



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost uporabe evropskih sredstev za zaščito pred poplavami



POS LANSTVO

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

Učinkovitost uporabe evropskih sredstev za zaščito pred poplavami

Številka: 3263-1/2013/66

Ljubljana, 11. novembra 2014

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti uporabe evropskih sredstev za zaščito pred poplavami v obdobju od 1. 1. 2007 do 7. 3. 2014, da bi preverilo, ali je Republika Slovenija učinkovito koristila razpoložljiva sredstva Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP ROPI) za zmanjševanje škodljivega delovanja voda v obliki poplav. Pri tem je ugotavljalo, ali sta priprava in izvedba projektov potekali vsebinsko in časovno učinkovito. Preverilo je tudi, ali je učinkovito potekala priprava projektov na področju zmanjševanja poplavne ogroženosti, ki bodo podprti z evropskimi sredstvi v programskem obdobju 2014–2020.

Za revidiranca sta bila določena ministrstvo, pristojno za okolje, to je bilo do 10. 2. 2012 Ministrstvo za okolje in prostor, od 11. 2. 2012 do 17. 9. 2014 Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, od 18. 9. 2014 pa Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo), in Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: agencija).

Računsko sodišče je ugotovilo, da ministrstvo ob pripravi OP ROPI leta 2007 ni imelo izdelanih programskih in strokovnih podlag, ki bi mu omogočale izbor takšnih projektov, ki bi največ prispevali k zmanjševanju poplavne ogroženosti. Ministrstvo je razpolagalo z okvirnimi strateškimi usmeritvami ter opisno določenimi cilji in je poznalo nekatera poplavno najbolj ogrožena območja, niso pa bila poplavna območja sistemsko določena in ovrednotena glede na škodni potencial. Po letu 2007 je ministrstvo pripravilo več podzakonskih predpisov za področje poplavne varnosti, vendar pa določila in pojmi v teh predpisih med seboj niso usklajeni.

Ministrstvo je v OP ROPI leta 2007 vključilo večino porečij v Sloveniji, ne da bi zanje prej določilo konkretne investicije. Razpolagalo je le s podatki, da so bili na teh porečjih sprejeti ali pa so bili v pripravi nekateri prostorski načrti za izvedbo ukrepov za zagotavljanje poplavne varnosti. Leta 2010 je glede na verjetnost porabe razpoložljivih sredstev do konca leta 2015 za izvedbo določilo tri projekte. En projekt predstavlja nadgradnjo spremljanja vodnega okolja v obliki nove merilne infrastrukture, dva projekta pa zbir lokalnih investicij za poplavno varnost na porečjih Savinje in Drave.

Ministrstvo je območja in investicije za projekta na porečjih Savinje in Drave izbralo tako, da je pripravilo nabor lokalnih projektov na porečjih in nato za izvedbo izbralo tiste, za katere so že bili sprejeti prostorski akti in druga dokumentacija in je bila mogoča izvedba do konca leta 2015. Ker pa ministrstvo ni imelo izdelanih celovitih hidroloških študij porečij, se nekateri ukrepi izvajajo tudi na območjih, ki jih programski dokumenti na področju zagotavljanja poplavne varnosti ne navajajo kot območja z največjim številom ogroženih prebivalcev, oziroma se ukrepi v vseh primerih ne nanašajo na območja pomembnega vpliva poplav, ki jih je ministrstvo določilo kasneje.

Agencija za projekt nadgradnje spremljanja vodnega okolja v delu, ki se nanaša na poplavno varnost, ni predstavila podatkov o zmogljivosti obstoječega (starega) sistema in zmogljivosti sistema po izvedbi projekta, zaradi česar računsko sodišče ni moglo podati ocene o vsebinski učinkovitosti porabe sredstev.

Okvirna vsebina in terminski načrt izvedbe sta bila ob uvrstitvi projektov v OP ROPI leta 2007 znana le za en projekt – nadgradnja spremljanja vodnega okolja. S pripravo vsebine drugih dveh projektov je ministrstvo začelo šele v letu 2010, dokončno oblikovana in potrjena pa sta bila predzadnje oziroma zadnje leto programskega obdobja, to je leta 2012 in 2013. Računsko sodišče je ugotovilo, da je pasivni pristop ministrstva v obdobju od leta 2007 do leta 2009 povzročil ključno zamudo pri izvajanju prednostne usmeritve. Ministrstvo ni pripravilo organizacijskega in terminskega načrta za pripravo projektov in je pozno pričelo s pripravo investicijske dokumentacije, število zaposlenih na ministrstvu, ki so bili zadolženi za pripravo projektov, pa je bilo nesorazmerno majhno. Agencija se pri izvajanju projekta nadgradnje spremljanja vodnega okolja ni dovolj pripravila na obvladovanje zunanjih dejavnikov, zato poteka izvedba projekta počasneje, kot je bilo načrtovano. V sedmih letih od devetih je tako država pri Evropski komisiji certificirala izdatke v višini 22,5 odstotka razpoložljivih evropskih sredstev za zmanjševanje škodljivega delovanja voda.

V primerjavi s programskim obdobjem 2007–2014 ima ministrstvo za izbor projektov za novo programsko obdobje 2014–2020 na voljo več programskih in strokovnih podlag. Te pa še vedno ne dajejo celovite informacije o tem, katera so tista področja in predvsem s katerimi ukrepi jih je treba urejati, da bi se z vloženimi sredstvi najbolj zmanjšala poplavna ogroženost. Ministrstvo pri določitvi projektov namerava upoštevati območja, ki jih je pripoznalo kot območja pomembnega vpliva poplav, in je s tem izkazalo napredek v primerjavi s prejšnjim programskim obdobjem. Izbor projektov pa bo še vedno temeljil predvsem na izvedljivosti projektov v programskem obdobju. Poudarek ostaja na reševanju lokalnih območij, še vedno pa niso izdelane celostne študije porečij.

Za obvladovanje poplavne ogroženosti na obstoječih poplavno ogroženih območjih sta ministrstvo in agencija v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajala tudi tako imenovane redne dejavnosti (redno vzdrževanje, investicijsko vzdrževanje in manjši novi gradbeni in negradbeni ukrepi), vendar je bil večji del sredstev za urejanje voda uporabljen za sanacijo preteklih poplavnih dogodkov in izgradnjo državne in lokalne vodne in druge infrastrukture na območju spodnje Save, potrebne zaradi izgradnje novih hidroelektrarn. Računsko sodišče ocenjuje, da bi se poplavna varnost lahko pomembno izboljšala že, če bi država v večjem obsegu izvajala redna vzdrževalna dela na vodni infrastrukturi.

Bistvenega pomena pri preprečevanju škode zaradi poplav so tudi omejitve poseganja v prostor na poplavnih območjih. Država pri tem ukrepu ne deluje smotrno, saj na večini poplavnih območij še ni pripoznala lokacij, ki bi lahko bile namenjene naravnemu ali umetnemu zadrževanju voda. Računsko sodišče ocenjuje, da bi se poplavna varnost lahko pomembno izboljšala, če bi država koncept preprečitve vnosa novega škodnega potenciala na poplavna območja prepoznala kot pomemben preventivni ukrep tudi v praksi.

Ministrstvo in agencija evropskih sredstev za zmanjšanje škodljivega delovanja voda v obliki poplav *nista uporabljala dovolj učinkovito*. Priprava in izvedba projektov v programskem obdobju 2007–2013 nista potekali vsebinsko učinkovito in nista potekali časovno dovolj učinkovito, priprava projektov za novo programsko obdobje 2014–2020 pa ni potekala bistveno bolj učinkovito kot v preteklem programskem obdobju.

Računsko sodišče je zahtevalo predložitev *odzivnih poročil* od ministrstva in agencije, v katerih mora med drugim ministrstvo izkazati načrt aktivnosti za spremembo predpisov z namenom doseči usklajenost in jasnost pojmov ter določil, ki se nanašajo na poplavna območja in območja, ogrožena zaradi poplav, izkazati načrt aktivnosti, v katerem opredeli, kako in do kdaj bo doseglo zavarovanje pomembnejših območij, ki bi bila namenjena zadrževanju voda na ravni posameznih porečij, in izdelati terminski in organizacijski načrt priprave in izvedbe tistih projektov, ki jih namerava realizirati z evropskimi sredstvi programskega obdobja 2014–2020. Računsko sodišče je podalo tudi vrsto *priporočil*, ki se nanašajo na zagotavljanje večjih koristi za vložena sredstva, večjo preglednost ureditve področja in preventivno delovanje.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	9
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	9
1.2.1 Ministrstvo za okolje in prostor	9
1.2.2 Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.....	10
1.2.3 Agencija Republike Slovenije za okolje.....	11
1.3 PODROČJE REVIZIJE	12
1.3.1 Poplave in ukrepi za varstvo pred poplavami.....	12
1.3.2 Sistem varstva pred poplavami v Sloveniji.....	14
1.3.3 Evropska sredstva za ukrepe varstva pred poplavami.....	15
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	15
1.5 OMEJITVE PRI REVIZIJI.....	16
2. UGOTOVITVE	17
2.1 IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO KOHEZIJSKIH PROJEKTOV ZA ZMANJŠEVANJE ŠKODLJIVEGA DELOVANJA VODA	17
2.1.1 Določitev strategije in ukrepi za zmanjševanje škodljivega delovanja voda.....	18
2.1.2 Določitev območij pomembnega vpliva poplav in določitev ogroženih območij	23
2.2 POTEK PRIPRAVE IN IZVAJANJA KOHEZIJSKIH PROJEKTOV PREDNOSTNE USMERITVE ZMANJŠANJE ŠKODLJIVEGA DELOVANJA VODA	26
2.2.1 Uresničevanje prednostne usmeritve.....	27
2.2.1.1 Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje stanja vodnega okolja v Sloveniji.....	32
2.2.1.2 Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – lokalni ukrepi.....	34
2.2.1.3 Zagotovitev poplavne varnosti v porečju Drave – I. faza.....	36
2.2.2 Razlogi za dolgotrajno pripravo in izvedbo projektov	37
2.3 PRISPEVEK KOHEZIJSKIH PROJEKTOV K POVEČANJU POPLAVNE VARNOSTI.....	40
2.3.1 Uvrstitev projektov v OP ROPI in kriteriji za izbor.....	41
2.3.1.1 Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje stanja vodnega okolja v Sloveniji.....	41
2.3.1.2 Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – lokalni ukrepi.....	43
2.3.1.3 Zagotovitev poplavne varnosti v porečju Drave – I. faza.....	46

2.3.2	Vsebina projektov.....	49
2.3.2.1	Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje vodnega okolja v Sloveniji.....	49
2.3.2.2	Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – lokalni ukrepi.....	52
2.3.2.3	Zagotovitev poplavne varnosti v porečju Drave – I. faza.....	55
2.3.3	Doseganje ciljev	57
2.4	IZVAJANJE DRUGIH UKREPOV ZA POPLAVNO VARNOST.....	58
2.4.1	Vzdrževanje infrastrukture, zgrajene v okviru sofinanciranih projektov.....	59
2.4.2	Sredstva za redno vzdrževanje, sanacije in druge naloge	60
2.4.3	Omejevanje gradnje na poplavnih območjih	64
2.4.3.1	Vodna soglasja.....	65
2.4.3.2	Prostorski akti.....	67
2.5	PRIPRAVA NOVIH KOHEZIJSKIH PROJEKTOV	68
2.5.1	Izhodišča za pripravo novih projektov	69
2.5.2	Vsebina in pripravljenost novih projektov	71
3.	MNENJE	74
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	77
5.	PRIPOROČILA	79

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti uporabe evropskih sredstev za zaščito pred poplavami v obdobju od 1. 1. 2007 do 7. 3. 2014 pri ministrstvu in agenciji smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 28. 2. 2013. Revizija je bila opravljena skladno z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije so aktivnosti države na področju varstva pred poplavami v povezavi s koriščenjem razpoložljivih evropskih sredstev⁵ v obdobju od 1. 1. 2007 do 7. 3. 2014. Revizijo smo izvajali pri ministrstvu in agenciji.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti uporabe evropskih sredstev za zaščito pred poplavami.

Glavno revizijsko vprašanje je bilo, *ali Republika Slovenija učinkovito koristi evropska sredstva za zmanjševanje škodljivega delovanja voda*. Preverili smo, ali Republika Slovenija učinkovito uporablja razpoložljiva evropska sredstva v programskem obdobju 2007–2013 za zmanjševanje škodljivega delovanja voda⁶ v obliki poplav. Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili naslednja podvprašanja:

- ali sta priprava in izvedba ukrepov za programsko obdobje 2007–2013 potekali vsebinsko učinkovito;
- ali sta priprava in izvedba ukrepov za programsko obdobje 2007–2013 potekali časovno učinkovito;
- ali je priprava projektov za novo programsko obdobje 2014–2020 potekala učinkovito.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Ministrstvo za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor je do 10. 2. 2012 opravljalo naloge na področjih okolja in prostora na podlagi 32. in 36. člena Zakona o državni upravi⁷.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3263-1/2013/3.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Projekti za zmanjšanje škodljivega delovanja voda so sofinancirani iz Kohezijskega sklada.

⁶ Škodljivo delovanje voda se kaže v obliki poplav, erozije, zemeljskih ali hribinskih plazov in snežnih plazov.

⁷ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14.

Na podlagi 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁸ so z dnem prisege pristojnih ministrov 10. 2. 2012 delovna področja Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanašajo na okolje, prešla na novo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje⁹.

Na podlagi 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁰ je bilo z dnem prisege pristojnih ministrov, dne 18. 9. 2014, ponovno ustanovljeno Ministrstvo za okolje in prostor. Ministrstvo opravlja naloge s področja varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, varstva pred ionizirajočimi sevanji, odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo in naloge s področja prostora in stanovanjske politike.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe na ministrstvu:

- Janez Podobnik, minister za okolje in prostor, do 21. 11. 2008,
- Karl Viktor Erjavec, minister za okolje in prostor, od 21. 11. 2008 do 12. 2. 2010,
- dr. Roko Žarnić, minister za okolje in prostor, od 12. 2. 2010 do 10. 2. 2012 in
- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor, od 18. 9. 2014.

1.2.2 Ministrstvo za kmetijstvo in okolje

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje od 10. 2. 2012 opravlja naloge na področjih kmetijstva, razvoja podeželja, prehrane, varstva rastlin, veterinarstva in zootehnike, gozdarstva, lovstva, ribištva, varnosti in kakovosti krme in hrane oziroma živil, razen prehranskih dopolnil, živil za posebne prehranske oziroma zdravstvene namene ter hrane oziroma živil v gostinski dejavnosti, institucionalnih obratih prehrane in obratih za prehrano na delu ter naloge s področja varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, varstva pred ionizirajočimi sevanji, odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo.

V revizijskem poročilu bomo v nadaljevanju uporabljali izraz "ministrstvo" za ministrstvo, ki je pristojno za okolje. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo to najprej Ministrstvo za okolje in prostor in nato Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

Zakon o vodah¹¹ (v nadaljevanju: ZV-1) v 4. členu določa, da je upravljanje z vodami in vodnimi ter priobalnimi zemljišči v pristojnosti države, razen tistih nalog, za katere je po tem zakonu pristojna lokalna skupnost.

⁸ Uradni list RS, št. 8/12.

⁹ Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije je v 4. členu določil: Zakon o državni upravi se uskladi z določbami tega zakona najkasneje v treh mesecih od dne, ko prisežejo ministri, imenovani po tem zakonu. Od dne, ko prisežejo pristojni ministri, pa do dne uveljavitve Zakona o državni upravi iz prejšnjega odstavka nadaljujejo z delom: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje z delovnimi področji Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter delom delovnega področja Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanaša na okolje, kot jih določata 32. in 36. člen Zakona o državni upravi.

¹⁰ Uradni list RS, št. 65/14.

¹¹ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12.

K področju voda, ki je v pristojnosti ministrstva, sodijo področje varstva, rabe, urejanja voda ter naloge v zvezi z izvajanjem javnih služb varstva okolja: oskrba s pitno vodo in odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode. Na področju urejanja voda ministrstvo skrbi za pripravo podrobnejšega načrta za zmanjševanje ogroženosti pred poplavami v skladu z Direktivo 2007/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti¹² ter pripravo in izvajanje programa Sklada za vode, to je programa načrtovanja, priprave in izvajanja vodne infrastrukture za doseganje ciljev urejanja voda, ter za vodenje in usmerjanje gradnje vodne infrastrukture v povezavi z gradnjo Hidroelektrarne Spodnja Sava.

Ministrstvo je bilo v programskem obdobju 2007–2013 odgovorno za izvedbo dveh projektov¹³ zmanjševanja škodljivega delovanja voda, ki se sofinancirata iz Kohezijskega sklada.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bili odgovorni osebi na ministrstvu:

- Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje, od 10. 2. do 20. 3. 2012 in
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014.

1.2.3 Agencija Republike Slovenije za okolje

Agencija je organ v sestavi ministrstva, pristojnega za okolje. Ustanovljena je bila leta 2001 na podlagi določil drugega odstavka 11. člena Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev¹⁴.

Uredba o organih v sestavi ministrstev¹⁵ v 8. členu opredeljuje delovna področja agencije. Agencija opravlja upravne in strokovne naloge na področjih celovitega varstva okolja in naravnih dobrin, varstva voda, zraka in tal, presoje vplivov na okolje, javnih služb varstva okolja in naravnih dobrin, varstva pred hrupom in drugimi tveganji za okolje, ohranjanja narave, gospodarjenja z vodami in vodnogospodarskimi objekti in napravami, monitoringov in drugega evidentiranja meteoroloških, hidroloških, agroloških in ekoloških razmer, meteoroloških, hidroloških in ekoloških analiz in ekspertiz, napovedovanja meteoroloških in hidroloških procesov ter opozarjanja na izredne pojave, letalske meteorologije, monitoringa in drugega evidentiranja geoloških, seizmoloških in drugih geofizikalnih pojavov, njihovih rajonizacij in kategorizacij, potresnega varstva objektov in naprav, varstva, zaščite in zgodnjega opozarjanja pred potresnimi pojavi, ravnanja z odpadki, razen radioaktivnih, odprave posledic naravnih in drugih nesreč, izpolnjevanja mednarodnih obveznosti s teh področij in mednarodne izmenjave podatkov.

Na varstvo pred poplavami se nanašajo predvsem naslednje upravne in strokovne naloge agencije¹⁶:

- gospodarjenje z vodami in vodnogospodarskimi objekti ter napravami;

¹² UL EU, št. L 288/27 z dne 6. 11. 2007.

¹³ To sta projekta Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – lokalni ukrepi in Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Drave – 1. faza.

¹⁴ Uradni list RS, št. 71/94, 47/97, 60/99, 30/01, prenehal veljati 29. 6. 2002 z uveljavitvijo Zakona o državni upravi.

¹⁵ Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 63/09, 69/10, 40/11, 98/11, 17/12, 23/12, 82/12, 109/12, 24/13, 36/13, 51/13.

¹⁶ [URL: <http://www.arso.gov.si>], 29. 4. 2013.

- javne službe urejanja voda;
- monitoring in drugo evidentiranje meteoroloških, hidroloških, agroloških in ekoloških razmer;
- meteorološke, hidrološke in ekološke analize ter ekspertize;
- napovedovanje meteoroloških in hidroloških procesov;
- opozarjanje na izredne pojave, tudi na poplave rek in morja;
- izdaja vodnih dovoljenj, vodnih soglasij in okoljevarstvenih soglasij in dovoljenj¹⁷.

Agencija v programskem obdobju 2007–2013 za zmanjšanje škodljivega delovanja voda izvaja projekt Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje stanja vodnega okolja v Sloveniji¹⁸ (v nadaljevanju: projekt BOBER), ki se sofinancira iz Kohezijskega sklada.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bili odgovorni osebi:

- dr. Silvo Žlebir do 4. 10. 2012 in
- Joško Knez od 5. 10. 2012.

1.3 Področje revizije

V 7. členu ZV-1 je opredeljeno škodljivo delovanje voda kot delovanje voda, ki v večjem obsegu ogroža življenje ljudi ali njihovo premoženje. Škodljivo delovanje voda se kaže v obliki poplav, erozije, zemeljskih in snežnih plazov. V reviziji smo obravnavali škodljivo delovanje voda v obliki poplav, saj je tovrstno delovanje voda v preteklosti v Sloveniji povzročilo največ škode.

1.3.1 Poplave in ukrepi za varstvo pred poplavami

Poplava je naravni pojav, ki nastane zaradi izredno močnih padavin ali naglega taljenja snega ali medsebojnega skupnega delovanja. K pojavu poplav vse bolj prispevajo tudi človekovi posegi v naravo¹⁹. Poplave v Sloveniji praviloma nastopijo zaradi intenzivnih padavin. V odvisnosti od vlažnosti zemljišča padavine povzročijo večji ali manjši odtok vode, ki se zbira v vodotokih in s povečanim pretokom povzroča dvig gladine vode v strugah. Za Slovenijo so značilni štirje tipi poplav: nižinske, hudourniške, na kraških poljih in poplave morja.

V Nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami²⁰ je navedeno, da v Sloveniji poplave ogrožajo okoli 3.000 kvadratnih kilometrov površin oziroma 15 odstotkov površine Slovenije. Na območju, kjer so mogoče katastrofalne poplave (poplave s povratno dobo nad 50 let), živi dobra četrtina prebivalcev Slovenije. Nekateri drugi viri²¹ pa navajajo, da poplave v Sloveniji ogrožajo 80.000 prebivalcev oziroma 4 odstotke, na območjih pogostih poplav pa živi 6.400 prebivalcev oziroma 0,4 odstotka.

¹⁷ Na podlagi ZV-1 ministrstvo izdaja vodno soglasje (153. člen) in vodno dovoljenje (127. člen), na podlagi Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO-1; Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13) pa okoljevarstveno soglasje (50. člen) in okoljevarstveno dovoljenje (69. člen).

¹⁸ Agencija je projekt poimenovala BOBER, kar je kratica za Boljše opazovanje za boljše ekološke rešitve (angl.: *Better Observation for Better Environmental Response*).

¹⁹ Načrt zaščite in reševanja ob poplavah, april 2005; [URL: www.sos112.si/slo/tdocs/poplava.pdf], 7. 5. 2013.

²⁰ Uradni list RS, št. 44/02.

²¹ Geografski vidik poplav v Sloveniji, Komac, Natek, Zorn, Založba ZRC pri SAZU, 2008.

Na opozorilni karti poplav²² iz leta 2007, ki jo je pripravil Inštitut za vode Republike Slovenije, je skupaj označenih 882 kvadratnih kilometrov površine poplavnih območij, ki so na karti razdeljena tudi glede na pogostnost pojavljanja poplav (pogosto – povratna doba 2–5 let, redko – povratna doba 10–20 let in zelo redko – povratna doba več kot 50 let)²³.

