnih projektov treba vnaprej izkazati in odšteti morebitne neto prihodke¹⁹, ki jih bo sofinanciran projekt ustvarjal v času uporabe.

Ne glede na to, da predpisi neposredno ne določajo namenske rabe omrežnine, je namen zaračunavanja omrežnine v višini amortizacije jasen, to je zagotoviti sredstva za investicijsko vzdrževanje in nadomestno investicijo in s tem dolgoročen obstoj infrastrukture ali pa omogočiti financiranje začetne investicije (na primer odplačevanje kreditov). Občine bi morale višino omrežnine za infrastrukturo določiti glede na načrt investicijskih vlaganj v infrastrukturo in jo za ta namen tudi porabiti.

¹⁷ Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14; Uredba o stvarnem premoženju, Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14; Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13; uredba o metodologiji.

¹⁸ 55. člen Uredbe sveta (ES) št 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999, UL L, št. 210 z dne 31. 7. 2006 s spremembami.

¹⁹ Neto prihodki so vsota vseh diskontiranih prihodkov v času uporabe infrastrukture in diskontirane preostale vrednosti infrastrukture ob koncu uporabe, ki se ji odštejejo tekoči diskontirani stroški obratovanja, vključno s stroški menjave kratkoročno obrabljive opreme – *Revised Guidance Note on Article 55 for ERDF and CF of Council Regulation (EC) No 1083/2006: Revenue-Generating Projects, European Commission, 2010*. Med operative stroške se ne štejejo morebitne rezerve za financiranje prihodnjih nadomestnih investicij (*Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects, European Commission, 2008*).

Ugotovili smo, da nobena občina Pomurja za sredstva, pridobljena iz najemnin za uporabo obstoječe gospodarske javne infrastrukture oskrbe s pitno vodo, z občinskimi odloki nima določene namenske rabe teh sredstev izključno za infrastrukturo oskrbe s pitno vodo. Za novo infrastrukturo, ki je predmet obravnavanih projektov, pa so v obdobju, na katero se nanaša revizija, le občine Sistema B predvidele namensko rabo najemnin za to infrastrukturo.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati načrt aktivnosti z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi osebami za pripravo predloga vladi za dopolnitev predpisov, ki urejajo financiranje gospodarske javne infrastrukture, tako da bodo določali, da se sredstva, zbrana iz uporabe gospodarske javne infrastrukture za oskrbo s pitno vodo (najemnina), namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v komunalno infrastrukturo. Višina z najemnino zbranih sredstev, ob upoštevanju drugih virov, mora biti sorazmerna z načrtovanimi odhodki za investicijsko vzdrževanje in nove investicije. Hkrati je treba urediti tudi okvire za nadaljnjo skupno vlaganje občin v enotne medobčinske sisteme.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo začelo s pripravo ustreznih pravnih predpisov z namenom zagotovitve takšnega financiranja gospodarske javne infrastrukture, da se bodo sredstva, zbrana iz uporabe gospodarske javne infrastrukture za oskrbo s pitno vodo (najemnina), namensko porabila za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v komunalno infrastrukturo.

Ministrstvo pripravlja celovito prenovu systemskega zakona, ki ureja izvajane gospodarske javne službe, s poudarkom na financiranju gospodarske javne infrastrukture, jasnejši opredelitvi tarifnih sistemov zaračunavanja gospodarskih javnih služb in ureditvi stvarnopravnega položaja infrastrukture. Ministrstvo je že pripravilo prva strokovna izhodišča za novo systemsko ureditev področja gospodarskih javnih služb, ki jih je 9. 6. 2016 posredovalo vsem pristojnim ministrstvom. 18. 7. 2016 je bila ustanovljena delovna komisija za pripravo nove systemske ureditve gospodarskih javnih služb, v kateri bodo sodelovali predstavniki ministrstev, ki se vsebinsko ukvarjajo s podeljevanjem koncesij.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu predstavilo naslednji terminski načrt aktivnosti:

- začetek priprave sprememb Zakona o gospodarskih javnih službah²⁰ (v nadaljevanju: ZGJS) do januarja 2017; za izvedbo je odgovorno ministrstvo in Medresorska delovna skupina²¹;
- predložitev osnutka ZGJS vladi do maja 2017; za pripravo je odgovorna Služba za sistem okolja in prostora;
- sprejem ZGJS v državnem zboru do septembra 2017; za pripravo je odgovorna Služba za sistem okolja in prostora.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

²⁰ Uradni list RS, št. 32/93.

²¹ Medresorska delovna skupina je bila imenovana s sklepom vlade, št. 430-240/20-20-105-0215 z dne 18. 7. 2016.