V zadnjih 100 letih je bilo na območju Slovenije 22 velikih poplav, od tega šest takih, ki so zajele večji del Slovenije. Ocenjena škoda in posledice večjih poplav v Sloveniji od leta 1990 so²⁴:

- 552 milijonov evrov leta 1990, število smrtnih žrtev: 1;
- 173 milijonov evrov leta 1998, število smrtnih žrtev: 1;
- 200 milijonov evrov leta 2007 (delež škode na vodni infrastrukturi²⁵: 38 odstotkov), število smrtnih žrtev: 4;
- 188 milijonov evrov leta 2010 (delež škode na vodni infrastrukturi: 62 odstotkov), število smrtnih žrtev: 3 in
- 373 milijonov evrov leta 2012 (delež škode na vodni infrastrukturi: 62 odstotkov)²⁶.

Poplav ne moremo povsem preprečiti, lahko pa omilimo njihove posledice. Varstvo pred poplavami se lahko izvaja s kombiniranjem naslednjih sklopov aktivnosti države:

- poznavanje poplavno ogroženih območij na podlagi spremljanja preteklih dogodkov in projekcij;
- kratkoročno napovedovanje vremenskih pojavov in izvajanje preventivnih ukrepov pred, med ter takoj po nastopu poplave;
- sprotno vzdrževanje vodotokov;
- preprečevanje gradenj na poplavno ogroženih območjih;
- izvedba novih vodogradbenih investicij, ki zmanjšajo območja ogroženosti;
- sanacijski programi po poplavah;
- osveščanje o poplavah.

Ukrepe za varstvo pred poplavami lahko razdelimo na:

- vodogradbene, ki zajemajo gradnjo hidrotehničnih objektov, izvedbo regulacij in podobno;

²² Opozorilna karta poplav je karta natančnosti merila 1:50.000 ali manj, pripravljena na podlagi prve ocene poplavne nevarnosti. Vsebuje mejno črto možnega dosega poplav in opis poplavnih in erozijskih dogodkov. Ministrstvo jo objavi na spletnih straneh in je del vodnega katastra;

[URL: http://gis.arso.gov.si/atlasokolja/profile.aspx?id=Atlas_Okolja_AXL@Arso], 6. 10. 2014.

²³ Načrt upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja za obdobje 2009–2015, julij 2011.

²⁴ Predhodna ocena poplavne ogroženosti Republike Slovenije, Ministrstvo za okolje in prostor, december 2011. Pri podatkih o smrtnih žrtvah je upoštevan podatek Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, ki vodi podatke le o osebah, ki so umrle ob intervencijah Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje.

²⁵ Vodna infrastruktura je objekt in naprava ali ureditev, namenjena urejanju voda, zlasti visokovodni nasip, jez, prag, zadrževalnik (brez zemljišč znotraj zadrževalnika), zbiralnik in podobno, ter izvajanju spremljanja stanja voda. Pa tudi vodotok, ki je nastal zaradi prestavitve naravnega vodotoka ali njegove ureditve, ali vodni zbiralnik, ki je nastal z zaježitvijo tekočih voda ali zaradi drugega posega v prostor, če je namenjen izvajanju javnih služb po ZV-1 (44. člen ZV-1).

²⁶ [URL: http://www.mo.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article//6462/], 20. 12. 2012.

- negradbene, ki zajemajo upravno zakonske ukrepe, prilagojeno prostorsko načrtovanje, prepoved ali omejevanje posameznih dejavnosti, podporo zelenim dejavnostim (na primer pogozdovanje), zavarovalno politiko, usklajeno rabo prostora.

Poplave obravnavamo zaradi njihovih negativnih učinkov, predvsem ogrožanja življenj in škode na premoženju. Poplave, zlasti pogostejše in manjše, pa imajo lahko tudi nekatere pozitivne učinke, kot so na primer polnitev podtalnice, večja rodovitnost tal, zemlji prinašajo manjkajoča hranila.

1.3.2 Sistem varstva pred poplavami v Sloveniji

Sistem varstva pred škodljivim delovanjem voda v Sloveniji ureja ZV-1, in sicer ureja upravljanje z morjem, celinskimi in podzemnimi vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči. S tem zakonom se v pravni red Republike Slovenije prenašajo:

- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike²⁷,
- Direktiva 2007/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti.

ZV-1 v 83. členu med ogrožena območja uvršča tudi poplavno območje, ki ga definira kot območje, ki je ogroženo zaradi poplav. Po določbi 86. člena ZV-1 pa se za poplavno območje določijo vodna, priobalna in druga zemljišča, kjer se voda zaradi naravnih dejavnikov občasno prelije izven vodnega zemljišča. Na poplavnem območju so prepovedane vse dejavnosti in vsi posegi v prostor, ki lahko imajo ob poplavi škodljiv vpliv na vode, vodna ali priobalna zemljišča ali povečujejo poplavno ogroženost območja, razen posegov, ki so namenjeni varstvu pred škodljivim delovanjem voda.

ZV-1 v 90. členu tudi določa, da država in lokalne skupnosti na ogroženem območju zagotavljajo načrtovanje, gradnjo in upravljanje vodne infrastrukture, zlasti visokovodnih nasipov, zadrževalnikov, prodnih pregrad, objektov za stabilizacijo dna in brežin, črpališč in odvajanje zalednih voda. Država po določbi 91. člena ZV-1 skrbi za varstvo ljudi, okolja, gospodarskih dejavnosti in kulturne dediščine pred škodljivim delovanjem voda v obsegu, ki se določi ob upoštevanju koristi in stroškov. Višji obseg varstva pa po določbi četrtega odstavka 91. člena ZV-1 lahko zagotavlja tudi lokalna skupnost sama ali skupaj z drugimi pravnimi ali fizičnimi osebami. Za varstvo pred škodljivim delovanjem padavinskih voda v ureditvenih območjih naselij pa na podlagi določbe 92. člena ZV-1 v celoti skrbijo lokalne skupnosti.

Ukrepi zagotavljanja varstva pred poplavami, ki jih izvaja država, se financirajo iz državnega proračuna. Viri in nameni so v nekaterih primerih podrobneje določeni, kot na primer Sklad za vode, ki je v 162. členu ZV-1 predviden kot proračunski sklad. Poleg lastnih sredstev državnega proračuna so vir sredstev za ukrepe varstva pred poplavami tudi evropska sredstva, in sicer sredstva Kohezijskega sklada.

²⁷ UL EU, št. L, 327/2000 z dne 22. 12. 2000.

1.3.3 Evropska sredstva za ukrepe varstva pred poplavami

Poraba evropskih sredstev za uresničevanje določenih politik je večstopenjski proces. Naloge in odgovornost za uspešno in učinkovito izvedbo teh nalog so razdeljene med Evropsko komisijo in državo članico, prejemnico teh sredstev. Operativni programi so ena izmed podlag za razdelitev nalog in odgovornosti v državi članici in predstavljajo vsebinski načrt uresničevanja skupnih evropskih politik v posameznih državah, ki nastajajo v procesu pogajanj med Evropsko komisijo in državo članico. Države članice imajo možnost izbrati nacionalne politike in programe, ki jih bodo dopolnile in nadgradile s pomočjo projektov, financiranih iz evropskih skladov, in tako dosegle na posameznem področju večji napredek, kot bi ga sicer lahko.

Republika Slovenija je z OP ROPI²⁸ namenila za zmanjševanje škodljivega delovanja voda 87.332.989 evrov, od tega predstavlja prispevek Evropske unije 74.233.042 evrov. V OP ROPI je bilo sprva navedenih šest projektov²⁹, s spremembami OP ROPI³⁰ iz leta 2011 pa so predvideni za sofinanciranje le še trije prednostni projekti³¹, ki so v izvajanju:

- projekt BOBER,
- Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje in
- Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Drave.

1.4 Revizijski pristop

Na glavno revizijsko vprašanje in posamezna podvprašanja smo odgovorili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod ter tehnik revidiranja, pri čemer smo proučili pravne in strokovne podlage, ki opredeljujejo področje revizije, pregledali in analizirali dokumentacijo revidirancev o obravnavanem področju in o projektih ter izvedli intervjuje pri revidirancih.

Priprava in izvedba ukrepov za programsko obdobje 2007–2013 sta potekali *vsebinsko učinkovito*, če sta ministrstvo in agencija načrtovala in izvajala ukrepe tako, da je bil z razpoložljivimi sredstvi dosežen največji učinek zmanjšanja škodljivega delovanja voda. Izbor lokacij in vsebine projektov je potekal na način, da so bili izbrani projekti, ki prinašajo največje koristi.

Priprava in izvedba ukrepov za programsko obdobje 2007–2013 sta potekali *časovno učinkovito*, če sta ministrstvo in agencija ravnala tako, da so se razpoložljiva sredstva začela uporabljati čim prej in se je s tem, kolikor je mogoče hitro, začela zmanjševati potencialna škoda, ki jo povzročajo poplave. Pri pripravi in izvedbi projektov ni smelo prihajati do bistvenih zamud.

²⁸ Evropska komisija je OP ROPI potrdila 27. 8. 2007.

²⁹ Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje: 60 milijonov evrov, Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Ljubljance: 15 milijonov evrov, Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Save: 30 milijonov evrov, Zagotovitev poplavne varnosti Drave in Dravinje: 20 milijonov evrov, Rekonstrukcija visokovodnih nasipov ob Muri: 35 milijonov evrov, Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje stanja vodnega okolja v Sloveniji: 25 milijonov evrov.

³⁰ Evropska komisija je spremembe OP ROPI potrdila 14. 4. 2011.

³¹ Pri dveh gradbenih projektih nastopa kot upravičenec oziroma investitor ministrstvo, pri projektu BOBER pa agencija.

Priprava projektov za novo programsko obdobje 2014–2020 poteka *učinkovito*, če je ministrstvo pri načrtovanju koriščenja sredstev novega programskega obdobja upoštevalo dosedanje izkušnje in je ustrezno izboljšalo postopke izbora in priprave projektov.

Na oblikovanje mnenja so najbolj vplivale ugotovitve s področja vsebinske učinkovitosti v programskem obdobju 2007–2013. Vsebinska učinkovitost je lahko dosežena tudi zaradi časovne neučinkovitosti in obratno, kar smo upoštevali pri oblikovanju mnenja.

1.5 Omejitve pri reviziji

V reviziji smo obravnavali projekte, ki so navedeni v OP ROPI, razvojna prioriteta: Varstvo okolja – področje voda, prednostna usmeritev: Zmanjšanje škodljivega delovanja voda, podlage za te projekte in načrtovanje istovrstnih projektov za programsko obdobje 2014–2020. Ti projekti se večinoma nanašajo na zagotavljanje poplavne varnosti, čeprav se škodljivo delovanje voda kaže tudi v obliki erozije, zemeljskih in snežnih plazov. Druge aktivnosti in ukrepe države za preprečevanje škodljivega delovanja voda smo obravnavali le v obsegu, ki je potreben za jasno umestitev kohezijskih ukrepov med ostale (na primer redna vzdrževalna dela in prostorsko načrtovanje), in ob upoštevanju, da je aktivnosti upravljanja z vodami treba izvajati celostno. V reviziji nismo obravnavali kratkoročnih ukrepov zagotavljanja varstva pred poplavami, ki se izvajajo neposredno pred, med in po nastopu poplav.

2. UGOTOVITVE

V reviziji smo se osredotočili na tiste aktivnosti države, ki so povezane z zagotavljanjem varstva pred poplavami in se nanašajo na koriščenje razpoložljivih sredstev iz Kohezijskega sklada³². Učinkovitost države pri izvajanju teh aktivnosti smo ugotavljali tako, da smo preverili oblikovane nacionalne politike, pravne podlage in programe ter dejavnosti in jih povezali z uresničevanjem zavez, ki jih je Republika Slovenija sprejela v okviru OP ROPI za zmanjševanje škodljivega delovanja voda.

2.1 Izhodišča za pripravo kohezijskih projektov za zmanjševanje škodljivega delovanja voda

Z namenom preveriti, ali je obstajala ustrezna podlaga za izbor projektov za sofinanciranje iz Kohezijskega sklada, ki bi največ prispevali k zmanjšanju škodljivega delovanja voda v Sloveniji, nas je zanimalo:

- ali je imelo ministrstvo strategijo in je določilo ukrepe za zagotavljanje poplavne varnosti;
- ali je ministrstvo poznalo poplavna in ogrožena območja s stopnjami ogroženosti in potencialnimi škodami, na podlagi katerih je določilo območja, kjer bi imeli kohezijski projekti največji učinek na zmanjšanje poplavne ogroženosti.

Povzetek ugotovitev

Strategija na področju poplavne varnosti je obravnavana v več programskih dokumentih. V teh dokumentih so cilji na področju zagotavljanja poplavne varnosti določeni zgolj opisno in niso merljivi. Ministrstvo je ob pripravi kohezijskih projektov za obdobje od leta 2006 do leta 2010 razpolagalo le z okvirnimi strateškimi usmeritvami in identificiranimi nekaj poplavno najbolj ogroženimi območji, niso pa bila poplavna območja sistemsko določena in ovrednotena glede na škodni potencial. Šele v letu 2011 so bila s potrditvijo načrta upravljanja voda postavljena izhodišča za konkretnejše programe na področju poplavne varnosti, za katere ministrstvo načrtuje, da naj bi jih izdelalo do leta 2015. Področje urejanja poplavne varnosti zaradi medsebojno neusklajenih izrazov, uporabljenih v predpisih, ki jih je pripravilo ministrstvo, ni urejeno pregledno.

Ugotovitve in podlage zanje podrobneje prikazujemo v nadaljevanju.

³² Kohezijski projekti so projekti, sofinancirani iz Kohezijskega sklada.

2.1.1 Določitev strategije in ukrepi za zmanjševanje škodljivega delovanja voda

Slika 1: Dokumenti razvojnega načrtovanja in zakoni, ki obravnavajo poplavno varnost, po področjih

Varstvo pred naravnimi nesrečami	Prostorski razvoj	Upravljanje z vodami
• Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, 2002 • Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2009 do 2015, 2009 • Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 1994	• Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije, 2004 • Zakon o urejanju prostora, 2002	• Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005-2012, 2006 • Zakon o varstvu okolja, 2004 • Zakon o vodah, 2002

Poplavno varnost v Sloveniji je obravnaval Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami iz leta 2002, v katerem je navedeno takratno stanje na področju zagotavljanja poplavne varnosti, in sicer:

- izdelane so karte poplavnih linij za načrtovanje rabe prostora in izvajanje zaščite in reševanja;
- zgrajena je državna mreža 170 vodomernih postaj, od tega je 19 avtomatskih;
- izdelana je evidenca visokih pregrad;
- urejajo se vodotoki, vodnogospodarski objekti ter vodni zbiralniki;
- izdelani so načrti zaščite in reševanja pred poplavami, organizirajo, usposablajo in opremljajo se sile za zaščito, reševanje in pomoč.

Kot ukrepi za izboljšanje stanja pa so navedeni:

- izdelava strategije in programa varstva pred poplavami, ki bosta temeljila na usklajenih merilih za zagotavljanje varnosti pred poplavami;
- sprejem predpisov o opazovanju visokih pregrad na vodnih zbiralnikih in organiziranje posebne službe za varnost visokih pregrad na vodnih zbiralnikih;
- dopolnitev, posodobitev in prilagoditev (po lokacijah in namenu) državne mreže vodomernih postaj za opazovanje visokih voda;
- urejanje vodotokov in uveljavljanje ukrepov pred poplavami tako, da se hkrati obravnava porečje celotnih vodotokov, posegi v prostor pa so temu prilagojeni.

Nacionalni program iz leta 2002 je v letu 2009 nadomestila Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2009 do 2015³³, ki problematiko poplav obravnava v štirih točkah:

- Izdelana bo strategija in program varstva pred poplavami, ki bosta temeljila na predpisanih pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije.

³³ Uradni list RS, št. 57/09.

- Pospešilo se bo izdelavo strokovnih podlag, zlasti scenarijev bodočega podnebja, za odločanje o pogojih rabe in varovanja območij, ogroženih zaradi poplav, plazov in erozije, ter vodovarstvenih območij.
- Dopolnjeno bo upravljanje z vodami zlasti v delu, ki ureja delovanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb. Izvedena bo reorganizacija, dopolnjena koncesijska razmerja in prilagojeno delovanje službe zahtevam evropske in nacionalne zakonodaje ter posledicam, ki jih povzročajo podnebne spremembe.
- Poseben poudarek bo dan izvedbi nujnih investicij in vzdrževanju pomembnejših objektov vodne infrastrukture na področju upravljanja z vodami, ki pomenijo bistveno izboljšanje vodnega režima.

Poplavno varnost obravnavna tudi Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije³⁴, kjer so oblikovane naslednje usmeritve:

- potencialna tveganja se zmanjšuje s preventivnim načrtovanjem, in sicer z razmeščanjem dejavnosti v prostor izven območij potencialnih nesreč;
- na območjih, kjer so urbana naselja že ogrožena zaradi poplav, plazov ali potresov, kot so na primer Ljubljana, širše celjsko in mariborsko območje, ajdovsko, Posočje in Posavje, se zagotavlja ustrezne prostorske rešitve za zmanjševanje posledic morebitnih naravnih nesreč;
- obsega poplavnih območij ali odtočnih režimov se načeloma ne spreminja, kadar pa je to treba, se zagotovi ustrezno nadomestitev teh površin.

ZV-1 v 54. členu določa, da se z nacionalnim programom upravljanja z vodami, ki ga na predlog Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) sprejme Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor), določi državna politika upravljanja z vodami. Državni zbor je januarja 2006 sprejel Resolucijo o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012³⁵, katere sestavni del je Nacionalni program upravljanja z vodami. Ta ne vsebuje vseh vsebin, ki jih za nacionalni program upravljanja z vodami določa ZV-1. V programu je na področju urejanja voda načrtan cilj zmanjšanje ogroženosti pred poplavami, ki bo dosežen:

- z izdelavo kart poplavnih območij – določitev območij nevarnosti in ogroženosti zaradi poplav;
- s pripravo načrta upravljanja območij, ogroženih zaradi poplav, za zmanjševanje poplavne ogroženosti in pripravo programa ukrepov, skupaj s pobudami za pričetek priprave lokacijskih načrtov za umestitev gradbenih ukrepov v prostor;
- z izvajanjem gradbenih ukrepov v okviru programa Sklada za vode;
- z vzpostavitvijo drugih instrumentov za zmanjšanje posledic poplav (raba prostora, gradbeni standardi, zavarovalništvo).

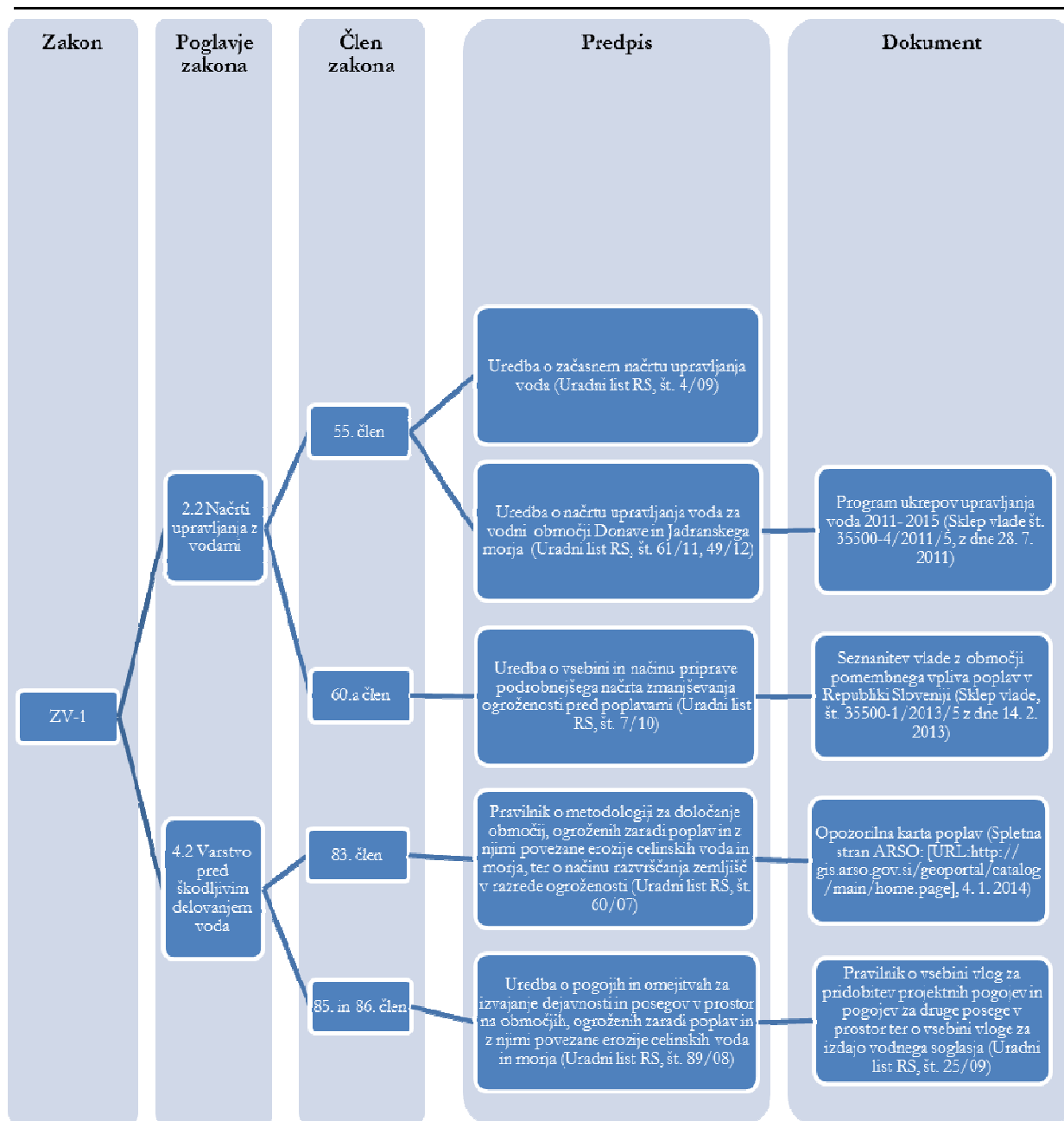
Ugotovili smo, da so na področju poplavne varnosti strateške usmeritve razpršene v več programskih dokumentih. Cilji, kot jih lahko razberemo iz teh dokumentov, so usmerjeni v zmanjšanje ogroženosti pred poplavami ob hkratni preprečitvi vnosa novega škodnega potenciala. Ti cilji so določeni na višji ravni in zgolj opisno in niso merljivi.

Na sliki 2 so prikazani predpisi, programski in drugi dokumenti s področja urejanja poplavne varnosti, ki so bili sprejeti v obdobju od leta 2007 do leta 2013 na podlagi ZV-1.

³⁴ Uradni list RS, št. 76/04.

³⁵ Uradni list RS, št. 2/06.

Slika 2: Predpisi in dokumenti, pripravljeni v obdobju od leta 2007 do leta 2013 na podlagi ZV-1



ZV-1 določa, da za izvedbo nacionalnega programa upravljanja z vodami vlada sprejme načrt upravljanja z vodami na vodnem območju Donave in Jadranskega morja in program ukrepov. Vlada je prvi načrt upravljanja z vodami sprejela januarja 2009 z Uredbo o začasnem načrtu upravljanja voda. Julija 2011 je vlada sprejela Načrt upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja za

obdobje 2009–2015³⁶ (v nadaljevanju: NUV) in Program ukrepov upravljanja voda 2011–2015³⁷ (v nadaljevanju: program ukrepov).

Pojasnilo ministrstva

NUV predstavlja za ministrstvo izvedbeni program na področju urejanja poplavne varnosti. Po sprejetju Načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti, predvidoma v letu 2015, pa bo predstavljal podrobnejši izvedbeni program, ki bo usklajen z NUV in območji pomembnega vpliva poplav.

Cilji varstva pred škodljivim delovanjem voda, ki so določeni v NUV, so:

- preprečitev vnosa novega škodnega potenciala na območja naravnih nevarnosti (omejitev reševanja problematike zlasti na obstoječa območja ogroženosti);
- spoštovanje pogojev in omejitev za gradnjo in izvajanje dejavnosti na območjih naravnih nevarnosti;
- dosledno izvajanje ukrepov za omilitve vpliva predvidenih gradenj in dejavnosti;
- varstvo prostora, potrebnega za naravne procese (na primer poplavne retenzijske površine, območja erozijskih procesov, območja plazenja tal in snega);
- zagotavljanje pripravljenosti na nevarne naravne dogodke;
- obveščanje, osveščanje in izobraževanje javnosti o nevarnostih škodljivega delovanja voda, o možnostih samozaščite in ukrepanja v sili in
- izboljšanje napovedovanja in opozarjanje pred naravnimi nevarnostmi.

V NUV je tudi navedeno, da je treba tveganja škodljivega delovanja voda obvladovati proaktivno in celovito na ravni porečij in povodij z ukrepi prostorskega načrtovanja. Upoštevati je treba načela določitve prednostnih nalog urejanja (na primer območja pomembnega vpliva poplav), zagotavljanja sprejemljive stopnje ogroženosti in uporabe selektivnih ukrepov pri doseganju varnosti (na primer kritična infrastruktura zahteva višjo stopnjo varnosti). Za uresničitev ciljev, opredeljenih v nacionalnem programu upravljanja z vodami in v NUV, je vlada sprejela program ukrepov, ki na področju poplavne varnosti vključuje naslednje ukrepe:

- priprava načrta ukrepov zmanjševanja ogroženosti pred poplavami v vrednosti 18,5 milijona evrov;
- devet investicijskih sklopov oziroma investicije na devetih porečjih v skupni vrednosti 404 milijone evrov, podrobneje sta predstavljeni le investiciji na porečjih Drave in Savinje, pri drugih je navedeno le ime porečja;
- projekt BOBER v vrednosti 33 milijonov evrov.

V NUV je predvideno, da bi se financiranje teh ukrepov zagotavljalo iz Sklada za vode, Kohezijskega sklada in proračunskih sredstev ministrstva, pristojnega za vode. Program ukrepov, razen projekta BOBER, ne navaja konkretnih negradbenih ukrepov za posamezno porečje, kot je preprečevanje posegov na poplavnih območjih.

Ocenjujemo, da je način realizacije strateških usmeritev in ciljev le delno ustrezno predstavljen s konkretnimi izvedbenimi programi. V NUV in programu ukrepov so namreč kot ukrepi le naštet povodja, na katerih se bodo izvajali ukrepi, in okvirna ocena potrebnih sredstev za izvedbo gradbenih ukrepov. Enega od ukrepov predstavlja priprava načrta podrobnejših ukrepov. V NUV in programu

³⁶ Načrt je bil sprejet z Uredbo o načrtu upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja.

³⁷ [URL: http://www.mko.gov.si/si/delovna_podrocja/voda/nacrt_upravljanja_voda/], 20. 9. 2013.

ukrepov tudi niso zadovoljivo predstavljeni negradbeni ukrepi, čeprav se v strateških dokumentih in predpisih omenjajo kot pomembni. Sredstev za pripravo in izvajanje projektov vlada s tem, da je sprejela NUV, še ni zagotovila.

V programu ukrepov je navedeno, da operativni ukrepi na porečjih izhajajo iz sprejetih uredb o državnih lokacijskih oziroma prostorskih načrtih in iz lokacijskih oziroma prostorskih načrtov v pripravi. V tabeli 1 prikazujemo seznam državnih prostorskih načrtov, ki jih je ministrstvo pripravilo ali začelo pripravljati pred pričetkom in v programskem obdobju 2007–2013, in stanje z njimi povezanih projektov v letu 2013.

Tabela 1: Seznam državnih lokacijskih oziroma prostorskih načrtov za izboljšanje poplavne varnosti v letu 2013

Lokacija	Začetek priprave prostorskega/ lokacijskega načrta	Sprejetje prostorskega/ lokacijskega načrta v letu	Stanje investicije v letu 2013
Mura od Cvena do Vučje vasi	ni podatka	2004	izgrajeno 2010
Mura od Dokležovja do Kučnice	2000	2004	izgrajeno 2010
Drava od Vurberka do Zg. Dupleka	ni podatka	2004	še ni izgrajeno*
Drava od Dogoš do Melja	ni podatka	2005	še ni izgrajeno*
Dravinja od Stogovcev do Koritnega	1999	2013	še ni izgrajeno
Dravinja od Koritnega do Lušček vasi	1999	ne	v mirovanju
Savinja – Spodnja Savinjska dolina	2003	ne	v postopku
Savinja – Radmirje in Luče	2004	2010	še ni izgrajeno*
Savinja od Ločice do Letuša	2004	2010	še ni izgrajeno
JZ del Ljubljane	2003	2013	še ni izgrajeno
Železniki	2007	2013	še ni izgrajeno

Opomba: * Realizacija, načrtovana v okviru kohezijskih projektov programskega obdobja 2007–2013 do konca leta 2015.

Vir: Ministrstvo za infrastrukturo in prostor³⁸.

Ugotovili smo, da iz navedb v programu ukrepov ne izhaja, da bi ministrstvo s strategijo in analizami najprej ugotovilo potrebe celostnih ureditev za posamezna porečja in nato določilo ustrezne dopolnitve obstoječih ali nove prostorske akte, ampak ravno obratno, da je vsebina operativnih ukrepov oblikovana na podlagi stopnje pripravljenosti prostorskih aktov.

³⁸ [URL: http://www.mzip.gov.si/si/delovna_podrocja/prostor/prostorski_nacrti/drzavni_prostorski_nacrti/], 15. 10. 2013.

2.1.2 Določitev območij pomembnega vpliva poplav in določitev ogroženih območij

ZV-1 v 60. členu določa, da se načrti upravljanja voda lahko dopolnijo s podrobnejšimi programi in načrti, ki jih sprejme vlada. V letu 2008 je bil zaradi uskladitve z Direktivo 2007/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah³⁹, s katerim je bil v ZV-1 dodan novi 60.a člen, ki določa, da se podrobnejši načrt zmanjševanja ogroženosti pred poplavami pripravi za celotno območje Slovenije ali za posamezna povodja in porečja na podlagi predhodne ocene stanja poplavne ogroženosti in določitve območij poplavne ogroženosti. Podrobnejšo vsebino, način priprave in časovnice tega načrta je določila vlada januarja 2010 s sprejetjem Uredbe o vsebini in načinu priprave podrobnejšega načrta zmanjševanja ogroženosti pred poplavami⁴⁰ (v nadaljevanju: uredba o pripravi načrta). V 3. členu uredbe o pripravi načrta je opredeljeno, da zmanjševanje poplavne ogroženosti pomeni obvladovanje poplavne ogroženosti s poudarkom na zmanjšanju morebitnih škodljivih posledic poplav za zdravje ljudi, okolje, kulturno dediščino in gospodarske dejavnosti, ter če je to primerno, s poudarkom na negradbenih ukrepih in/ali na ukrepih za zmanjšanje verjetnosti nastopa poplavljanja, ki lahko vključujejo tudi sonaravne ukrepe, kjer je to primerno.

Na podlagi uredbe o pripravi načrta je ministrstvo decembra 2011 pripravilo dokument Predhodna ocena poplavne ogroženosti Republike Slovenije⁴¹ in do februarja 2013 določilo 61 območij pomembnega vpliva poplav, s katerimi je seznanilo tudi vlado⁴².

Namen določitve območij pomembnega vpliva poplav

V poročilu o določitvi 61 območij pomembnega vpliva poplav⁴³ je navedeno: "V Sloveniji bomo z identifikacijo območij pomembnega vpliva poplav končno imeli na razpolago strateško-upravljalne podlage, da bomo lahko ocenili, katera so tista območja, kjer bi z ukrepanjem v smislu investiranja 1 evra obvladovali oziroma obvladali največ problemov z vidika poplavne ogroženosti. Sedaj bo na nivoju celotne države zelo jasno, kam je treba najprej oziroma prioriteto usmeriti finančne in druge aktivnosti, da se bo začelo sistematično obvladovati oziroma zmanjševati poplavno ogroženost."

Uredba o pripravi načrta določa, da mora pristojno ministrstvo do 22. 12. 2013 pripraviti za območja pomembnega vpliva poplav karte poplavne nevarnosti in karte poplavne ogroženosti⁴⁴, do 22. 12. 2015 pa ključni dokument, ki ga nalagajo evropski predpisi, to je načrt zmanjševanja ogroženosti pred poplavami, ki se ga potem vsakih nekaj let dopolnjuje. Do 20. 3. 2014 je ministrstvo pripravilo karte poplavne nevarnosti in karte poplavne ogroženosti za 38 območij pomembnega vpliva poplav, za preostala območja priprava kart še poteka.

³⁹ Uradni list RS, št. 57/08.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 7/10.

⁴¹ [URL: http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/podrocja/voda/predhodna_ocena_poplavne_ogrozenosti.pdf], 20. 9. 2013.

⁴² Sklep, št. 35500-1/2013/5 z dne 14. 2. 2013.

⁴³ Poročilo o določitvi območij pomembnega vpliva poplav v Republiki Sloveniji in spremljanju aktivnosti obvladovanja poplavne ogroženosti na območjih pomembnega vpliva poplav; priloga sklepa vlade o seznanitvi z določitvijo območij.

⁴⁴ Karte poplavne nevarnosti prikazujejo območja poplavljanja, karte poplavne ogroženosti pa prikazujejo območja, kjer nastajajo škodljive posledice poplav.

ZV-1 že od leta 2002 v 83. členu določa, da za zagotavljanje varstva pred škodljivim delovanjem voda vlada določi ogrožena območja, med drugimi območja, ki so ogrožena zaradi poplav – poplavna območja, in da minister v soglasju z ministrom, pristojnim za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, podrobneje predpiše metodologijo za določanje ogroženih območij in način razvrščanja zemljišč v razrede ogroženosti. Minister za okolje in prostor je v soglasju z ministrom za obrambo julija 2007 sprejel Pravilnik o metodologiji za določanje območij, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja, ter o načinu razvrščanja zemljišč v razrede ogroženosti (v nadaljevanju: pravilnik o metodologiji) in vlada septembra 2008 še Uredbo o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja (v nadaljevanju: uredba o pogojih). Vlada poplavnih območij po 83. členu ZV-1 še ni določila.

Pojasnilo ministrstva

Vlada ni določila ogroženih območij, kot jih določa 83. člen ZV-1, razen območja Log pod Mangartom. Ministrstvo je leta 2013 določilo območja pomembnega vpliva poplav po uredbi o pripravi načrta, ki pa niso ogrožena območja – poplavna območja po 83. členu ZV-1. Ministrstvo se nepreglednosti glede uporabe izrazov zaveda in načrtuje pri nadaljnjih spremembah predpisov to sistematično urediti.

ZV-1 v sedmem odstavku 61. člena določa, ko se po izdaji prostorskega akta ogrožena območja ali pravni režim na njih spremenijo ali določijo na novo z aktom, ki ga določa 83. člen ZV-1 (sklep vlade), se do njune uskladitve za posege v prostor uporabljajo določbe 83. člena ZV-1. Navedeno pomeni, da do določitve ogroženih območij – poplavnih območij z aktom po 83. členu ZV-1 za posege ali omejitve posegov v prostor veljajo določbe obstoječih prostorskih aktov (povezava s točko 2.4.3 tega poročila).

Tabela 2: Opredelitev nekaterih pojmov v predpisih

Ogrožena območja – poplavna območja	83. in 85 člen ZV-1	Zaradi zagotavljanja varstva pred škodljivim delovanjem voda se določi območje, ki je ogroženo zaradi poplav – poplavno območje. Ogroženo območje določi vlada. Minister, pristojen za vode, v soglasju z ministrom, pristojnim za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, podrobneje predpiše metodologijo za določanje ogroženih območij. Pogoje in omejitve za izvajanje dejavnosti ali poseganje v prostor na ogroženem območju predpiše vlada.
Pomembnejša območja poplavne in erozijske ogroženosti	29. točka 2. člena pravilnika o metodologiji	To so območja, na katerih je gostota ogroženih prebivalcev več kot 500 prebivalcev na kvadratni kilometer, pri čemer je skupna površina območja s tako gostoto znotraj poplavnega območja večja kot 1,25 kvadratnega kilometra, ter območja, ki so razvrščena v razred velike poplavne nevarnosti, na njih pa obratuje obrat ali naprava, zaradi katere lahko pride do onesnaženja velikega obsega, ali obstajajo občutljivi objekti.
Pomembnejša območja poplavne in erozijske nevarnosti	30. točka 2. člena pravilnika o metodologiji	To so območja, kjer se poplavna voda lahko brez škode razliva in so večja kot 25 odstotkov površine prvega dolvodnega območja, ogroženega zaradi poplav, ter kot taka pomembna za uravnavanje (zmanjševanje in ne poslabševanje) poplavne ogroženosti na dolvodnih območjih poselitve ter se na njih nahaja območje s posebnimi zahtevami po predpisih, ki določajo način priprave načrtov upravljanja voda, na katerih bi v primeru poplav in erozije lahko prišlo do onesnaženja pomembnih zavarovanih habitatov in vrst, onesnaženja virov pitne vode, območij kopalnih voda.
Območja pomembnega vpliva poplav	drugi odstavek 4. člena uredbe o pogojih	To so območja, na katerih je gostota ogroženih prebivalcev več kakor 500 prebivalcev na kvadratni kilometer, pod pogojem, da je skupna površina območja s takšno gostoto ogroženih prebivalcev znotraj območja zelo redkih poplav večja kakor 1,25 kvadratnega kilometra.
Območja pomembnega vpliva poplav	3. člen uredbe o pripravi načrta	Območja pomembnega vpliva poplav in z njimi povezane erozije so poplavna območja, določena v skladu s predpisom, ki določa pogoje in omejitve za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na poplavnih območjih. Ta določa kriterije za opredelitev poplavnih območij, na katerih obstaja možnost nastanka pomembnih škodljivih posledic za zdravje ljudi, okolje, kulturno dediščino in gospodarske dejavnosti.

V dokumentu, ki predstavlja metodo določitve 61 območij pomembnega vpliva poplav⁴⁵, je navedeno: "Zaradi podvajanja in nejasnosti kriterijev v obeh podzakonskih aktih (pravilnik o metodologiji in uredba o načrtu ukrepov), kakor tudi zaradi podrobnejše opredelitve kriterijev, ki se nanašajo na okolje, kulturno dediščino, gospodarske dejavnosti in občutljive objekte, predlagamo popravke opredelitve območij pomembnega vpliva poplav v podzakonskem aktu na podlagi kriterijev, določenih tekom analize ogroženosti po posameznih vrstah ogrožencev in zabeleženih v tem dokumentu."

Ministrstvo v sklopu priprave podrobnejšega načrta zmanjševanja ogroženosti pred poplavami za območja pomembnega vpliva poplav ni določilo nekaterih elementov, ki jih za ogrožena območja določa pravilnik o metodologiji, in sicer ni določilo:

- območij, kjer se poplavna voda lahko brez škode razliva ter so pomembna za uravnavanje poplavne ogroženosti na dolvodnih območjih poselitve (30. točka 2. člena in 2. točka 19. člena pravilnika o metodologiji);
- kart razredov poplavne nevarnosti, ki so podlaga za odločanje o posegih v prostor oziroma izdaji vodnega soglasja (17. točka 2. člena pravilnika o metodologiji; vodna soglasja obravnavamo v točki 2.4.3 tega poročila).

Ministrstvo je navedlo, da namerava v programskem obdobju 2014–2020 izvesti projekt, v katerem bo znotraj večjih poplavnih območij identificiralo tista, ki so manj pozidana in tudi po namenski rabi niso namenjena gradnji. Ministrstvo je v letu 2013 od pripravljavcev prostorskih aktov in investorjev pridobivalo in objavljalo na spletnih straneh agencije⁴⁶ (Atlas okolja) že izdelane karte razredov poplavne nevarnosti za območja pomembnega vpliva poplav in druga poplavna območja.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravilo tri podzakonske predpise, ki se nanašajo na poplavna območja in določitev ukrepov na teh območjih. Ocenjujemo, da izrazi, uporabljeni v ZV-1 in podzakonskih predpisih, ki se nanašajo na poplavna območja, med seboj niso usklajeni, zaradi česar je ureditev zagotavljanja poplavne varnosti nepregledna. Nejasni sta predvsem povezava in razlika med ogroženimi območji, ki jih določa 83. člen ZV-1, in območji pomembnega vpliva poplav, ki izhajajo iz 60.a člena ZV-1. Način zagotavljanja poplavne varnosti ocenjujemo kot nepregleden tudi zato, ker ministrstvo s svojimi aktivnostmi in pojasnili računskemu sodišču ni jasno izkazalo, kakšne aktivnosti bo izvajalo, da se bodo v prihodnje pojmi in med seboj neskladna določila predpisov uskladila.

2.2 Potek priprave in izvajanja kohezijskih projektov prednostne usmeritve Zmanjšanje škodljivega delovanja voda

Preverili smo, ali sta ministrstvo in agencija ob uvrstitvi projektov v OP ROPI poznala njihovo vsebino in obseg, ali so se projekti v fazi priprave bistveno spreminjali, ali je bil določen terminski načrt izvedbe projektov in ali izvedba poteka v skladu s temi načrti.

⁴⁵ Določitev in razvrstitev poplavno ogroženih območij v Sloveniji, Povzetek metode dela in rezultatov, Inštitut za vode Republike Slovenije, julij 2012.

⁴⁶ Atlas okolja, [URL: http://gis.arso.gov.si/atlasokolja/profile.aspx?id=Atlas_Okolja_AXL@Arso], 20. 9. 2013.

Povzetek ugotovitev

Ministrstvo je leta 2007 ob uvrstitvi šestih projektov v OP ROPI vsebinsko opredelilo le enega. Ministrstvo je pred pričetkom izvajanja OP ROPI vedelo, da morajo biti projekti prednostne usmeritve Zmanjšanje škodljivega delovanja voda zaključeni do konca leta 2015. Kljub temu ministrstvo v začetku programskega obdobja (leta 2007) ni imelo izdelanega načrta izvedbe prednostne usmeritve, na ravni projektov pa je bila le za en projekt (projekt BOBER) od treh, ki se izvajajo, znana okvirna vsebina. Ministrstvo je aktivneje začelo z oblikovanjem podlag za določitev vsebine kohezijskih projektov na Savinji in na Dravi šele v letu 2010, projekta pa sta bila dokončno oblikovana in potrjena predzadnje oziroma zadnje leto programskega obdobja, leta 2012 in 2013. Izvajanje projektov se je zato prestavilo proti koncu programskega obdobja in obdobja upravičenosti izdatkov. Temu sledi tudi dinamika izplačil iz državnega proračuna in koriščenje evropskih sredstev, ki je počasnejše od načrtovanega. Večji obseg realizacije pričakuje ministrstvo v letih 2014 in 2015, kar pomeni, da bo država šele ob koncu obdobja upravičenosti izdatkov pridobila večino evropskih sredstev za zmanjšanje škodljivega delovanja voda. Ključna zamuda je nastala zaradi uvrščanja nezadostno pripravljenih projektov v OP ROPI in pasivnega pristopa ministrstva na začetku programskega obdobja v letih od 2007 do 2009.

Ugotovitve in podlage zanje podrobneje prikazujemo v nadaljevanju.

2.2.1 Uresničevanje prednostne usmeritve

Za prednostno usmeritev Zmanjšanje škodljivega delovanja voda je bilo v obdobju 2007–2013 iz OP ROPI na voljo 87.332.989 evrov, od tega so znašala sredstva Kohezijskega sklada 74.233.042 evrov in sredstva lastne udeležbe 13.099.947 evrov⁴⁷.

Roki za črpanje sredstev so določeni na ravni OP ROPI, neposredno na ravni prednostne usmeritve in projektov v operativnem programu niso določeni. V operativnem programu tudi niso določeni roki za pripravo in izvedbo projektov. Za projekte velja omejitev⁴⁸, da so izdatki upravičeni, če so bili poravnani med datumom predložitve operativnega programa Evropski komisiji ali – če je to prej – med 1. 1. 2007 in 31. 12. 2015.

V OP ROPI iz leta 2007 je bilo navedenih šest indikativnih projektov v skupni vrednosti 185 milijonov evrov:

- Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje: 60 milijonov evrov,
- Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Ljubljane: 15 milijonov evrov,
- Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Save: 30 milijonov evrov,
- Zagotovitev poplavne varnosti Drave in Dravinje: 20 milijonov evrov,
- Rekonstrukcija visokovodnih nasipov ob Muri: 35 milijonov evrov in
- projekt BOBER: 25 milijonov evrov.

⁴⁷ Letno poročilo 2012 o izvajanju Operativnega programa za razvoj okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, september 2013.

⁴⁸ 56. 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 EU, št. L 210/25 z dne 31. 7. 2006 (v nadaljevanju: Uredba 1083/2006/ES).

Ministrstvo v začetku programskega obdobja 2007–2013 ni imelo pripravljenega načrta izvedbe prednostne usmeritve.