Ministrstvu priporočamo, naj določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto ministrstva, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o urejanju oskrbe s pitno vodo v Pomurju izdelalo Ministrstvo za okolje in prostor. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je po pooblastilu odgovorne osebe Irene Majcen, ministrice za okolje in prostor, s podpisom in pečatom potrdila Lidija Stebernak, državna sekretarka na ministrstvu, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Zahtevani so bili popravljalni ukrepi, ki bi izkazali, da so bili začeti postopki, ki bodo zagotovili, da bodo odpravljene nesmotnosti, ugotovljene v revizijskem poročilu.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, ki jih je sprejelo Ministrstvo za okolje in prostor, opisani v točkah 2.1, 2.2 in 2.3, *delno zadovoljivi*.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, ki ga je sprejelo Ministrstvo za okolje in prostor, opisan v točki 2.4, *zadovoljiv*.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

Nesmotrnosti, za katere Ministrstvo za okolje in prostor ni izkazalo v celoti zadovoljivih ukrepov, se nanašajo na:

- nejasno usmeritev, kakšni sistemi oskrbe s pitno vodo naj bi bili v Sloveniji, in v okviru te nejasen način doseganja optimalne oziroma bolj ekonomične velikosti sistemov (povezava s točko 2.1); *ministrstvo bi moralo izkazati izdelavo načrta aktivnosti z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi osebami za zagotovitev sistemske ureditve izvajanja vodooskrbe v Sloveniji, s katerim bi izkazalo, ali in kako bo v prihodnje izboljšalo ekonomičnost izvajanja vodooskrbe, kar pomeni, da ima posamezen vodovodni sistem v Sloveniji takšno število odjemalcev, da lahko zagotovi finančna sredstva za potrebno tehnologijo in kadre za zagotavljanje kakovostne pitne vode; ministrstvo je izkazalo načrt aktivnosti z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi notranjimi organizacijskimi enotami za izvedbo aktivnosti, ki se nanašajo na pregled in morebitno dopolnitev sistemskih predpisov na področju oskrbe s pitno vodo; ministrstvo pa ni izkazalo vsebinskih usmeritev, ali in kako namerava opredeliti velikost vodovodnih sistemov glede na število odjemalcev, in drugih dejavnikov, ki vplivajo na ekonomičnost oskrbe s pitno vodo;*
- nejasno usmeritev glede načina priprave, načrtovanja in izvedbe medobčinskih projektov oskrbe s pitno vodo, ki so sofinancirani s sredstvi evropske kohezijske politike (povezava s točko 2.2); *ministrstvo bi moralo izkazati načrt aktivnosti z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi osebami za zagotovitev priprave in izvedbe medobčinskih projektov ureditve vodooskrbe, ki jih ministrstvo namerava izvesti s sredstvi kohezijske politike programskega obdobja 2014–2020, in sicer na ravni projektov; ministrstvo je izkazalo načrt aktivnosti z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi notranjimi organizacijskimi enotami za izvedbo aktivnosti, ki se nanašajo na pregled in morebitno dopolnitev navodil kohezijske politike ter na določitev kriterijev za izbor projektov kohezijske politike; ministrstvo pa ni izkazalo načrta aktivnosti, ki bi upošteval celotno odgovornost, ki jo ima ministrstvo pri urejanju oskrbe s pitno vodo, in v tem okviru ni izkazalo usmeritev za način priprave in izvedbe medobčinskih projektov ureditve vodooskrbe, ki so lahko financirani iz sredstev evropske kohezijske politike;*
- nejasno usmeritev glede načina oblikovanja enotne cene, delitve prihodkov in financiranja delovanja medobčinskih sistemov oskrbe s pitno vodo (povezava s točko 2.3); *ministrstvo bi moralo izkazati načrt aktivnosti z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi osebami za pripravo predloga vladi za dopolnitev predpisov, ki urejajo izvajanje gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo, tako da se opredeli način, kako naj občine v primeru skupnih sistemov oskrbe s pitno vodo in enotne cene določijo enotno ceno oziroma delijo prihodke in financirajo delovanje skupnega sistema ali posameznih delov sistema; ministrstvo je izkazalo načrt aktivnosti z opredeljenimi aktivnostmi, roki in odgovornimi notranjimi organizacijskimi enotami za izvedbo aktivnosti, ki se nanašajo na pregled in*

morebitno dopolnitev predpisov na področju izvajanja gospodarskih javnih služb; *ministrstvo pa v načrtu ni izkazalo* vsebinskih usmeritev, ali in kako namerava za skupne občinske sisteme oskrbe s pitno vodo uokviriti določanje enotne cene, delitev prihodkov in financiranje delovanje skupnih sistemov ali posameznih delov sistema.

Nesmotrnosti, ki niso bile v celoti zadovoljivo odpravljene, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Ministrstvo za okolje in prostor je v odzivnem poročilu izkazalo *delno zadovoljive ukrepe* za odpravo nesmotnosti, opisane v točkah 2.1, 2.2 in 2.3.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču²² in 1. točko prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije²³ kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

²² Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

²³ Uradni list RS, št. 91/01.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si