Do leta 2010 ministrstvo in agencija še nista pričela z izvedbo nobenega projekta, prav tako nista bila pripravljena terminski in organizacijski načrt izvedbe teh projektov. V letu 2010 je organ upravljanja objavil poročilo o vmesnem vrednotenju OP ROPI⁴⁹, v katerem je pet projektov, razen projekta BOBER, označenih za neizvedljive.

Pojasnilo ministrstva

Po izdanem poročilu o vmesnem vrednotenju OP ROPI je ministrstvo uspelo pokazati izvedljivost projekta na porečju Savinje in projekta na porečju Drave.

Tako so v spremenjenem OP ROPI iz leta 2011, ki ga je potrdila Evropska komisija 14. 4. 2011, kot prednostni projekti ostali naslednji trije projekti v skupni vrednosti 120 milijonov evrov:

- projekt BOBER: 33 milijonov evrov,
- Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje: 60 milijonov evrov in
- Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Drave: 27 milijonov evrov.

Preostali trije projekti (Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Ljubljanice, Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Save in Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Mure) v vrednosti 80 milijonov evrov so v spremenjenem OP ROPI navedeni kot rezervni projekti.

Skupna ocenjena vrednosti vseh projektov za zmanjšanje škodljivega delovanja voda v spremenjenem OP ROPI je 200 milijonov evrov in je tako za 15 milijonov evrov višja, kot je bila ocenjena vrednost teh projektov v osnovni različici OP ROPI iz leta 2007.

Za tri prednostne projekte je Evropska komisija oziroma organ upravljanja⁵⁰ izdal odločbe o potrditvi projektov, in sicer za prvi projekt v letu 2010, za drugi v letu 2012 in za tretji v letu 2013. Vrednosti projektov ter prispevka sredstev iz Kohezijskega sklada in nacionalnih sredstev so prikazani v tabeli 3.

⁴⁹ Poročilo vmesnega vrednotenja Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013, OIKOS, svetovanje za razvoj, d. o. o., Kamnik, oktober 2010. V poročilu je pojasnjeno, da ocena neizvedljivosti posameznega projekta temelji na podlagi ugotovljenega stanja pripravljenosti dokumentacije za izvajanje projektov in informacij, pridobljenih na sestanku, ter da so neizvedljivi projekti predvsem posledica razpršenosti izvajanja posameznih aktivnosti.

⁵⁰ Organ upravljanja opravlja naloge, določene v 60. členu Uredbe 1083/2006/ES, in je odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. V postopkih načrtovanja in porabe sredstev zagotavlja učinkovitost in pravilnost izvajanja operativnih programov ter usmerja in nadzoruje posredniška telesa (neposredni proračunski uporabniki) pri izvajanju prenesenih nalog. Vlogo organa upravljanja izvajajo notranje-organizacijske enote Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Tabela 3: Potrjeni projekti in njihove vrednosti

Projekt	Upravičeni stroški			Neupravičeni stroški Ministrstvo/ agencija	Skupni stroški	Delež sredstev Kohezijskega sklada
	Sredstva Kohezijskega sklada	Sredstva ministrstva/ agencije	Delež sredstev Kohezijskega sklada			
	v evrih	v evrih	v odstotkih	v evrih	v evrih	v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)/[(2)+(3)]	(5)	(6) = (2)+(3)+(5)	(7) = (2)/(6)
BOBER*	27.792.065	4.904.482	85	266.274	32.962.821	84
Savinja**	38.250.961	6.750.170	85	532.955	45.534.086	84
Drava***	21.834.185	3.853.091	85	12.683.958	38.371.234	57
Skupaj	87.877.211	15.507.743	85	13.483.187	116.868.141	75

Opombe: * Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje stanja vodnega okolja v Sloveniji.

** Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – lokalni ukrepi.

*** Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Drave – I. faza.

Viri: potrjene vloge projektov in odločbe o potrditvi projektov.

Iz tabele 3 je razvidno, da stopnja sofinanciranja iz sredstev Kohezijskega sklada pri posameznem projektu znaša 85 odstotkov upravičenih stroškov. Vrednost upravičenih stroškov potrjenih projektov presega predvidena sredstva za projekte na prednostni usmeritvi v OP ROPI. Ena od sprememb OP ROPI na razvojni prioriteti Varstvo okolja – področje voda je bila tudi povišanje sredstev razvojne prioritete za 79.340.973 evrov, od tega za 67.439.827 evrov iz Kohezijskega sklada. V spremenjenem OP ROPI pa ni razvidno, ali in koliko se povišanje nanaša na prednostno usmeritev Zmanjšanje škodljivega delovanja voda.

Na podlagi 10. in 12 člena Zakona o javnih financah⁵¹ so projekti uvrščeni v Načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). V NRP zadnjega sprejetega proračuna za leto 2014 so navedeni podatki, kot so prikazani v tabeli 4.

⁵¹ Uradni list RS, št. 11/11-UPB, 101/13.

Tabela 4: Podatki iz NRP državnega proračuna za leto 2014

Številka projekta/ naziv	Vrednost projekta*	Predviden konec financiranja	Odstotek realizacije projekta**	Načrtovani izdatki za projekt v letu 2014	Načrtovani izdatki za projekt v letu 2015	Načrtovani izdatki za projekt v letu 2016
	v evrih		v odstotkih	v evrih	v evrih	v evrih
2523-07-0001 SSSV Stanja vodnega okolja v Sloveniji***	33.497.598	31. 12. 2015	34,0	15.660.000	6.434.518	0
2511-11-0075 Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje	51.284.790	31. 12. 2016	49,8	8.272.489	7.868.238	9.600.000
2511-11-0076 Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Drave	52.970.594	31. 12. 2016	2,0	8.475.365	19.455.271	24.001.000
Skupaj	137.752.982			32.407.854	33.758.027	33.601.000

Opombe: * Vsota vseh že realiziranih in še načrtovanih izdatkov.

** Ocenjujemo, da se podatek nanaša na realizacijo do decembra 2013, natančen datum iz dokumentacije ni razviden.

*** Projekt BOBER.

Vira: Načrt razvojnih programov, Spremembe Proračuna Republike Slovenije za leto 2014⁵².

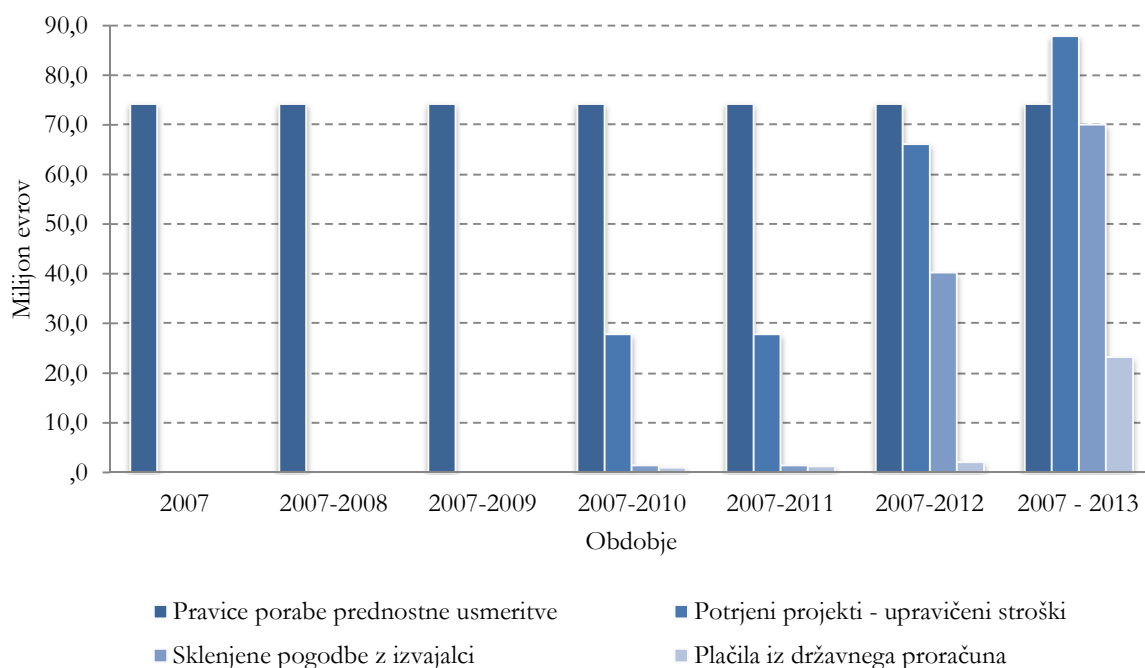
Iz tabele 4 je razvidno, da so vrednosti projektov v NRP višje, kot so vrednosti skupnih stroškov projektov, ki so navedeni v potrjenih vlogah za sofinanciranje. Pri dveh NRP projektih je predvideno financiranje do konca leta 2016. Stroški, ki so za izvedbo projektov nastali v programskem obdobju 2007–2013, so se pokrivali tudi iz drugih NRP projektov, ki se nanašajo na poplavno varnost teh območij.

Ugotovili smo, da ministrstvo ni zagotovilo, da bi bili podatki o projektih pregledno predstavljeni v NRP in usklajeni s podatki, ki so navedeni v projektnih dokumentacijah.

Dinamiko koriščenja sredstev Kohezijskega sklada do polovice leta 2013 prikazuje slika 3. V letu 2010 so bile sklenjene prve pogodbe in izvedena prva izplačila iz državnega proračuna. V letu 2010 so bili tudi certificirani na Evropsko komisijo prvi zahtevki za povračilo sredstev iz proračuna Evropske unije.

⁵² Uradni list RS, št. 102/13.

Slika 3: Koriščenje razpoložljivih sredstev in pravic porabe Kohezijskega sklada



Viri: Letna poročila OP ROPI za leta od 2007 do 2012 in Akcijski načrt za pospešitev črpanja evropskih kohezijskih sredstev cilja Konvergenca, november 2013, ministrstvo.

Prvi projekt je bil potrjen šele v letu 2010, leta 2012 pa sta ministrstvo in agencija začela intenzivneje koristiti razpoložljiva sredstva Kohezijskega sklada. Konec leta 2013 je bila skupna vrednost potrjenih projektov višja, kot je bilo predvidenih pravic porabe na prednostni usmeritvi. Pogodbe za izvedbo projektov (evropski del), ki so bile sklenjene do konca leta 2013, so predstavljale 69,9 milijona evrov oziroma 94,2 odstotka odobrenih pravic iz Kohezijskega sklada, plačila iz državnega proračuna (evropski del) so znašala 23,2 milijona evrov oziroma 31,3 odstotka odobrenih pravic iz Kohezijskega sklada⁵³. V Akcijskem načrtu za pospešitev črpanja evropskih kohezijskih sredstev cilja Konvergenca⁵⁴ je pri prednostni usmeritvi ugotovljeno potencialno visoko tveganje za izvedbo⁵⁵. Država je do konca leta 2013 certificirala zahteve za povračilo sredstev iz proračuna Evropske unije v vrednosti 16,7 milijona evrov oziroma 22,5 odstotka razpoložljivih sredstev iz proračuna Evropske unije.

Ugotovili smo napredek pri izvajanju v letu 2010, ko je bil potrjen prvi projekt, črpanje sredstev pa se je pospešilo v letu 2012. Plačila izdatkov naraščajo, vendar se, kot je razvidno iz načrtovanih projektov v NRP, načrtujejo tudi v letu 2016. Ministrstvo, organ upravljanja in vlada so se seznanili s potencialno visokim tveganjem za uspešno črpanje evropskih sredstev pri tej prednostni usmeritvi.

V nadaljevanju obravnavamo časovni potek priprave in izvajanja posameznih kohezijskih projektov.

⁵³ V osnutku Letnega poročila OP ROPI za leto 2013, ki ga je 21. 5. 2014 potrdil nadzorni odbor za OP ROPI, je navedeno, da vrednost evropskega dela sklenjenih pogodb znaša 76,7 odstotka odobrenih pravic iz Kohezijskega sklada in vrednost plačil iz proračuna (evropski del) 32,7 odstotka odobrenih pravic iz Kohezijskega sklada.

⁵⁴ Št. 54400-18/2013/9, vlada, 21. 11. 2013.

⁵⁵ Uporabljen kriterij za potencialno visoko tveganje je realizacija izplačil pod 40 odstotki.

2.2.1.1 Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje stanja vodnega okolja v Sloveniji

Za projekt BOBER sta bila Dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP) in investicijski program izdelana leta 2006, to je pred začetkom programskega obdobja. Ministrstvo in agencija sta tako ob uvrstitvi projekta v OP ROPI leta 2007 poznala okvirno vsebino projekta. Vrednost projekta je bila v OP ROPI ocenjena na 25 milijonov evrov.

Vsebina sofinanciranega projekta je bila dokončno določena s potrditvijo vloge za sofinanciranje v znesku 32.962.821 evrov. Vrednost projekta je presegala 25 milijonov evrov, zato je vlogo potrdila Evropska komisija⁵⁶. Projekt je bil prvič predložen Evropski komisiji v potrditev v letu 2009 (14. 4. 2009), potrjen pa je bil leto dni kasneje (25. 5. 2010).

Glede na investicijski program je v potrjeni vlogi za sofinanciranje načrtovano za 50 odstotkov manj merilnih postaj na podzemnih vodah in za 100 odstotkov več merilnih postaj na površinskih vodotokih. Agencija je navedla, da se je število posameznih vrst merilnih mest spremenilo v skladu z dogovori med agencijo, ministrstvom in organom upravljanja ter pripombami JASPERS⁵⁷.

V tabeli 5 je prikazano, kako se je vrednost projekta spreminjala v obravnavanem obdobju.

Tabela 5: Načrtovana vrednost projekta v investicijski dokumentaciji

	DIIP* marec 2006**	Investicijski program* junij 2006**	Vloga 25. 5. 2010
Vrednost projekta	23.348.523	30.663.489	32.962.821
Sredstva Kohezijskega sklada	14.868.339	21.025.955	27.792.065

Opombi: * Podatek je v stalnih cenah.

** Agencija ni sprejela pisnih sklepov o potrditvi dokumentov, dokumente so obravnavali in potrdili na kolegijih generalnega direktorata.

Viri: DIIP, investicijski program in vloga.

⁵⁶ Kot veliki projekti, ki jih odobri Evropska komisija, so bili skladno z Uredbo 1083/2006/ES opredeljeni projekti s področja okolja nad vrednostjo 25 milijonov evrov in s področja prometa nad vrednostjo 50 milijonov evrov. V letu 2010 je bila vrednostna meja projektov s področja okolja povečana s 25 na 50 milijonov evrov, in sicer z Uredbo 539/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. junija 2010 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu glede poenostavitve nekaterih zahtev in glede nekaterih določb, povezanih s finančnim poslovanjem.

⁵⁷ JASPERS je partnerstvo med Evropsko komisijo (Generalni direktorat za regionalno politiko), Evropsko investicijsko banko, Evropsko banko za obnovo in razvoj in nemško kreditno ustanovo Kreditanstalt für Wiederaufbau. JASPER je oblika tehnične pomoči za 12 držav članic Evropske unije, ki so se Evropski uniji pridružile leta 2004 in leta 2007. Pomaga jim pri pripravi večjih kakovostnih projektov, za katere lahko prejmejo sredstva evropskih skladov; [URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jaspers_sl.cfm#1], 1. 8. 2013.

Glavni razlog za razliko med ocenjeno vrednostjo investicije v DIIP in investicijskim programom ni sprememba vsebine ali količin, ampak višje cene na enoto storitve ali blaga v investicijskem programu. V investicijskem programu iz leta 2006 je predvideno, da se bodo gradbena dela začela v letu 2009 in zaključila v letu 2013. V vlogi iz leta 2010 je predvideno, da se bodo gradbena dela začela v letu 2010 in zaključila v letu 2015. Gradbena dela se v začetku leta 2013 še niso začela, kar pomeni, da se glavni del projekta uresničuje z dvoletno zamudo glede na potrjeno vlogo za sofinanciranje in štiriletno zamudo glede na investicijski program. Agencija je v obdobju od leta 2009 do leta 2011 že sklenila 28 pogodb v skupni vrednosti 5,2 milijona evrov za nakup vozil, opreme, programske opreme, svetovalne storitve in za pripravo projektne dokumentacije⁵⁸.

Konec leta 2013 je bilo na projektu sklenjenih pogodb za 23.393.577 evrov (71 odstotkov vrednosti projekta), izplačila iz državnega proračuna so znašala 7.285.908 evrov (22 odstotkov vrednosti projekta), povračila v državni proračun pa 4.637.005 evrov (16,7 odstotka evropskih sredstev na projektu). Agencija je za pomoč pri izvedbi projekta (storitve inženiringa, administrativno tehnične storitve in strokovno-svetovalne storitve) sklenila pogodbe z izvajalci v skupni vrednosti 1.093.646 evrov.

Predstavniki agencije so navedli, da načrtujejo do konca leta 2015 približno 80-odstotno realizacijo projekta. V dokumentu vlade iz novembra 2013⁵⁹ pa je navedeno, da se preveri možnost prenosa projekta v finančno perspektivo 2014–2020.

Pojasnilo agencije

Glavni razlogi za počasnejšo realizacijo so naslednji:

- *sprva je agencija načrtovala dodatne zaposlitve za pripravo projekta, ki pa niso bile uresničene zaradi splošnega varčevanja v javnem sektorju;*
- *pri urejanju pravice graditi so postopki pridobivanja dovoljenj daljši od načrtovanih, zaradi nizke stopnje pripravljenosti lastnikov zemljišč za sodelovanje, težav na področju lastništva in prostorskih aktov ter specifičnosti lokacij merilnih mest;*
- *postopki javnih naročil so potekali dalj časa od načrtovanega zaradi pritožb neizbranih ponudnikov na postopke in odločitve; pri sodelovanju z izbranimi projektantskimi podjetji so nastale zamude zaradi dodatnega usklajevanja in pojasnjevanja o načinu priprave in izvedbe projekta.*

Ugotovili smo, da sta ministrstvo in agencija ob uvrstitvi projekta v OP ROPI poznala okvirno vsebino projekta in okvirne roke za izvedbo. Vsebina, vrednost in terminski načrt projekta so bili dokončno določeni s potrditvijo vloge šele v četrtem letu programskega obdobja, to je leta 2010. Prva gradbena dela pa so se začela izvajati šele v letu 2013. Izvedba projekta poteka počasneje, kot je bilo predvideno ob potrditvi projekta. Čas za izvedbo gradbenih del, ki je predviden v vlogi (5 let), bo glede na začetek izvedbe gradbenih del v letu 2013 presegel obdobje upravičenosti izdatkov. Ocenjujemo, da se agencija ni dovolj dobro pripravila na obvladovanje zunanjih dejavnikov, ki vplivajo na hitrost izvedbe projekta.

⁵⁸ Pravilnosti oddaje in izvedbe del nismo preverjali.

⁵⁹ Akcijski načrt za pospešitev črpanja evropskih kohezijskih sredstev cilja Konvergenca, vlada, št. 54400-18/2013/9 z dne 21. 11. 2013.

2.2.1.2 Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – lokalni ukrepi

V obdobju pred pripravo OP ROPI je bilo na področju zagotavljanja poplavne varnosti na porečju Savinje izdelanih nekaj idejnih projektov⁶⁰ in študij. V obdobju od leta 2003 do leta 2006 je bilo za pripravo tega projekta porabljenih 543.942 evrov⁶¹. Ob uvrstitvi projekta v OP ROPI leta 2007 pa vsebina sofinanciranega projekta še ni bila določena, saj območja znotraj porečja, na katerih naj bi se ukrepi izvajali, še niso bila opredeljena. V OP ROPI je navedeno, da je za zagotavljanje poplavne varnosti na širšem območju Savinjske doline predvidenih več vrst ukrepov, ki pa so odvisni tudi od razpoložljivega prostora oziroma obstoječe in predvidene pozidave.

Ob oblikovanju OP ROPI na porečju Savinje ni bil sprejet noben državni prostorski načrt, v pripravi pa so bili naslednji:

- državni prostorski načrt za ureditev Savinje za zagotavljanje poplavne varnosti urbaniziranih območij od Ločice ob Savinji do Letuša, ki je bil sprejet leta 2010⁶² in ni del sofinanciranega projekta;
- državni prostorski načrt za ureditev regionalne ceste Radmirje–Luče in zagotavljanje poplavne varnosti naselja Luče, ki je bil sprejet leta 2010⁶³ in je del sofinanciranega projekta;
- državni prostorski načrt za zagotavljanje poplavne varnosti Spodnje Savinjske doline, ki še ni bil sprejet in ni del sofinanciranega projekta.

Hkrati je potekala tudi priprava dokumentacije na lokalni ravni. Ministrstvo in Mestna občina Celje sta v letu 2008 sklenila sporazum o pripravi vloge za sofinanciranje projektov poplavne varnosti na območju Mestne občine Celje z evropskimi sredstvi. Mestna občina Celje je na podlagi sporazuma začela s pripravo tehničnih in strokovnih podlag za pripravo vloge.

Izhodišče za določitev vsebine projektov poplavne varnosti na porečju Savinje je bilo določeno z izdelavo DIIP za protipoplavne ukrepe na porečju Savinje v letu 2010.

DIIP predvideva zagotovitev poplavne varnosti na porečju v treh fazah v skupni vrednosti 134.618.521 evrov (stalne cene):

- 1. faza: ukrepi na območju Celja in območju pod Laškim;
- 2. faza: preostali ukrepi na območju Celja in pod Laškim ter na območju Ločice in od Letuša do Luč;
- 3. faza: zadrževalniki na območju Spodnje Savinjske doline in preostali ukrepi na območju Ločice in Letuša.

⁶⁰ Na primer: Koncept ureditve Savinje, zvezek I, II III, presoja možnosti zadrževanja voda, št. proj. C-15, Vodnogospodarski Inštitut, d. o. o., Ljubljana, april 1993; Idejni projekt: Ureditev Savinje pod Laškim od km 10 + 138 do km 14 + 296, Hidrosvet, d. o. o., Celje, 2002; Idejni projekt: Ureditev Savinje pod Laškim – 1. faza, Hidrosvet, d. o. o., Celje, 2004; Študija možnosti zadrževanja visokih vod na povodju Savinje do Voglajne 446-FR/06, Inženiring za vode, d. o. o., Ljubljana, junij 2006.

⁶¹ V investicijskem programu iz leta 2012. Sredstva so bila večinoma porabljen za pripravo študij izvedljivosti in projektne dokumentacije, stroške investicijskega inženiringa in nadzora ter za posebni material in storitve pri posameznih projektih na porečju.

⁶² Uredba o državnem prostorskem načrtu za ureditev Savinje za zagotavljanje poplavne varnosti urbaniziranih območij od Ločice ob Savinji do Letuša; Uradni list RS, št. 103/10.

⁶³ Uredba o državnem prostorskem načrtu za ureditev regionalne ceste R2-428/1249 in zagotavljanje poplavne varnosti naselja Luče; Uradni list RS, št. 81/10.

V DIIP je zapisano, da obsega ukrepe, ki jih je mogoče izvesti do leta 2015, in da vsi predvideni ukrepi zagotavljajo celovitost reševanja problematike škodljivega delovanja voda na porečju Savinje.

Vsebina sofinanciranega projekta pa je bila dokončno določena v letu 2012 (24. 4. 2012), ko je organ upravljanja potrdil vlogo za sofinanciranje projekta v vrednosti 45.534.086 evrov, ki obsega izvedbo lokalnih ukrepov na območju Luč, Celja in Laškega. V vlogi je navedeno, da je izvedba lokalnih ukrepov na teh območjih 1. faza zagotavljanja poplavne varnosti na porečju Savinje, 2. faza, ki sicer ni predmet projekta, je osredotočena predvsem na pripravo zadrževalnikov v Spodnji Savinjski dolini.

Ministrstvo je v obdobju od leta 2010 do leta 2012 izdelalo študiji izvedljivosti za dve različici projekta. V vlogi za sofinanciranje je navedeno, da je bila prva študija izvedljivosti iz leta 2011 pripravljena za velik projekt v vrednosti nad 50 milijonov evrov, po priporočilu JASPERS pa je bila izdelana nova študija izvedljivosti za lokalne ukrepe in s tem projekt preoblikovan v mali projekt.

V OP ROPI iz leta 2007 je bil predviden projekt v vrednosti 60 milijonov evrov. Načrtovana vrednost projekta, ki naj bi bil predložen za sofinanciranje, je prikazana v tabeli 6.

Tabela 6: Načrtovana vrednost projekta v investicijski dokumentaciji

	v evrih	
	Študija izvedljivosti 2011 (ni bila potrjena)	Vloga (april 2012)
Vrednost projekta	63.000.229	45.534.086
Sredstva Kohezijskega sklada	44.591.010	38.250.961

Vira: Študija izvedljivosti 2011 in odločba o potrditvi.

Glede na navedbe v DIIP naj bi se 1. faza pričela izvajati v letu 2011, zaključila pa v letu 2014. V vlogi za sofinanciranje in v investicijskem programu, ki ga je ministrstvo potrdilo 13. 7. 2012, pa sta predvidena pričetek gradbenih del v letu 2012 in zaključek v letu 2015. V letu 2012 so se gradbena dela, razen na območju Luč, pričela izvajati.

Januarja 2014 so bila zaključena dela na območju Laškega in 1. faza del na območju Luč, dela na območju Celja so se izvajala⁶⁴. Glede na načrtovane datume za začetek izvedbe posameznih sklopov projekta v vlogi je do zamude prišlo pri dveh manjših sklopih, in sicer pri izvedbi celovite študije na ravni porečja in izdelavi informacijskega sistema.

Konec leta 2013 je bilo po podatkih ministrstva na projektu sklenjenih pogodb za 43.610.823 evrov (95,8 odstotka vrednosti projekta), izplačil iz državnega proračuna pa za 20.058.076 evrov (44,1 odstotka vrednosti projekta). Certificirani izdatki so po podatkih ministrstva znašali 12.078.323 evrov (31,6 odstotka evropskih sredstev na projektu).

⁶⁴ [URL: http://porecje-savinje.si/Potek_del/Trenutno_dela_potekajo/], 10. 1. 2014.

Ugotovili smo, da projekt na porečju Savinje ob uvrstitvi v OP ROPI še ni bil vsebinsko oblikovan in tudi roki za izvedbo projekta še niso bili določeni. Ministrstvo je v tistem obdobju v določeni meri že poznalo načrtovane ureditve za doseganje večje poplavne varnosti na porečju Savinje. Vsebina in vrednost projekta sta se oblikovali od sprejetja DIIP v letu 2010 do potrditve vloge v letu 2012. Projekt je bil sprva načrtovan kot velik projekt, vendar je bil nato spremenjen in predložen v potrditev kot mali projekt. Izhodišča za opredelitev projekta (DIIP na ravni porečja) je ministrstvo pripravilo v četrtem letu programskega obdobja. Od uvrstitve projekta v OP ROPI leta 2007 do potrditve projekta je minilo pet let in štirje meseci.

2.2.1.3 Zagotovitev poplavne varnosti v porečju Drave – I. faza

Pred pripravo OP ROPI je bilo na področju zagotavljanja poplavne varnosti na porečju Drave izdelanih nekaj študij in več projektnih dokumentacij⁶⁵.

Na porečju Drave sta bila do leta 2007 sprejeta dva državna prostorska načrta, ki sta del sofinanciranega projekta, in sicer za območji:

- Drava od Vurberka do Zgornjega Dupleka v letu 2004⁶⁶ in
- Drava od Dogoš do Melja v letu 2005⁶⁷.

V postopku priprave pa sta bila državna prostorska načrta za območji:

- Dravinja od Stogovcev do Koritnega, ki je bil sprejet v letu 2013⁶⁸, vendar ni del sofinanciranega projekta;
- Dravinja od Koritnega do Luščke vasi, ki do konca prve polovice leta 2013 še ni bil sprejet.

V OP ROPI je za porečje Drave navedeno, da je projekt poplavne varnosti izjemnega pomena za sonaravno urejanje kmetijskih zemljišč ob porečju Drave in Dravinje in da bo z ureditvijo vodnogospodarskih režimov ob obeh rekah bistveno izboljšana poplavna varnost naselij ob porečjih, zlasti

⁶⁵ Na primer: Analiza visokovodnih razmer Drave med Mariborom in Ptujem, Vodno gospodarski biro Maribor, d. d., Maribor (v nadaljevanju: Vodnogospodarski biro Maribor) 1999; Hidrološke študije Drave, Vodnogospodarski inštitut, d. o. o., Ljubljana, 1997; Hidrotehnične analize visokovodnih razmer Drave, Vodnogospodarski biro Maribor, 1999; Ureditev Suhadolnice in sotočja do mostu v Kotlje in rekreacijska pot ob Suhadolnici, Vodnogospodarski biro Maribor, 2002; Ureditev sotočja reke Mislinje s Suhadolnico, Vodnogospodarski biro Maribor, 1999; Študija vplivov vodnega režima Pesnice na AC Maribor–Lenart–Coetinci, Vodnogospodarski biro Maribor, 1998; Zadrževalnik Medvedce na povodju Polskave, Vodnogospodarski biro Maribor, 2002; Framski potok, vzdrževalna dela med šolo in cesto Maribor–Celje v Framu, vključno z zasnovo prodnega zadrževalnika, Vodnogospodarski biro Maribor, 2006; Hotinjsko vodno vozlišče – ureditev odvodnje visokih voda v povodju Drave med Hotičkim vozliščem in Polskavo, Drava, vodno gospodarsko podjetje Ptuj, d. d., Ptuj, 2001; Hotinjska ponikovalnika – program ukrepov za sanacijo – študija, Inštitut za ekološki inženiring, d. o. o., Maribor, 2006.

⁶⁶ Uredba o državnem lokacijskem načrtu za vodnogospodarsko ureditev Drave od Vurberka do Zgornjega Dupleka; Uradni list RS, št. 72/04.

⁶⁷ Uredba o državnem lokacijskem načrtu za vodnogospodarsko ureditev Drave od Dogoš do Melja; Uradni list RS, št. 73/05.

⁶⁸ Uredba o državnem prostorskem načrtu za vodnogospodarsko ureditev Dravinje od Stogovcev do Koritnega; Uradni list RS, št. 31/13.

območje Dupleka in na območjih v spodnjem toku Dravinje. Ob uvrstitvi projekta v OP ROPI leta 2007 ministrstvo še ni določilo natančne vsebine projekta.

Izhodišče za določitev vsebine projekta je DIIP za porečje Drave, ki je bil izdelan v letu 2010. V DIIP je ministrstvo opredelilo nabor lokalnih projektov na porečju Drave za zagotavljanje varnosti pred stoletnimi poplavami na lokalnih območjih. Nabor podprojektov, razdeljenih v dve fazi, obsega 21 podprojektov na območjih Meže in Mislinje (6 podprojektov), spodnje in zgornje Drave (5 podprojektov), Pesnice (3 podprojekte), Dravinje s Polskavo (7 podprojektov). V DIIP je zapisano, da vsi predvideni podprojekti zagotavljajo celovitost reševanja problematike škodljivega delovanja voda na porečju Drave. DIIP predvideva zagotovitev poplavne varnosti na porečju v dveh fazah v skupni ocenjeni vrednosti 79.718.569 evrov (v stalnih cenah).

Vsebina sofinanciranega projekta je bila določena 5. 7. 2013 s potrditvijo vloge za sofinanciranje v vrednosti 38.371.234 evrov. Potrjen projekt obsega 1. fazo ukrepov za zagotavljanje poplavne varnosti na ravni porečja. Vključuje devet podprojektov, in sicer dva na območju Meže in Mislinje, dva na območju spodnje in zgornje Drave, štiri na območju Dravinje s Polskavo in enega na območju Pesnice.

V OP ROPI iz leta 2007 je bil projekt predviden v vrednosti 20 milijonov evrov. Vrednost potrjenega projekta pa je 38.371.234 evrov, pri tem sredstva Kohezijskega sklada znašajo 21.834.148 evrov.

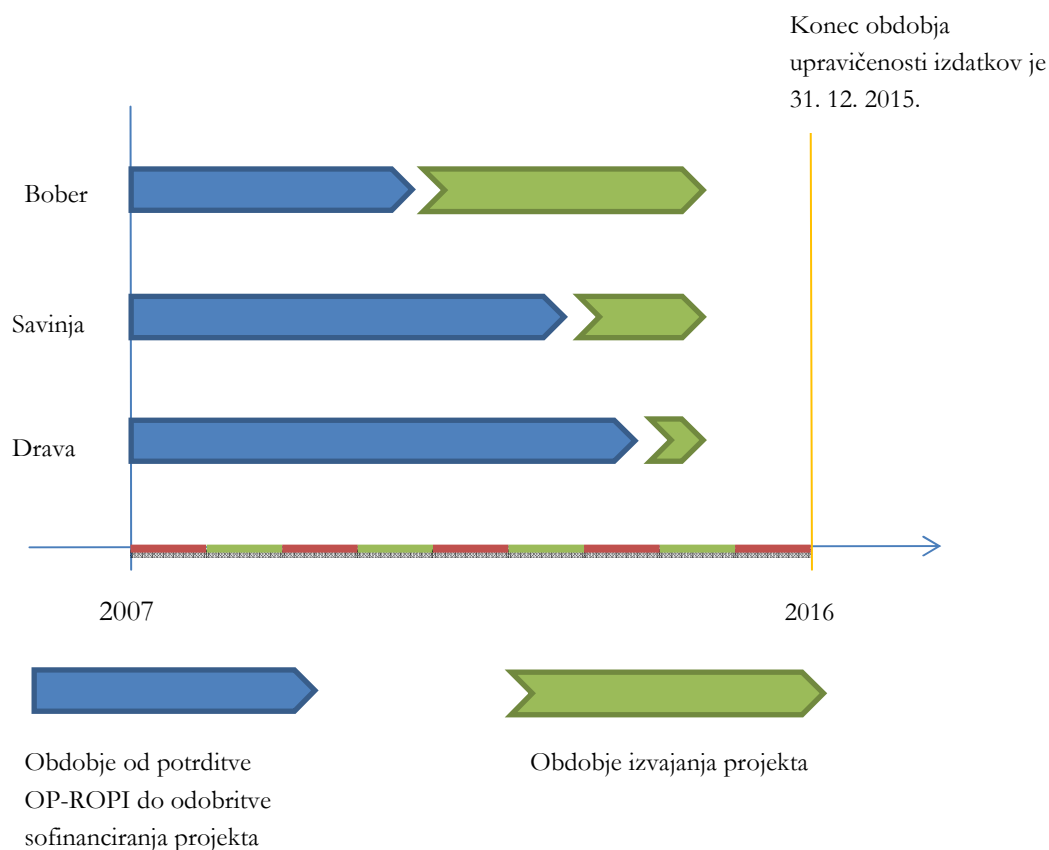
V DIIP je navedeno, da je bil pričetek izvedbe 1. faze predviden v letu 2011, zaključek pa konec leta 2014. V investicijskem programu je določen začetek gradbenih del 1. faze v letu 2012 in zaključek v letu 2015. V vlogi za sofinanciranje je predviden začetek gradbenih del v letu 2013 in zaključek v letu 2015. V letu 2013 so se izvajali postopki za izbor izvajalcev gradbenih del. Prve situacije po pogodbah so bile izstavljene oktobra in novembra 2013.

Ugotovili smo, da vsebina projekta na porečju Drave ob uvrstitvi v OP ROPI ni bila opredeljena, saj do takrat investicijska dokumentacija ali podobne študije na ravni kohezijskega projekta niso bile narejene, narejene pa so bile nekatere študije in projektna dokumentacija za podprojekte. Podlago za opredelitev projekta (DIIP na ravni porečja) je ministrstvo pripravilo v četrtem letu programskega obdobja, v letu 2010. Vsebina in vrednost projekta sta se izoblikovali v obdobju od sprejetja DIIP v letu 2010 do potrditve vloge v letu 2013. Od leta 2007 do potrditve projekta je minilo 6 let in pol. Gradbena dela na projektu se v prvi polovici leta 2013 še niso začela.

2.2.2 Razlogi za dolgotrajno pripravo in izvedbo projektov

Obdobje upravičenosti izdatkov, ki so lahko financirani v programskem obdobju od leta 2007 do leta 2013, se je pričelo 1. 1. 2007 in traja do 31. 12. 2015. Na sliki 4 prikazujemo, koliko tega časa je trajala priprava projektov in koliko časa traja izvedba oziroma je še na voljo za izvedbo projektov.

Slika 4: Časovni prikaz priprave in izvajanja projektov



Vira: podatki ministrstva in agencije.

Dolgotrajna priprava sofinanciranih projektov je po naši oceni posledica:

- nepripravljenosti oziroma nizke stopnje pripravljenosti projektov in podlag za projekte ob uvrstitvi v OP ROPI, to je leta 2007, in
- pasivnega pristopa ministrstva pri pripravi projektov v obdobju od leta 2007 do leta 2010.

V zvezi z nepripravljenostjo projektov leta 2007 in pasivnim pristopom ministrstva v obdobju od leta 2007 do leta 2010 poudarjamo, da:

- leta 2007 ministrstvo za področje poplavne varnosti ni imelo pripravljenega celostnega izvedbenega programa ukrepov za večletno obdobje, na podlagi katerega bi črpalo nabor projektov za sofinanciranje s sredstvi Kohezijskega sklada; šele v letu 2011 je bil sprejet NUV, ki ga določa zakon že od leta 2002 in ki je lahko podlaga za pripravo izvedbenih programov (povezava s točko 2.1.1 tega poročila);
- že pred letom 2007 je ministrstvo pričelo z aktivnostmi umeščanja infrastrukturnih ureditev poplavne varnosti v prostor, vendar postopkov za pomembnejše podprojekte (jugo-zahodni del Ljubljane in Spodnja Savinjska dolina) do leta 2013 ni zaključilo (povezava s točko 2.1.1 tega poročila);
- leta 2007 ministrstvo tudi ni pripravilo terminskega in organizacijskega načrta določitve in priprave projektov za sofinanciranje (povezava s točko 2.1.1 tega poročila);

- število uslužbencev ministrstva, ki so izvajali naloge priprave projektov, je bilo glede na obseg nalog in vrednost projektov v začetnem obdobju zelo majhno.

Povprečno število zaposlenih, ki so po podatkih ministrstva delali na kohezijskih projektih za zmanjšanje škodljivega delovanja voda, je prikazano v tabeli 7. Na Ministrstvu za okolje in prostor je bilo na dan 1. 1. 2010 zaposlenih 289 oseb, na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje pa je bilo na dan 1. 1. 2013 zaposlenih 329 oseb⁶⁹.

Tabela 7: Povprečno število zaposlenih na ministrstvu za kohezijske projekte za poplavno varnost

Obdobje	2007–2009	2010–2011	2012–2013
Povprečno število zaposlenih	0,2	2,2	3

Vir: ministrstvo.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo v letu 2007 še ni imelo kadrovskih in organizacijskih zmožnosti za izvajanje OP ROPI, pa tudi začetek izvajanja celotne finančne perspektive je zaostajal zaradi priprave operativnih dokumentov države za izvajanje programov.

Ministrstvo je do leta 2010 prepoznalo, kateri projekti so zaradi nedokončanih postopkov umeščanja v prostor neizvedljivi do leta 2015 in zato neprimerni za financiranje s sredstvi Kohezijskega sklada v programskem obdobju 2007–2013.

V Letnem poročilu 2012 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013⁷⁰ je navedeno, da so bila v okviru prednostne usmeritve Zmanjšanje škodljivih vplivov voda v letu 2012 prepoznana tveganja za nepravočasno izvedbo projektov, ki so posledica predvsem težav pri pridobivanju upravnih dovoljenj, težav pri pridobivanju zemljišč, dolgotrajnih revizijskih postopkov v zvezi z javnim naročanjem ter težav pri vodenju projektov s področja poplavne varnosti.

Drugi dejavniki, ki so vplivali na trajanje priprave projektov zaradi financiranja iz Kohezijskega sklada, so priprava vloge za projekt, vključenost strokovnjakov JASPERS in potrditev projekta organa upravljanja ali Evropske komisije.

Poudarjamo, da so bili vsi ti dejavniki in področja, na katerih pri izvajanju projektov pogosto nastopijo težave in jih kot razloge za zamude navajata ministrstvo in agencija (na primer pridobitev lastninske pravice, oddaja javnih naročil, umeščanje v prostor), ministrstvu in agenciji znani še pred pričetkom izvajanja projektov.

⁶⁹ Spletna stran Ministrstva za notranje zadeve in javno upravo. Podatki ne vključujejo zaposlenih na agenciji.

⁷⁰ Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ljubljana, september 2013;

[URL: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-operativnega-programa-razvoja-okoljske-in-prometne-infrastrukture-za-obdobje-2007-2013>], 5. 9. 2014.

Ugotovili smo, da je do ključne zamude pri izvajanju projektov prišlo na začetku programskega obdobja, to je v obdobju od leta 2007 do leta 2009, zaradi pasivnega pristopa ministrstva, kljub temu da so bili v OP ROPI vključeni še nepripravljeni projekti. Pri projektu BOBER je razlog za zamudo neustrezna pripravljenost agencije za izvedbo tako obsežnega projekta. Zaradi tega bo poplavna varnost izboljšana kasneje, kot bi lahko bila, in črpanje evropskih sredstev ne bo optimalno.

2.3 Prispevek kohezijskih projektov k povečanju poplavne varnosti

V reviziji smo ugotavljali, ali so bili za sofinanciranje izbrani projekti, ki bodo najbolj zmanjšali poplavno ogroženost. Preverili smo, po katerih kriterijih so bili projekti uvrščeni v operativni program in izbrani za sofinanciranje, kateri kriteriji so prevladovali pri oblikovanju vsebine posameznega projekta in kako trdna je povezava projektov z zmanjšanjem poplavne ogroženosti.

Povzetek ugotovitev

Postopek izbora projektov ni zagotovil izbire takšnih projektov, ki bi najbolj zmanjšali poplavno ogroženost, vsi trije izbrani projekti pa naj bi prispevali k njenemu zmanjšanju. Ministrstvo je ob prvi uvrstitvi projektov v OP ROPI na seznam uvrstilo skoraj vsa porečja, na katerih se pojavljajo poplave in kjer je v preteklosti nastajala škoda zaradi poplav. Ministrstvo je porečja uvrstilo v OP ROPI, ne da bi natančno poznalo, katere investicije na teh porečjih bodo del kohezijskih projektov. Kasneje je ministrstvo seznam zožilo na porečja, na katerih naj bi bili podprojekti izvedljivi do leta 2015. Nato je postopek izbora območij in investicij na porečjih Savinje in Drave ministrstvo vodilo tako, da je brez izdelave celovitih hidroloških študij porečij zbralo podatke o načrtovanih lokalnih projektih na porečjih in izmed njih za izvedbo izbralo tiste, za katere predvideva, da jih je mogoče izvesti do leta 2015. V izbor zato niso prišli nekateri projekti, ki bi imeli velik vpliv na zmanjšanje poplavne varnosti na ravni države, saj še niso bili pripravljeni, predvsem pa niso bili umeščeni v prostor s prostorskimi akti. Investicije na porečju Savinje se vseeno večinoma nanašajo na območja, ki so v NUV glede na število prebivalcev pripoznana kot poplavno najbolj ogrožena in tudi vključena med območja pomembnega vpliva poplav, medtem ko za investicije na porečju Drave, glede na podatke v NUV in območja pomembnega vpliva poplav, to ne velja. Ocenjujemo, da je to posledica pristopa izbire porečij, območij in investicij po kriteriju časovne izvedljivosti kot prevladujočem kriteriju, ki je bil glede na začetne zamude pri pripravi projektov in glede na časovno omejeno razpoložljivost finančnih sredstev edini kriterij, ki je omogočal, da se razpoložljiva kohezijska sredstva porabijo.

Na porečju Savinje in Drave prevladujejo ukrepi obnove in nadgradnje že obstoječih ureditev in infrastrukture, med njimi tudi taki, ki bi jih morali izvesti v okviru rednega in investicijskega vzdrževanja. Pri projektu BOBER pa presoje o učinkovitosti porabe sredstev ne moremo podati zaradi manjkajočih podatkov v investicijski dokumentaciji o zmogljivosti obstoječega sistema spremljanja stanja voda za namene poplavne varnosti ter zmogljivosti sistema po izvedbi projekta BOBER. Projekt BOBER tudi ni bil pripravljen in namenjen izključno zmanjševanju poplavne ogroženosti, ampak se pomemben del projekta nanaša na druge naloge agencije. Tudi če se izvedejo v celoti vsi trije projekti in porabijo vsa namenska sredstva, cilji na ravni prednostne usmeritve, izraženi v kazalnikih, ne bodo doseženi.

Ugotovitve in podlage zanje podrobneje prikazujemo v nadaljevanju.

2.3.1 Uvrstitev projektov v OP ROPI in kriteriji za izbor

V točki 2.2.2 smo poudarili, da ministrstvo za področje poplavne varnosti v letu 2007 ni imelo pripravljenega celostnega izvedbenega programa ukrepov za večletno obdobje, iz katerega bi črpalo nabor projektov za sofinanciranje s sredstvi Kohezijskega sklada. V Nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami iz leta 2002 je povzeto naslednje stanje glede poplav v Sloveniji:

- katastrofalne poplave (poplave s povratno dobo nad 50 let) ogrožajo južni del Ljubljane ter del Celja, Laškega, Krškega, Slovenj Gradca, Murske Sobote, Železnikov, Škofje Loke, Litije, Grosuplja, Kočevja in mnoga druga manjša naselja;
- več kot polovica vsega poplavnega območja (54 odstotkov) je v porečju Save, v porečju Drave je 42 odstotkov poplavnih površin, v porečju Soče s pritoki pa 4 odstotki poplavnih površin.

V OP ROPI so bila prvotno uvrščena praktično vsa porečja (Savinja, Ljubljanska, Sava, Dravinja, Drava in Mura), na katerih se pojavljajo poplave in na katerih je v preteklosti nastajala škoda zaradi poplav, čeprav projekti za posamezna porečja še niso bili pripravljeni.

Pojasnilo ministrstva

Ob uvrstitvi projektov v OP ROPI še niso bila določena poplavna območja s stopnjo nevarnosti in ogrožena območja s stopnjami ogroženosti in potencialnimi škodami. Projekti so bili v OP ROPI uvrščeni na podlagi poznavanja razmer o pogostosti poplav in škodi na obravnavanih področjih. Pri oblikovanju projektov je ministrstvo upoštevalo vse do tedaj znane načrte ter informacije o državnih prostorskih načrtih, ki so bili v pripravi.

Kriteriji za določitev območij, ogroženih zaradi poplav, in kriteriji za določitev projektov, ki se sofinancirajo s sredstvi Kohezijskega sklada, niso bili opredeljeni niti kasneje, na primer v NUV. NUV vsebuje preglednice, v katerih so za odseke po porečjih navedeni podatki o številu prebivalcev na poplavnih območjih in površini poplavnih območij, vendar brez kriterijev, po katerih bi odseke razvrstili glede na poplavno ogroženost.

Po vmesnem vrednotenju OP ROPI je ministrstvo leta 2011 seznam projektov v OP ROPI skrčilo na tri (projekt BOBER in projekta na porečjih Drave in Savinje), ki naj bi bili izvedeni do leta 2015. V nadaljevanju na ravni posameznih projektov prikazujemo, ali so bili izbrani takšni projekti, ki najbolj zmanjšujejo poplavno ogroženost.

2.3.1.1 Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje stanja vodnega okolja v Sloveniji

Potreba po nadgradnji vodomernih postaj je bila opredeljena v strateških dokumentih že pred oblikovanjem OP ROPI.

Strateške podlage

V Nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami iz leta 2002 je navedeno, da v okviru državne mreže hidroloških postaj za spremljanje visokih voda deluje v povprečju 170 vodomernih postaj, poleg tega pa je 135 vodomernih postaj namenjenih opazovanju aluvialnih vodonosnikov in posameznih vodnih izvirov. Mreža vodomernih postaj niti po lokacijah niti po namenu ni usklajena z varstvom pred poplavami. Z vodomernimi postajami so izrazito slabo pokriti vodotoki v vzhodnem in jugovzhodnem delu države. Za izboljšanje stanja je treba dopolniti, posodobiti in prilagoditi (po lokacijah in namenu) državno mrežo vodomernih postaj za opazovanje visokih voda.

V Resoluciji o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 je navedeno, da je cilj izboljšanje ocenjevanja količinskega stanja voda ter napovedovanja in opozarjanja pred ekstremnimi hidrološkimi pojavi (hidrološkimi sušami in poplavami). Da bi dosegli ta cilj, bodo potrebni naslednji ukrepi:

- načrt optimiranja mreže hidrološkega monitoringa za ocenjevanje količinskega stanja voda;
- načrt prilagoditve mreže merilnih mest hidroloških in meteoroloških parametrov za napovedovanje ekstremnih hidroloških pojavov na porečju Save;
- uvedba konceptualnega hidrološkega modela za kontinuirano napovedovanje vodnih količin – na porečju Save in porečju Mure;
- za nacionalno vodno bilanco se vzpostavijo letne in obdobjne vodnobilančne sheme vodnih teles, ki bi poleg osnovnih elementov vodne bilance (padavine, izhlapevanje, odtok) upoštevale tudi spremembe zalog in porabo vode.

V investicijski dokumentaciji je projekt BOBER predstavljen kot nadgradnja obstoječega sistema za spremljanje stanja voda, ki ima več namenov in uporabnikov. Stanje pred investicijo in stanje po investiciji je predstavljeno tako, da so našteje vse nove naprave in objekti. Ni pa predstavljeno stanje pred in po investiciji z vidika posameznih specifičnih namenov ali uporabnikov sistema za spremljanje stanja voda. Tako za področje poplavne varnosti niso predstavljene težave ali pomanjkljivosti obstoječe merilne mreže in prav tako ne izboljšave zmogljivosti, ki bodo dosežene s posodobitvijo.

Pojasnilo agencije

Projekt je bil zasnovan z namenom postavitve osnovne merilne mreže za različne uporabnike ter za izvajanje nalog agencije. Dejanskih učinkov ni mogoče meriti, boljša merilna mreža prispeva k učinkovitejšemu opozarjanju pred škodnim delovanjem voda.

Agencija je predstavila naslednje podatke o projektu, ki po naši oceni neposredno prispevajo k poplavni varnosti, saj izboljšujejo natančnost in posodobljenost podatkov in s tem napovedi poplav.

Tabela 8: Avtomatske postaje (lokacije) za merjenje količine vode

	Skupno število na dan 31. 12. 2012	Skupno število po izvedbi projekta BOBER
Površinski vodotoki	58	176
Padavine	52	130
Podzemne vode	4	46 + 40*

Opomba: * 40 novih postaj bo financiranih s proračunskimi sredstvi in morebitnimi drugimi viri.

Vir: agencija.

Za projekt BOBER, ki predstavlja nadgradnjo obstoječega sistema spremljanja stanja vodnega okolja, ocene o učinkovitosti porabe sredstev ne moremo podati, ker agencija in ministrstvo nista predstavila podatkov o zmogljivosti obstoječega sistema za namene poplavne varnosti ter zmogljivosti sistema po izvedbi projekta. Ocenjujemo, da bo projekt prispeval k poplavni varnosti, ker bo večje število avtomatskih postaj omogočalo boljše obveščanje neposredno pred nastopom poplav.

2.3.1.2 Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – lokalni ukrepi

Za porečje Savinje pri načrtovanju in tudi kasneje ni bila izdelana celovita hidrološka študija, ki bi primerjala več mogočih rešitev zagotavljanja poplavne varnosti celotnega porečja, izdelane pa so bile študije za nekatera lokalna območja.

Zagotovitev poplavne varnosti Savinje, ki je predstavljena v vlogi za sofinanciranje, je razdeljena na dve fazi:

- 1. faza: izvedba lokalnih ukrepov na območju Luč, Celja in Laškega (predstavlja sofinanciran projekt);
- 2. faza: predvsem izgradnja zadrževalnikov v Spodnji Savinjski dolini.

V vlogi za sofinanciranje in investicijskem programu so navedeni kriteriji, na podlagi katerih naj bi ministrstvo določilo lokalne ukrepe, ki so vključeni v projekt.

V vlogi so navedeni naslednji kriteriji za določitev lokalnih ukrepov:

- strokovne utemeljitve na podlagi rezultatov izdelanih študij;
- ukrepi, za katere so sprejeti prostorski akti, ki omogočajo takojšnjo izvedbo (gradnjo) in izvedljivost teh ukrepov v obstoječi finančni perspektivi do 2015;
- ukrepi, ki zagotavljajo poplavno varnost najbolj ogroženih urbanih področij z največjim tveganjem za človeška življenja in premoženje, pomembni infrastrukturi in rabi prostora;
- ukrepi, ki so s študijo izvedljivosti ocenjeni kot finančno-ekonomsko sprejemljivi;
- ukrepi, ki izboljšujejo dinamične in naravne procese površinskih voda v porečju Savinje;
- ukrepi, ki implementirajo Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike in s tem razvojne cilje in kazalnike (OP ROPI).

V investicijskem programu je še navedeno: "Na osnovi kriterijev določitve območij ogroženih zaradi poplav Načrta upravljanja z vodami (NUV) je v okviru projekta Zagotovitev poplavne varnosti porečja Savinje določena faznost izvajanja ukrepov na porečju, ki jo opredeljuje nujnost izvedbe posameznih ukrepov glede na poplavno ogroženost in tveganje za urbana področja ter glede na prioritete, določene s številom prebivalcev, ki jih ukrepi zaščitijo, velikostjo naselij in velikostjo potencialne škode na objektih in industrijskih ter kmetijskih dejavnosti, in glede na zmožnost oziroma razpoložljivost finančnih sredstev izvedbe ukrepov na celotnem porečju."

V nadaljevanju prikazujemo, ali in kako so območja projekta povezana z območji poplavljanja, ki so prikazana v NUV, in z območji pomembnega vpliva poplav, ki jih je ministrstvo določilo v letu 2013.

V NUV je za porečje Savinje opredeljena poplavna ogroženost na 12 območjih. Območja, ki so vključena v projekt, se ujemajo z območji, ki so opredeljena v NUV, in sicer s tistimi z večjim številom ogroženih prebivalcev.

Na porečju Savinje je tudi devet območij, ki jih je ministrstvo vključilo med 61 območij pomembnega vpliva poplav. V tabeli 9 prikazujemo primerjavo lokacij projekta z območji pomembnega vpliva poplav.

Tabela 9: Primerjava lokacij projekta z območji pomembnega vpliva poplav na porečju Savinje

Območja pomembnega vpliva poplav	Število prebivalcev (stalnih in začasnih)	Območja projekta	Število prebivalcev, ki bo imelo korist
Celje	18.786	Celje	12.165
Laško	2.589	Laško	ni podatka*
Vojnik	311	Vojnik**	
Mozirje	268	/	
Rimske toplice	300	/	
Nazarje	638	/	
Vransko	372	/	
Gornji Grad	142	/	
Hrastovec – skladišče razstreliv***	0		
		Luče	66

Opombe: * Ministrstvo je navedlo, da na območju Laškega po izvedenih ukrepih 1. faze prebivalstvo še ne bo imelo neposredne koristi.

** Vključeno v območje Celja.

*** V tem primeru se ne zmanjšuje število ogroženih prebivalcev, temveč ministrstvo želi zaščititi skladišče razstreliva.

Vira: Poročilo o določitvi območij pomembnega vpliva poplav v Republiki Sloveniji in spremljanju aktivnosti obvladovanja poplavne ogroženosti na območjih pomembnega vpliva poplav in investicijski program.

Območji Mestne občine Celje in Občine Laško, ki sta del sofinanciranega projekta, sta uvrščeni med območja pomembnega vpliva poplav. Območja Občine Luč, ki je tudi del sofinanciranega projekta, pa ni na tem seznamu.

Pojasnilo ministrstva

Za območje Luč je bil sprejet državni prostorski načrt pred določitvijo 61 območij pomembnega vpliva poplav.

Ugotovili smo, da se projekt skoraj v celoti nanaša na območja, ki so med poplavno najbolj ogroženimi. Območja projekta (Mestna občina Celje, Občina Laško in Občina Luče) so del ukrepov, ki so predvideni za celovito ureditev poplavne varnosti na porečju, in so območja, ki so bila v NUV prikazana kot poplavno najbolj ogrožena območja. Območji Celja in Laškega sta vključeni med območja pomembnega vpliva poplav in predstavljata večji del projekta.

V skladu s strokovnimi usmeritvami in tudi predpisi⁷¹ bi morali biti infrastrukturni ukrepi za poplavno varnost zasnovani tako, da se najprej preveri in izvaja investicije, ki zadržujejo odvečno vodo čim bližje lokaciji padavin, šele nato investicije, ki pospešujejo tok vode dolvodno. V primeru porečja Savinje pa zaradi nedokončanih postopkov prostorskega umeščanja zadrževalnikov v Spodnji Savinjski dolini ti niso del sofinanciranega projekta in se večinoma izvajajo investicije, ki pospešujejo tok vode dolvodno.

2.3.1.3 Zagotovitev poplavne varnosti v porečju Drave – I. faza

Za porečje Drave pri načrtovanju in tudi kasneje ni bila izdelana celovita hidrološka študija, ki bi primerjala več mogočih rešitev zagotavljanja poplavne varnosti celotnega porečja, izdelane pa so bile študije za nekatera lokalna območja.

V investicijski dokumentaciji so za izbor 1. faze projekta navedeni enaki kriteriji kot pri projektu Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – lokalni ukrepi (povezava s točko 2.3.1.2 tega poročila). Dodatno je naveden kriterij:

- ukrepi, ki zagotavljajo poplavno varnost pred visokimi vodami s povratno dobo 100 let.

Prav tako kot pri projektu Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – lokalni ukrepi je v investicijski dokumentaciji navedeno, da je na podlagi kriterijev v NUV določena faznost izvedbe.

Z revizijo smo preverili, ali in kako so območja projekta povezana z območji poplavljanja, ki so bila prikazana v NUV, in z območji pomembnega vpliva poplav, ki jih je ministrstvo določilo v letu 2013.

V NUV je predstavljena poplavna ogroženost glede na število prebivalcev, razdeljena na šest območij na porečju Drave. V tabeli 10 je prikazana primerjava podatkov iz NUV in vloge o številu ogroženih prebivalcev na teh območjih.

⁷¹ ZV-1 v 90. členu določa, da zaradi varstva pred škodljivim delovanjem voda država in lokalne skupnosti zagotavljajo na ogroženem območju načrtovanje, gradnjo in upravljanje vodne infrastrukture, zlasti visokovodnih nasipov, zadrževalnikov, prodnih pregrad, objektov za stabilizacijo dna in brežin, črpališč in odvajanje zalednih voda. Ti ukrepi morajo biti načrtovani in izvedeni tako, da ne ogrožajo varstva pred škodljivim delovanjem voda dolvodno.

Tabela 10: Primerjava podatkov o prebivalcih na območjih poplavljanja in koristih projekta

Povodje	NUV, 2011	Vloga, 2013	
	Število prebivalcev na območjih poplavljanja	Število ogroženih prebivalcev, ki bo imelo korist	Število projektov
Meža	0	1.262	3
Mislinja	567	2.400	1
Drava	859	1.259	2
Dravinja	3.577	/	0
Polskava	1.314	350	2
Pesnica	1.977	0	1
Ostalo porečje	299	/	/
Skupaj	8.593	5.271	9

Vira: NUV in vloga.

Iz tabele 10 je razvidno, da NUV in vloga ne vsebujeta usklajenih podatkov glede ogroženih območij, saj podprojekti, ki so vključeni v kohezijski projekt, večinoma ne prinašajo koristi območjem z največjim številom ogroženih prebivalcev po NUV (Dravinja) ali pa se število ogroženih prebivalcev zaradi njihove izvedbe še ne bo zmanjšalo (Pesnica). Projekti so načrtovani tudi na območjih poplavljanja, na katerih po podatkih v NUV ni ogroženih prebivalcev (Meža).

Na porečju Drave je tudi pet območij, ki jih je ministrstvo leta 2013 določilo kot del 61 območij pomembnega vpliva poplav. V tabeli 11 prikazujemo primerjavo območij pomembnega vpliva poplav z območji, kjer se izvaja kohezijski projekt.

Tabela 11: Primerjava lokacij projekta z območji pomembnega vpliva poplav

Območja pomembnega vpliva poplav na porečju Drave	Število prebivalcev	Območja, kjer se izvajajo lokalni ukrepi v porečju Drave – I. faza	Število ogroženih prebivalcev, ki bo imelo korist
Prevalje – Ravne na Koroškem	644	Meža; Ravne in Prevalje	1.262
Dravograd	262	/	
Črna na Koroškem – Žerjav	269	/	
Spodnji Duplek	255	Drava; Vurberg – Zgornji Duplek	1.039
Ptuj	30	/	
/		Drava; Malečnik – Dogoš	220
/		Mislinja; Slovenj Gradec – Suhadolnica	2.400
/		Pesnica; Akumulacija Pristava	0
/		Polskava; Hotinjsko vozlišče	ni podatka
/		Polskava; Fram – Framski potok	ni podatka
/		Polskava; Akumulacija Medvedce	350
/		Polskava; Zgornja Polskava	ni podatka

Vira: vloga in Poročilo o določitvi območij pomembnega vpliva poplav v Republiki Sloveniji in spremljanju aktivnosti obvladovanja poplavne ogroženosti na območjih pomembnega vpliva poplav.

Od devetih podprojektov na porečju Drave le trije (na Meži: Ravne in Prevalje ter na Dravi: Vurberg in Zgornji Duplek, Malečnik in Dogoš) vplivajo na izboljšanje razmer na območjih pomembnega vpliva poplav (Prevalje in Ravne na Koroškem in Spodnji Duplek).

Ugotovili smo, da postopek izbora podprojektov na porečju Drave ni bil tak, da bi bili za kohezijski projekt, ki naj bi predstavljal 1. fazo investicij na porečju Drave, izbrani takšni podprojekti oziroma lokacije, ki bi najbolj zmanjšali poplavno ogroženost prebivalcev, kot je prikazana v NUV. Projekt ne zajema podprojektov na tistih območjih, ki so v NUV prikazana kot najbolj ogrožena na porečju Drave glede na število prebivalcev (povodje Dravinje). Obsega pa podprojekte na povodjih, kjer po podatkih v NUV ni ogroženih prebivalcev. Projekt se v pomembnem delu tudi ne nanaša na območja pomembnega vpliva poplav, ob tem pa območja pomembnega vpliva poplav ne zajemajo povodja Dravinje, ki je bilo v NUV prikazano kot območje z največjim številom ogroženih prebivalcev v porečju Drave.

Iz ugotovitev povzemamo, da pri projektu BOBER podatki iz investicijske dokumentacije ne omogočajo presoje o učinkovitosti projekta. Postopek izbora območij in investicij na Savinji in na Dravi pa je potekal tako, da je ministrstvo brez izdelave celovite hidrološke študije porečja sestavilo nabor lokalnih projektov

na porečjih in nato za izvedbo izbralo tiste, za katere so bili prostorski akti in druga dokumentacija že sprejeti in je bila mogoča izvedba do leta 2015. Pri tem kriteriju, da se projekti nanašajo na najbolj ogrožena območja, ni prednostno upoštevalo. Investicije na porečju Savinje se vseeno v pretežnem delu nanašajo na območja, ki so glede na število prebivalcev pripoznana kot poplavno najbolj ogrožena in tudi vključena med območja pomembnega vpliva poplav, medtem ko to za investicije na porečju Drave ne velja.

Ocenjujemo, da pristop izbire porečij, območij in investicij po kriteriju časovne izvedljivosti kot prevladujočem kriteriju ni ustrezen. Glede na začetne zamude pri pripravi projektov in časovno omejeno razpoložljivost finančnih sredstev pa je bil to edini kriterij, ki je omogočal, da se razpoložljiva namenska sredstva porabijo. Prav tako ocenjujemo, da bodo vsi trije projekti prispevali k izboljšanju poplavne varnosti, vendar se glede na vložena sredstva poplavna varnost ne bo povečala za toliko, kot bi se, če bi bil pri projektu na Dravi prevladujoč kriterij zagotavljanje poplavne varnosti najbolj ogroženih področij in pri projektu na Savinji najprej ureditev zadrževanja voda v Spodnji Savinjski dolini.

2.3.2 Vsebina projektov

V okviru ugotavljanja prispevka kohezijskih projektov k poplavni varnosti smo ocenili tudi, ali se vsebina projektov primarno nanaša na dodatno zniževanje poplavne ogroženosti. Pri sistemu spremljanja in analiziranja vodnega okolja smo preverili, kolikšen del projekta je namenjen zagotavljanju poplavne varnosti. Pri projektih na porečjih pa smo preverili, ali projekti večinoma predstavljajo nove investicije na področju poplavne varnosti, ki bodo prinesle dodatno znižanje poplavne ogroženosti, ali pa se projekti večinoma nanašajo na sanacijska in vzdrževalna dela na vodotokih in vodni infrastrukturi.

2.3.2.1 Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje vodnega okolja v Sloveniji

Projekt BOBER se izvaja v okviru prednostne usmeritve OP ROPI: Zmanjšanje škodljivega delovanja voda, zato sklepamo, da naj bi prispeval k ciljem te prednostne usmeritve.

Cilji prednostne usmeritve

Prednostna usmeritev Zmanjšanje škodljivega delovanja voda ima v OP ROPI določene naslednje opisne cilje:

- povečanje poplavne varnosti,
- ureditev strug vodotokov, vzpostavitev zadrževanja in odvodnje visokih voda,
- naravno bogatenje podtalnice,
- ohranjanje ekosistemov,
- preprečevanje erozije,
- večanje retenzijskega prostora,
- zmanjšanje vpliva podnebnih sprememb.

V odločbi o potrditvi projekta je navedeno, da je splošni cilj projekta izboljšanje kakovosti življenja prebivalcev z boljšim varstvom pred poplavami, bolj varno oskrbo s pitno vodo in boljšimi možnostmi za razvoj gospodarskih dejavnosti, kot so kmetijstvo, živilska industrija, energija ali promet, saj se bodo vodni viri uporabljali na bolj trajnosten način.

Projekt BOBER zajema:

- izgradnjo novih ali nadgradnjo obstoječih merilnih mest za spremljanje kakovosti in količine podzemnih in površinskih voda ter dinamike morja, padavinskih postaj in vremenskega radarja;
- izgradnjo nove laboratorijske stavbe za kemijske in biološke analize vode in kalibracijo ter nakup prostorov za Službo za pomorsko meteorologijo in oceanografijo;
- nakup laboratorijske opreme, opreme za računalniški center in nakup vozil za izvedbo projekta;
- razvoj in implementacijo programskih orodij za napovedovanje dinamike morja, za spremljanje suš, za spremljanje teles podzemnih voda na aluvialnih območjih in za poplavne prognostične sisteme na reki Savi in Soči s pritoki.

V tabeli 12 je prikazano, katera področja bodo imela koristi od projekta in obseg teh koristi.

Tabela 12: Področja nastanka ekonomske koristi zaradi projekta in obseg teh koristi

v odstotkih

Področje	Delež koristi
Zmanjšanje škod naravnih nevarnosti (tudi poplav)	29
Zmanjšanje škod suše	17
Višja učinkovitost hidroelektrarn	26
Boljše upravljanje z vodami	28
Boljše zdravje	0,5

Vir: vloga za sofinanciranje.

Oceno povezanosti posameznih sklopov projekta z zagotavljanjem poplavne varnosti prikazujemo v tabeli 13.

Tabela 13: Ocena deležev posameznih sklopov projekta po vrednosti, ki se nanašajo na poplavno varnost

Sklop projekta	Vrednost v evrih	Delež v odstotkih
Merilna mesta za podzemne vode	3.432.310	30
Merilna mesta za površinske vode	4.169.173	100
Merilna mesta za padavine	4.852.404	100
Dodatna dela na merilnih mestih	751.200	100
Vremenski radar	2.458.788	100
Mobilna merilna oprema za občasne hidrološke meritve	253.523	50
Mobilna merilna oprema za morje	166.000	0
Nova zgradba za laboratorije	6.730.781	0
Oprema za laboratorije	1.557.780	0
Upravljanje s podatki	85.000	50
Računalniški center	877.225	50
Program napovedi za Savo in Sočo	737.676	100
Program za spremljanje suše	254.400	0
Program za morje	300.000	0
Program za podzemne vode	463.200	30
Prostori za pomorsko službo	410.727	0

Opomba: Ocena računskega sodišča na podlagi pregleda investicijske dokumentacije in intervjujev s predstavniki agencije.

Vir: Študija izvedljivosti, december 2009.

Na podlagi deležev iz tabele 13 ocenjujemo, da se projekt v največ 50 odstotkih nanaša na zmanjševanje škodljivega delovanja voda. Predvsem merilna mesta podzemnih voda, zgradba in oprema za laboratorij (kemijske in biološke analize vode ter umerjanje instrumentov) in prostori ter oprema za pomorsko službo so večinoma namenjeni drugim vsebinam.

Projekt BOBER je kot velik projekt potrdila Evropska komisija v okviru razvojne prioritete Varstvo okolja – področje voda OP ROPI in pri tem ocenila, da je skladen s prednostnimi nalogami operativnega programa in prispeva k doseganju ciljev razvojne prioritete.

Ugotovili smo, da projekt ni pripravljen in namenjen izključno zmanjševanju poplavne ogroženosti, kot izhaja iz prednostne usmeritve OP ROPI Zmanjšanje škodljivega delovanja voda, kamor je projekt uvrščen, vendar je skladen z okvirjem razvojne prioritete Varstvo okolja – področje voda, ki je nadrejeno področje. Ocenjujemo, da bi enako izboljšanje poplavne varnosti dosegli s polovico manjšim obsegom

projekta, saj za povečanje poplavne varnosti niso potrebni na primer merilniki kakovosti vode niti laboratorij in laboratorijska oprema. Pri poročanju o višini sredstev, namenjenih za poplavno varnost, bi morala ministrstvo in agencija jasno predstaviti, da je največ polovica projekta BOBER namenjena poplavni varnosti. Ostalih področij v reviziji nismo obravnavali.

Pojasnilo ministrstva

Izbor lokacij merilnih mest za spremljanje in opozarjanje pred škodljivim delovanjem voda ni vezan na poplavna območja ali vodnogospodarske objekte, temveč na lokacije, ki podajajo najboljši opis stanj v vodotokih. Ta stanja so vhodni podatki za modele, ki podajajo informacije o možnostih razlivanja vodotokov in obseg poplavljanja.

V osnutek Operativnega programa za izvajanje Evropske kohezijske politike za prihodnje programsko obdobje 2014–2020⁷² je ministrstvo vključilo kot novi ukrep vzpostavitev novih vodomernih postaj za redni hidrološki monitoring na območjih pomembnega vpliva poplav. Ukrep utemeljuje s podatkom, da na 35 območjih od 61 območij pomembnega vpliva poplav, ki so bila določena leta 2013, ni zagotovljenega rednega hidrološkega monitoringa in je zato potrebna nadgradnja sistema.

Ugotovili smo, da ministrstvo in agencija nista delovala usklajeno in sta zato delovala neučinkovito, saj v okviru projekta BOBER že uresničujeta namestitve merilnih postaj na lokacije, kjer naj bi pridobila najboljše podatke za napovedovanje in analiziranje poplav v Sloveniji, obenem pa v osnutku operativnega programa za programsko obdobje 2014–2020 načrtujeta novi ukrep vzpostavitve dodatnih merilnih postaj z utemeljitvijo, da ni zagotovljen redni hidrološki monitoring na območjih pomembnega vpliva poplav.

2.3.2.2 Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – lokalni ukrepi

Potrjen projekt obsega:

- investicije v lokalne ukrepe na področju Luč, Celja in Laškega;
- izdelavo informacijskega sistema, ki bo podpora pri odločanju in vodenju projekta;
- izdelavo strokovnih podlag za celovito reševanje poplavnih ukrepov na področju Savinje, ki bo podlaga za 2. fazo projekta.

Investicije v lokalne ukrepe znašajo 93 odstotkov skupnih stroškov sofinanciranega projekta, 7 odstotkov skupnih stroškov sofinanciranega projekta pa se nanaša na izdelavo projektne dokumentacije, vzpostavitev informacijskega sistema, izdelavo celovite študije porečja Savinje in stroške za obveščanje.

Investicije v lokalne ukrepe obsegajo:

- obnovo obstoječih objektov vodne infrastrukture;
- čiščenje in poglobljanje pretočnih profilov struge Savinje in pritokov;
- nadgradnjo objektov vodne infrastrukture;
- izgradnjo zadrževalnikov in
- aktivacijo razpoložljivih retenzijskih površin za povečanje zadrževanja voda.

⁷² Delovno gradivo, 12. 9. 2013.

Določila predpisov o vzdrževanju vodne infrastrukture

ZV-1 v 93. členu določa, da je obratovanje, vzdrževanje in spremljanje stanja vodne infrastrukture, namenjene varstvu pred škodljivim delovanjem voda, obvezna državna ali lokalna gospodarska javna služba. V 98. členu pa določa, da država kot obvezno gospodarsko javno službo zagotavlja vzdrževanje vodnih in priobalnih zemljišč. Naloge te javne službe so zlasti:

- utrjevanje bregov in dna površinskih voda ter morske obale;
- skrb za pretočnost struge tekočih voda in odstranjevanje prekomerno odloženih naplavin;
- košnja in odstranjevanje prekomerne zarasti na bregovih;
- odstranjevanje plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi iz površinskih voda in z vodnih ter priobalnih zemljišč v upravljanju ministrstva;
- čiščenje gladine površinskih voda in preprečevanje onesnaženja vodnih in priobalnih zemljišč.

Pravilnik o vrstah in obsegu nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb urejanja voda⁷³ v 9. členu določa, da investicijska vzdrževalna dela obsegajo izvedbo popravil, gradbenih, inštalacijskih in obrtniških del, s katerimi se ne posega v konstrukcijo objekta, ne spreminja njegove zmogljivosti, velikosti namembnosti in zunanjega videza, lahko pa se posodobijo in izboljšajo pripadajoče naprave, oprema, inštalacije in podobno.

V investicijski dokumentaciji so med ukrepi navedeni tudi ukrepi, ki se nanašajo na sanacijska in vzdrževalna dela, kot so čiščenje naplavin v koritu, sanacija mehkih zidov, čiščenje struge. Med novimi ukrepi so najpogostejši izgradnja novih visokovodnih nasipov, novih zaščitnih zidov in suhih zadrževalnikov.

V tabeli 14 prikazujemo, kakšni posegi prevladujejo na posameznih podprojekti oziroma območjih, in sicer razlikujemo med:

- posegi tam, kjer so bili v preteklosti že izvedeni posegi za poplavno varnost in se ti obnavljajo in nadgrajujejo (čiščenje naplavin, ureditev strug in obrežja z obnovo, nadgradnja obstoječih objektov) in
- posegi tam, kjer večjih posegov za zagotavljanje poplavne varnosti še ni bilo in gre za pretežno nove posege in ureditve (ureditev strug z izgradnjo novih objektov).

⁷³ Uradni list RS, št. 57/06.

Tabela 14: Vsebina podprojektov glede na vrsto posega

Podprojekt oziroma lokacija	Pretežno obnova in nadgradnja	Pretežno novi posegi in ureditve
Območje Luč	●	
Območje Mestne občine Celje:		
Ukrepi ob Ložnici		●
Ukrepi ob Podsevčnici		●
Ukrepi ob Sušnici		●
Ukrepi ob Koprivnici, na Ostrožnem in Lavi	●	
Ukrepi ob Hudinji	●	
Ukrepi ob vzhodni Ložnici	●	
Ukrepi ob Voglajni	●	
Ukrepi ob Savinji	●	●
Območje Laškega		●

Opomba: Ocena računskega sodišča na podlagi podatkov v investicijski dokumentaciji.

Vira: vloga za sofinanciranje in investicijski program.

Ugotovili smo, da pri projektu Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – lokalni ukrepi prevladujejo ukrepi obnove in nadgradnje na že obstoječih ureditvah in infrastrukturi (približno 60 odstotkov⁷⁴). Projekt pa zajema tudi novo infrastrukturo na novih lokacijah, kar predstavlja približno 40 odstotkov projekta. Med ukrepi obnove in nadgradnje so tudi taki, ki so posledica neustreznega preteklega vzdrževanja in bi jih lahko izvedli v okviru rednega in investicijskega vzdrževanja, na primer čiščenje naplavin in struge. Vseeno ocenjujemo, da se vsebina projekta primarno nanaša na dodatno zniževanje poplavne ogroženosti, saj so glede na investicijsko dokumentacijo⁷⁵ ukrepi na lokalnih območjih projektirani na stoletne vode.

Stopnja poplavne varnosti

V vlogi je navedeno, da je temeljno izhodišče projekta, da so vsi lokalni ukrepi zasnovani za zaščito najbolj ogroženih urbanih področij pred poplavnimi vodami s stoletno povratno dobo.

V investicijskem programu je navedeno, da so za zagotovitev varnostne višine stoletnih vod potrebni še vsaj nekateri novi zadrževalniki v Spodnji Savinjski dolini, ki niso del sofinanciranega projekta. Ministrstvo je te navedbe utemeljilo s tem, da so ukrepi na območju Celja in Laškega načrtovani in izvajani tako, da bo po izvedeni 1. fazi zagotovljena poplavna varnost pred stoletnimi vodami, vendar pa ne bo dodatne varnostne višine med 50 in 80 centimetri. Potrebnosti dodatne varnostne višine ministrstvo ni pojasnilo.

⁷⁴ Ocena je narejena na podlagi podatkov v investicijski dokumentaciji in pojasnil ministrstva.

⁷⁵ Projektne dokumentacije lokalnih projektov in izvedbe projekta na terenu nismo preverjali.

V strokovnem mnenju Inštituta za vode Republike Slovenije⁷⁶ pa lahko zasledimo drugačno oceno učinkov teh ukrepov, po kateri je vpliv ukrepov 1. faze na poplavno varnost dolvodno od Celja negativen (dvig gladine ob stoletnih vodah za 38 centimetrov), vendar je hkrati pričakovati, da se v pretežnem delu Laškega poplavna nevarnost zmanjša. V strokovnem mnenju je podana ocena, da je med izvajanjem 1. faze nujno treba pričeti z izgradnjo zadrževalnikov v Spodnji Savinjski dolini.

Ugotovili smo, da v investicijski dokumentaciji in vlogi ni jasno in enoznačno predstavljeno, ali je projekt Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – lokalni ukrepi načrtovan tako, da:

- zagotavlja na območju Celja in Laškega poplavno varnost pred stoletnimi vodami;
- ne vpliva negativno na poplavno varnost dolvodno od Celja.

V okviru projekta se bodo financirale tudi novogradnje in rekonstrukcije na infrastrukturi, ki je v lasti lokalnih skupnosti: zamenjave mostnih konstrukcij, ureditve nadvišanih cest in ureditve kanalizacij, črpališč in nepovratnih loput za zaledne vode na območju Celja.

Zamenjava Splavarske brvi v Celju

Protipoplavni ukrepi ob Savinji (območje Mestne občine Celje) zajemajo zamenjavo mostne konstrukcije v vrednosti 1,2 milijona evrov (stalne cene), kar predstavlja približno četrtno vrednosti protipoplavnih ukrepov ob Savinji. Gre za obnovo občinskega mostu, ki je namenjen kolesarjem in pešcem.

Pojasnilo ministrstva

Upravljevec vodne infrastrukture je država. Po izgradnji bodo definirana vsa razmerja gospodarjenja in razmejitev odgovornosti pri upravljanju med lokalnimi skupnostmi in ministrstvom oziroma agencijo kot upravljavcem vodne infrastrukture. Ministrstvo in lokalne skupnosti urejajo tovrstno dokumentacijo. Vsa infrastruktura, ki je v lasti lokalnih skupnosti in bo nadomeščena zaradi prilagajanja hidravličnim zahtevam, bo po petih letih poleg upravljanja prešla še v lastništvo države.

Ministrstvo in Mestna občina Celje glede obnove infrastrukturnih objektov v lasti občine s sredstvi Kohezijskega sklada in upravljanja z objekti po izgradnji nista sklenila dogovora oziroma opredelila medsebojnih pravic in obveznosti.

Ugotovili smo, da ministrstvo s sredstvi Kohezijskega sklada obnavlja tudi infrastrukturo, ki je v lasti in upravljanju lokalnih skupnosti, in infrastrukturo, ki ni vodna infrastruktura (mostovi). Ministrstvo ni imelo izoblikovanih kriterijev, na podlagi katerih bi odločalo, katera infrastruktura, ki ni v lasti države, bo obnovljena v okviru kohezijskih projektov in kaj je dopustna vsebina investicij, ki jo bo ministrstvo financiralo.

2.3.2.3 Zagotovitev poplavne varnosti v porečju Drave – I. faza

V vlogi je navedeno, da projekt obsega:

- obnovo obstoječih objektov vodne infrastrukture;
- manjša dela čiščenja in poglobljanja pretočnih profilov strug;

⁷⁶ Možnost zadrževanja visokih vod na porečju Savinje do izliva v Savo, Inštitut za vode Republike Slovenije, september 2012.

- dokončanje objektov vodne infrastrukture, ki so že v izvedbi;
- izgradnjo zadrževalnikov;
- renaturacije strug vodotokov za povečanje zadrževanja voda ali pretočnosti strug.

V prilogi odločbe o potrditvi projekta je predstavljeno, da projekt obsega:

- izgradnjo novih zadrževalnikov in nadgradnjo obstoječih (prostornina 5.694.000 kubičnih metrov);
- nadvišanje obstoječih nasipov ter stabilizacijo nivelitete (10.368 metrov);
- izgradnjo varovalnih nasipov za zaščito urbanih območij (10.195 metrov).

Temeljno izhodišče projekta

V prilogi odločbe o potrditvi projekta je navedeno, da je temeljno izhodišče projekta, da so vsi podprojekti naravnani tako, da do višine nastopa poplavne vode s povratno dobo 100 let na območju varovanja ne nastopi noben škodni dogodek, ki bi bil posledica visoke vode.

V tabeli 15 prikazujemo, kakšni posegi prevladujejo na posameznih podprojekti oziroma območjih, in sicer razlikujemo med:

- posegi tam, kjer so bili v preteklosti že izvedeni posegi za poplavno varnost in se ti obnavljajo in nadgrajujejo (čiščenje naplavin, ureditev strug in obrežja z obnovo, nadgradnja obstoječih objektov) in
- posegi tam, kjer večjih posegov za zagotavljanje poplavne varnosti še ni bilo in gre za pretežno nove posege in ureditve (ureditev strug z izgradnjo novih objektov).

Tabela 15: Vsebina projekta glede na vrsto posega

Podprojekt oziroma lokacija	Pretežno obnova in nadgradnja	Pretežno novi posegi in ureditve
Drava; Malečnik – Dogoš		•
Drava; Vurberg – Zgornji Duplek		•
Meža; Ravne in Prevalje	•	
Mislinja; Slovenj Gradec – Suhadolnica	•	
Pesnica; Akumulacija Pristava	•	
Polskava; Hotinjsko vozlišče	•	
Polskava; Fram – Framski potok	•	
Polskava; Akumulacija Medvedce	•	
Polskava; Zgornja Polskava	•	

Opomba: Ocena računskega sodišča na podlagi podatkov v investicijski dokumentaciji in pojasnil ministrstva.

Vir: vloga za sofinanciranje.

Ugotovili smo, da se pri projektu Zagotovitev poplavne varnosti v porečju Drave – I. faza večina projekta (približno 70 odstotkov⁷⁷) nanaša na lokacije, kjer so bili v preteklosti že izvedeni posegi za zagotavljanje poplavne varnosti, ki se obnavljajo in tudi nadgrajujejo. Preostali del se nanaša na lokacije, kjer večjih posegov za zagotavljanje poplavne varnosti še ni bilo oziroma gre za nove rešitve. Med ukrepi obnove in nadgradnje so tudi taki, ki so posledica neustreznega preteklega vzdrževanja in bi jih lahko izvedli v okviru rednega in investicijskega vzdrževanja, na primer čiščenje in poglobljanje pretočnih profilov strug. Vseeno ocenjujemo, da se vsebina projekta primarno nanaša na dodatno zniževanje poplavne ogroženosti, saj so po navedbah v investicijski dokumentaciji⁷⁸ vsi ukrepi na lokalnih območjih projektirani na stoletne vode, česar obstoječa ureditev ne zagotavlja.

Iz ugotovitev povzemamo, da na porečju Savinje in Drave prevladujejo ukrepi obnove in nadgradnje na že obstoječih ureditvah in infrastrukturi, namenjeni zaščiti pred poplavami. Pri projektu BOBER pa ugotavljamo, da ni bil pripravljen in namenjen izključno zmanjševanju poplavne ogroženosti, ampak se polovica projekta nanaša na druge naloge agencije. Po naši oceni ministrstvo in agencija pri pripravi projekta BOBER nista dovolj sodelovala, saj se nista uskladila o potrebah po merilnih mestih.

2.3.3 Doseganje ciljev

Doseganje ciljev prednostne usmeritve je mogoče oceniti le, če so kazalniki na ravni prednostne usmeritve in na ravni posameznih projektov jasno in merljivo določeni. Le tako je mogoče ugotoviti, ali bodo cilji glede na podatke iz investicijskih dokumentacij obravnavanih projektov na ravni prednostne usmeritve tudi doseženi.

Tabela 16: Kazalniki, določeni v OP ROPI

Dokument	Število prebivalcev, ki bo imelo korist	Zmanjšanje poplavno ogroženih območij v hektarih
Skupni cilji na ravni prednostne usmeritve Zmanjšanje škodljivega delovanja voda		
OP ROPI, 2007	30.000	80.000
OP ROPI, sprememba 2011	660.000	40.000

Vira: OP ROPI, 2007 in OP ROPI, spremembe 2011.

Kazalniki na ravni prednostne usmeritve OP ROPI Zmanjšanje škodljivega delovanja voda so bili v letu 2007 merljivo določeni, čeprav vsebina projektov v okviru te prednostne usmeritve še ni bila določena. S spremembo OP ROPI leta 2011 so bili od začetnih šestih projektov predvideni za izvedbo le še trije. Ciljne vrednosti obeh kazalnikov so bile s spremembo OP ROPI leta 2011 spremenjene tako, da je načrtovano zmanjšanje površine poplavno ogroženih območij bistveno manjše, povečano pa število prebivalcev, ki bodo imeli koristi po dokončanju projektov. V OP ROPI ni navedeno, na podlagi katerih predpostavk in podatkov so bile oblikovane ciljne vrednosti na ravni prednostne usmeritve.

⁷⁷ Ocena je narejena na podlagi podatkov v investicijski dokumentaciji in pojasnil ministrstva.

⁷⁸ Projektne dokumentacije lokalnih projektov in izvedbe projekta na terenu nismo preverjali.

Ciljne vrednosti obeh kazalnikov na ravni projektov so bile določene kasneje, ob potrditvi sofinanciranja. V tabeli 17 prikazujemo deleže realizacije merljivih ciljev glede na navedbe v investicijski dokumentaciji.

Tabela 17: Predvidena realizacija ciljev

Kazalnik	Cilj za prednostno usmeritev	Savinja	Drava	BOBER	Delež v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)/(2)
Število prebivalcev, ki bo imelo korist	660.000	12.165	5.271*	/	2,6
Zmanjšanje poplavno ogroženih območij, v hektarjih	40.000	1.475	2.300	/	9,4

Opomba: * Poleg 5.271 prebivalcev bi imelo posredno korist še 15.000 uporabnikov prometne infrastrukture, ki se vsakodnevno vozijo skozi poplavno ogrožena območja.

Vira: OP ROPI 2011 in investicijska dokumentacija za projekte.

Pri projektu BOBER merljivi cilji za področje poplavne varnosti niso bilo jasno določeni in zato ni bilo določeno, koliko naj bi projekt prispeval k merljivim kazalnikom prednostne usmeritve. V vlogi je namreč navedeno, da bodo imeli korist od projekta BOBER vsi prebivalci Slovenije, in sicer podrobneje 330.000 prebivalcev na poplavnih območjih. V prilogi odločbe pa je navedeno, da bodo imeli korist od projekta vsi prebivalci Slovenije.

Ugotovili smo, da tudi ob izvedbi vseh projektov in porabi vseh namenskih sredstev, cilji na ravni prednostne usmeritve, izraženi v kazalnikih, ne bodo doseženi. Doseženo bo le 10 odstotkov cilja zmanjšanja poplavno ogroženih območij ob 100-odstotni realizaciji projektov. Če projekti zaradi časovne stiske ne bodo v celoti izvedeni, bo realizacija teh ciljev še manjša. Nejasnost načina določitve kazalnikov na ravni prednostne usmeritve in na ravni projekta BOBER onemogoča, da bi realno ocenili doseganje ciljev.

2.4 Izvajanje drugih ukrepov za poplavno varnost

Učinki kohezijskih projektov so boljši, če država dobro izvaja osnovne ukrepe, zato smo preverili:

- ali bo zagotovljeno vzdrževanje infrastrukture, zgrajene v okviru sofinanciranih projektov;
- ali je bilo zagotovljeno vzdrževanje obstoječe vodne infrastrukture in vodotokov, tako da ministrstvo in agencija z rednim vzdrževanjem ohranjata dobro stanje vodne infrastrukture in vodotokov;
- ali so se izvajali sanacijski programi za odpravljanje posledic poplav na vodni infrastrukturi in vodotokih tako, da ministrstvo in agencija s sanacijskimi programi odpravljata posledice poplav na vodni infrastrukturi;
- ali je bil za posege na poplavnih območjih določen poseben režim tako, da sta ministrstvo in agencija skrbela, da se s posegi v prostor poplavna ogroženost ne povečuje.

Povzetek ugotovitev

Ministrstvo in agencija sta seznanjena s prihodnjimi operativnimi stroški sofinanciranih projektov in načrtujeta zagotovitev sredstev v okviru proračunskih postavk državnega proračuna.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, sredstva namenilo za redno in investicijsko vzdrževanje, investicije in za sanacijske programe. V obdobju od leta 2007 do leta 2012 je največ sredstev namenilo za sanacije preteklih poplavnih dogodkov, manj pa za redno vzdrževanje in nove investicije. Vrednost sanacijskih programov je bila nekajkrat nižja od ocenjene škode na vodni infrastrukturi v tem obdobju. Ministrstvo in agencija menita, da je sredstev za redno vzdrževanje vodne infrastrukture in vodnih zemljišč premalo. Računsko sodišče pa je ugotovilo, da pristop k poplavni varnosti z vidika razdeljevanja sredstev ni bil ustrezen, saj so se področja obravnavala ločeno (redno vzdrževanje, sanacijski programi, nove investicije), neodvisno od sredstev, namenjenih posameznim področjem, čeprav so med seboj soodvisna.

Za posege na poplavnih območjih je bil določen poseben režim. Instrument vodnega soglasja, ki ga izvaja agencija, zagotavlja, da posamezen poseg na poplavno območje nima bistvenega neposrednega vpliva na povečanje poplavne ogroženosti. Ministrstvo pa za večino območij, ki so ogrožena zaradi poplav, še ni določilo površin, ki bi bile namenjene ohranjanju naravnih ali ureditvi umetnih razlivnih površin. Ministrstvo zato ni delovalo učinkovito, saj ustvarja potrebo po dodatnih gradbenih ukrepih za zaščito območij, ki so ogrožena zaradi poplav, ker ni določilo površin, namenjenih zadrževanju voda.

Ugotovitve in podlage zanje podrobneje prikazujemo v nadaljevanju.

2.4.1 Vzdrževanje infrastrukture, zgrajene v okviru sofinanciranih projektov

Za delovanje infrastrukture je treba ob načrtovanju njene izgradnje predvideti tudi stroške in vire sredstev za upravljanje in vzdrževanje.

Tabela 18: Načrtovani stroški upravljanja in investicijskega vzdrževanja

Projekt	Vrednost projekta	v evrih	
		Operativni letni stroški	10-letni investicijski stroški
Zagotovitev poplavne varnosti na porečju Savinje – lokalni ukrepi	45.534.086	141.025	1.043.584
Zagotovitev poplavne varnosti v porečju Drave – I. faza	38.371.234	253.887	1.880.472
Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje stanja vodnega okolja v Sloveniji	32.962.821	1.450.000	/
Skupaj	116.868.141	1.844.912	/

Vir: investicijska dokumentacija.

Ministrstvo oziroma agencija sta se ob potrditvi investicijske dokumentacije seznanila tudi s predvidenimi stroški za upravljanje in vzdrževanje nove vodne infrastrukture. Sredstev za ta namen še nista določila, načrtujeta pa, da bodo sredstva zagotovljena na proračunskih postavkah za izvajanje gospodarske javne službe na vodni infrastrukturi in Vodnega sklada.

Pri projektu BOBER znašajo ocenjeni operativni stroški za obdobje 25 let 36.744.723 evrov, od tega 30.219.603 evre za vzdrževanje. Operativni stroški projekta bodo dodatno obremenili vsakoletni proračun agencije za okvirno 1,5 milijona evrov oziroma 4 odstotne točke glede na porabo v letu 2010⁷⁹.

Ministrstvo in agencija sta seznanjena z ocenjenimi operativnimi stroški projektov in načrtujeta zagotovitev sredstev v okviru proračunskih postavk državnega proračuna. Vendar ni opredeljeno, ali bodo stroški kriti s povečanjem skupnih odhodkov ministrstva ali zmanjšanjem porabe na drugih postavkah. Opozarjamo, da bodo predstavljali stroški vzdrževanja projekta BOBER kar 4 odstotke vseh odhodkov agencije na letni ravni, ob predpostavki, da prihodki in odhodki ostanejo na enaki ravni kot v letu 2010.

2.4.2 Sredstva za redno vzdrževanje, sanacije in druge naloge

V obdobju od leta 2007 do leta 2012 je bilo iz državnega proračuna letno izplačano od 32 do 64 milijonov evrov za ukrepe na področju poplavne varnosti. Obseg sredstev po proračunskih postavkah prikazujemo v tabeli 19.

⁷⁹ V letu 2010 so bili odhodki agencije 38.994.932 evrov.

Tabela 19: Obseg porabljenih sredstev za ukrepe za poplavno varnost na vodni infrastrukturi in zemljiščih
v evrih

Proračunska postavka	2007	2008	2009	2010	2011	2012
3017 Vodni sklad*	22.134.716	22.863.125	22.907.165	15.618.123	19.302.072	48.113.719
3538 Vodnogospodarska javna služba	9.657.922	22.349.610	20.688.433	14.649.463	13.174.941	8.052.187
3527 Vzdrževanje vodnogospodarskih objektov na območju avtocest	171.090	171.049	171.000	171.000	139.044	91.004
9638, Sredstva MOP/MKO** 9900 za sanacijske programe	0	0	0	811.668	3.931.014	2.304.942
505, Proračunska rezerva za 508, sanacijske programe MKO 511, 524, 518	0	0	2.398.438	14.538.741	20.713.666	0
685, Proračunska rezerva za 530 do sanacijske programe 546 ARSO**		5.000.000				4.729.770
9537, Kohezijski projekti – 9413 Evropska unija del	0	0	0	1.213.882	299.001	1.126.019
Skupaj	31.963.728	50.383.784	46.165.036	47.002.877	57.559.738	64.417.641

Opomba: * Vodni sklad vključuje v manjšem delu tudi sredstva za oskrbo s pitno vodo, varovanje vodnih virov in gradnjo vodooskrbnih sistemov; to področje je v pristojnosti občin.

** MOP – Ministrstvo za okolje in prostor; MKO – Ministrstvo za kmetijstvo in okolje; ARSO – agencija.

Viri: zaključni računi državnega proračuna za obdobje od leta 2007 do leta 2012, podatki ministrstva in agencije.

V okviru proračunske postavke 3017 – Vodni sklad, je ministrstvo financiralo predvsem:

- delovanje Inštituta za vode Republike Slovenije v povprečni vrednosti 2,2 milijona evrov letno;
- pripravo dokumentacije in gradnjo vodne infrastrukture ter investicijsko vzdrževanje obstoječe infrastrukture v povprečni vrednosti 7 milijonov evrov letno in
- pripravo dokumentacije in gradnjo vodne in druge državne in občinske infrastrukture na območju novih hidroelektrarn na območju spodnje Save v povprečni vrednosti 14 milijonov evrov letno.

V okviru proračunske postavke Vodnogospodarska javna služba je agencija s plačili koncesionarjem financirala predvsem:

- redna vzdrževalna dela na vodni infrastrukturi in vodnih zemljiščih v povprečni vrednosti 8 milijonov evrov letno in
- izvajanje nekaterih sanacijskih programov.

Pojasnilo agencije

Izvajanje obvezne državne gospodarske javne službe poteka že desetletje samo v najnujnejšem obsegu. Nabavna vrednost vodne infrastrukture za leto 2012 znaša 830 milijonov evrov, sedanja vrednost pa 180 milijonov evrov, kar kaže na starost objektov in pomanjkanje investicijskega vzdrževanja. Ne glede na knjigovodske vrednosti pa so objekti v optimalni funkciji. V zadnjem desetletju se je namenjal del finančnih sredstev za interventne ukrepe ob poplavnih dogodkih. Pomembnejše pa je nameniti sredstva za redno in investicijsko vzdrževanje ter urejanje povirnih delov s strokovno ekipo, ki lahko obvladuje kompleksnost urejanja voda ves čas.

Za sanacijska dela je bilo porabljenih v povprečju 15,5 milijona evrov letno. Ta dela so večinoma izvajali koncesionariji, financirala pa so se z več proračunskih postavk, in sicer:

- vodnogospodarske javne službe,
- postavk za sanacijske programe ministrstva in
- proračunske rezerve.

Primerjava podatkov o škodi na vodni infrastrukturi in porabljenih sredstvih⁸⁰

Ocene škode na vodni infrastrukturi so bile naslednje (povezava s točko 1.3.1 tega poročila):

- - poplave 2007: 76 milijonov evrov;
- - poplave 2010: 117 milijonov evrov;
- - poplave 2012: 231 milijonov evrov;
- - skupaj v obdobju od leta 2007 do leta 2012: 424 milijonov evrov.

Za sanacijska dela na vodni infrastrukturi je bilo v obdobju od leta 2007 do leta 2012 porabljenih od 6,5 milijona evrov do 28,8 milijona evrov letno, skupaj 93,5 milijona evrov. Od leta 2007 do konca leta 2012 je bilo skupaj porabljenih za sanacijska dela, redno vzdrževanje, investicijsko vzdrževanje in nove investicije 174 milijonov evrov (podatki iz tabele 20).

Iz primerjave podatkov o porabljenih sredstvih za sanacijske programe in podatkov o ocenjeni škodi je razvidno, da je bila vrednost sanacijskih programov nekajkrat manjša od ocenjene škode na vodni infrastrukturi in da so bila tudi skupna vlaganja v ukrepe za poplavno varnost nižja od ocene škode, kar pomeni, da se je poplavna varnost v obdobju 2007–2013 zmanjševala ali pa ocene o obsegu škode niso pravilne.

Obseg porabljenih proračunskih sredstev po namenu prikazujemo v tabeli 20.

⁸⁰ Na podlagi podatkov porabe sredstev iz državnega proračuna. Določene ukrepe na vodni infrastrukturi pa so lahko v manjšem obsegu financirale tudi občine, donatorji in uporabniki infrastrukture, kar ni vključeno v podatke.

Tabela 20: Obseg porabljenih in prenesenih sredstev za nekatere dejavnosti za zagotavljanje poplavne varnosti

							v evrih
Področje	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Povprečno na leto
Redno vzdrževanje*	1.993.709	9.836.587	10.646.366	7.649.463	12.761.702	6.611.697	8.249.921
Sanacijski programi*	6.553.862	15.200.000	10.141.010	22.364.605	28.798.499	10.429.055	15.581.172
Nove investicije in investicijsko vzdrževanje	7.845.892	6.396.408	3.474.345	1.752.088**	2.322.980	9.628.857**	5.236.762
Investicije na spodnji Savi	8.612.513	11.393.342	14.148.041	9.851.323	10.317.297	31.972.052	14.382.428
Prenos sredstev Vodnega sklada v naslednje leto	4.355.242	5.663.238	7.772.199	17.170.143	31.667.319	18.610.162	14.206.384
Skupaj	29.361.218	48.489.575	46.181.961	58.787.622	85.867.797	77.251.823	/

Opombi: * Ministrstvo in agencija nista posredovala usklajenih podatkov o tem, kolikšen del proračunske postavke 3538 – Vodnogospodarska javna služba je bil v posameznem letu namenjen sanacijskim programom in kolikšen del rednemu vzdrževanju. Podatke ministrstva smo dopolnili s podatki agencije.

** Vključeno je tudi podpodročje "investicije v javno korist", ki je del programa Vodnega sklada, ki ga izvaja ministrstvo.

Vira: podatki ministrstva in agencije.

Redna vzdrževalna dela koncesijska podjetja izvajajo na podlagi koncesijske pogodbe in letnih programov dela javne službe, ki jih odobri agencija. Ob izvajanju rednih vzdrževalnih del so koncesijska podjetja na podlagi posebnih aneksov h koncesijskim pogodbam, sklenjenih z ministrstvom, izvajala tudi tako imenovana investicijska vzdrževalna dela v javno korist in sanacijske programe. Ministrstvo pa je izvajalo nove investicije in večje investicijsko vzdrževanje na podlagi javnih naročil in na podlagi posebnih aneksov h koncesijskim pogodbam.

Sredstva Vodnega sklada so v obdobju od leta 2007 do leta 2012 v vrednosti od najmanj 4,4 milijona evrov milijona evrov do največ 31,7 milijona evrov letno ostala neporabljena in so se prenašala v naslednja leta.

Ugotovili smo, da ministrstvo podatkov o porabljenih sredstvih za poplavno varnost ne predstavlja na pregleden način, saj pristop k zagotavljanju poplavne varnosti z vidika sredstev, ki se za to področje porabljajo, ni bil celosten, pač pa se je vsako področje obravnavalo ločeno (letni programi za Vodni sklad, letne pogodbe za redno vzdrževanje in stalni sanacijski programi). Ministrstvo tudi ni imelo programa, ki bi utemeljeval razdelitev finančnih sredstev za poplavno varnost po teh področjih.

Dejavnosti, s katerimi naj bi ministrstvo izvajalo celostno in dolgoročno politiko poplavne varnosti — redno vzdrževanje, investicijsko vzdrževanje in novi gradbeni in negradbeni ukrepi —, so imele glede na obseg porabljenih sredstev manj pomembno vlogo od sanacijskih ukrepov.

2.4.3 Omejevanje gradnje na poplavnih območjih

V reviziji smo ugotavljali, ali je za posege na poplavnih območjih določen poseben režim, da se z njimi poplavna ogroženost ne povečuje, in ali sta ministrstvo in agencija skrbela, da se taki predpisi oziroma omejitve upoštevajo tudi v praksi.

Posege na poplavnih območjih urejajo naslednji predpisi:

- ZV-1 od leta 2002,
- pravilnik o metodologiji od leta 2007,
- uredba o pogojih od leta 2008 in
- Pravilnik o vsebini vlog za pridobitev projektnih pogojev in pogojev za druge posege v prostor ter o vsebini vloge za izdajo vodnega soglasja⁸¹ (v nadaljevanju: pravilnik o vsebini vlog) od leta 2009.

ZV-1 v 86. členu določa, da so na poplavnem območju prepovedane vse dejavnosti in vsi posegi v prostor, ki povečujejo poplavno ogroženost območja. Določa tudi, da se poseg v prostor, ki bi lahko trajno ali začasno vplival na vodni režim ali stanje voda, lahko izvede le na podlagi vodnega soglasja (150. člen ZV-1). Vlada ogroženih oziroma poplavnih območij ni določila.

Podzakonski predpisi⁸² dodatno določajo, da je za posege na območjih, ki niso določena kot ogrožena, vendar iz opozorilne karte poplav in drugih podatkov izhaja, da obstaja nevarnost poplav, treba vloge za izdajo vodnega soglasja priložiti podatke, iz katerih je mogoče oceniti razred poplavne nevarnosti⁸³.

Opozorilna karta poplav je dostopna na spletnih straneh agencije, in sicer v aplikaciji Atlas okolja. Agencija v zadnjih letih zbira in nadgrajuje podatke tudi za naslednje podatkovne sloje, ki so prav tako dostopni v okviru aplikacije Atlas okolja:

- območja pomembnega vpliva poplav,
- evidenca poplavnih dogodkov,
- integralna karta poplavne nevarnosti in
- integralna karta razredov poplavne nevarnosti.

Pojasnilo ministrstva

Prva opozorilna karta poplav je bila pripravljena in objavljena v letu 2007, od takrat se še ni spremenila.

Nalogo preprečevanja povečevanja poplavne ogroženosti zaradi novih posegov v prostor izvaja ministrstvo oziroma agencija, kot organ v sestavi ministrstva, saj:

- 153. člen ZV-1 določa, da vodno soglasje za poseg na ogroženih območjih izda ministrstvo;

⁸¹ Uradni list RS, št. 25/09.

⁸² 23. člen pravilnika o metodologiji, 5. in 9. člen uredbe o pogojih, 7. člen pravilnika o vsebini vlog.

⁸³ Razred poplavne nevarnosti je določen z verjetnostjo nastanka poplavnega dogodka in njegovo močjo.

- 61. člen ZV-1 določa, da na osnutek prostorskega akta ministrstvo poda smernice k načrtovanim prostorskim ureditvam in da ministrstvo poda mnenje, s katerim ugotovi, ali so bile podane smernice upoštevane.

Uporabo teh dveh instrumentov podrobneje obravnavamo v nadaljevanju.

2.4.3.1 Vodna soglasja

Vodno soglasje se izdaja ne le za posege na poplavnih območjih, ampak za vse posege, ki lahko vplivajo na vodni režim. V reviziji smo obravnavali vodno soglasje z vidika zagotavljanja poplavne varnosti. V tabeli 21 pa prikazujemo stanje zadev na področju izvajanja postopka izdaje vseh vrst vodnih soglasij v obdobju od leta 2007 do leta 2012. Postopke vodi agencija, ki je organ v sestavi ministrstva.

Tabela 21: Stanje vlog za vodno soglasje v obdobju od leta 2007 do leta 2012

Vloge	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Prejete nove	2.653	3.187	3.382	3.982	4.003	4.004
Prenesene iz prejšnjih let	560	585	742	920	1.342	1.639
Pozitivno rešene	2.490	2.888	2.919	3.326	3.246	2.952
Negativno rešene	23	15	37	50	59	33
Rešene v zakonskem roku	1.851	2.323	2.321	2.606	2.572	2.255
Povprečen čas obravnave, v dnevih	58,4	47,3	49,8	61,9	70,1	76,0

Opomba: podatkov nismo revidirali.

Viri: poročila agencije – obrazec B1.

ZV-1 v 153. členu določa, da vodno soglasje izda ministrstvo v 60 dneh pri zahtevnem in vodnem objektu, v 30 dneh pri stanovanjskemu objektu oziroma v 15 dneh pri enostavnem, nezahtevnem ali manj zahtevnem objektu, vse šteto od prejema popolne vloge. ZV-1 v 153. členu tudi določa, če v roku ni odločeno, se šteje, da je vodno soglasje dano. Ne glede na to, lahko ministrstvo po preteku roka do izdaje gradbenega dovoljenja izda odločbo o zavrnitvi soglasja ali določi projektne pogoje.

Pojasnilo agencije

Uslužbenci na upravnih enotah različno vodijo postopke po preteku zakonskega roka za odločitev o vodnem soglasju. Nekateri počakajo na vodno soglasje, nekateri pa nadaljujejo s postopkom izdaje gradbenega dovoljenja, brez vodnega soglasja. Agencija ocenjuje, da so primeri uporabe molka organa redki in ne ogrožajo ciljev na področju poplavne varnosti.

Zaradi neurejenosti področja, ki se v praksi kaže kot neskladnost določil ZV-1 in Zakona o graditvi objektov⁸⁴ glede razlik v rokih izdaje in glede pravnih posledic zamude teh rokov, je agencija naslovila na Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljevanju: SVZ) zaprosilo za mnenje glede uporabe nasprotujočih si določb⁸⁵. Potem ko je tudi SVZ v neobveznem pravnem mnenju pritrdila temu, da so si določila nasprotujoča in da tudi ne dajejo zadostnih usmeritev za enovito pravilno uporabo, je v odgovoru izrazila stališče, da je za učinkovito izvajanje zakonodaje ključnega pomena, da so predpisi jasni in določni ter medsebojno skladni, česar glede tega primera ne morejo potrditi, saj različni naslovniki navedene zakone tolmačijo različno in na podlagi istih zakonov odločajo različno. SVZ meni, da bi bilo treba situacijo nedvomno odpraviti in s posegom v obstoječo zakonodajo ugotovljene neskladnosti nemudoma odpraviti. Hkrati je opozorila, da je za tolmačenje primarno pristojno ministrstvo⁸⁶.

Podlaga za odločanje o vodnem soglasju je karta razredov poplavne nevarnosti. Če podatki za določitev razredov poplavne nevarnosti za vplivno območje posega niso vnaprej razpoložljivi, jih mora zagotoviti investitor, tako da pripravi hidrološko študijo.

Pojasnilo ministrstva

Sistem je nastavljen tako, da če podatkov, ki so podlaga za presojo o vodnem soglasju (razredi poplavne nevarnosti), še ni, mora investitor naročiti izdelavo podatkov. Bolj smotno glede skupnih stroškov, časa in enotnosti uporabe metodologije bi bilo, da podatke za pomembnejša poplavna območja zagotovi država. Določene študije investitorja pa bodo vedno potrebne zaradi specifičnih projektnih pogojev za specifične posege v prostor.

Ministrstvo je v letu 2013 od pripravljavcev prostorskih aktov in investorjev pridobivalo in objavljalo na spletnih straneh agencije (Atlas okolja) že izdelane karte razredov poplavne nevarnosti za območja pomembnega vpliva poplav in druga poplavna območja.

V nadaljevanju prikazujemo primer izdaje vodnega soglasja, za izdajo katerega nam agencija ni predložila ustreznih pojasnil o podlagah, ki so bile pri tem upoštevane.

Primer izdaje soglasja za izgradnjo fakultet

Agencija je 1. 7. 2009 izdala vodno soglasje⁸⁷ za gradnjo Fakultete za kemijo in kemijsko tehnologijo v Ljubljani in Fakultete za računalništvo in informatiko v Ljubljani na območju, ki je označeno na opozorilni karti poplav kot poplavno območje. Območje posega sodi v razred srednje poplavne nevarnosti, kar pomeni, da so v skladu s predpisi posegi dovoljeni le na območju strnjeno grajenih stavb enakovrstne namembnosti v obstoječih naseljih, kadar je mogoče s predhodno izvedenimi omilitvenimi ukrepi in v skladu s smernicami ali pogoji vodnega soglasja zagotoviti, da vpliv načrtovanega posega v prostor ni bistven.

⁸⁴ Uradni list RS, št. 102/04-UPB1, 126/07, 108/09, 57/12. Drugi odstavek 50.a člena določa, da mora pristojni soglasodajalec izdati soglasje pri zahtevnem objektu v 30 dneh, pri manj zahtevnem objektu v 15 dneh, pri enostanovanjski stavbi, nezahtevnem in enostavnem objektu pa v 10 dneh od prejema zahteve in prilog iz prejšnjega odstavka. Peti odstavek 50.a člena določa, če pristojni soglasodajalec ne odloči v predpisanem roku, se šteje, da je soglasje dano.

⁸⁵ Prošnja za mnenja v zvezi z uporabo zakonov, št. 00701-6/2013-1 z dne 2. 4. 2013.

⁸⁶ Mnenje glede uporabe zakonov, št. 007-17/2013/2 z dne 25. 4. 2013.

⁸⁷ Št. 35507-1569/2008-18 z dne 1. 7. 2009.

Za opisani primer nam agencija ni pojasnila:

- kako je za obravnavani objekt presodila, da gre za poseg v okviru obstoječega strnjenege naselja grajenih stavb enakovrstne namembnosti;
- izdaje dovoljenja za gradnjo pred izvedbo celovitih ukrepov ali omilitvenih ukrepov za zmanjšanje stopnje ogroženosti obstoječega in novega območja urbanizacije⁸⁸.

Instrument vodnega soglasja na področju poplav naj bi zagotavljal, da posamezen poseg nima bistvenega neposrednega vpliva na povečanje poplavne ogroženosti. Ugotovili smo, da se instrument izvaja, ima pa pomanjkljivosti (določilo o molku organa, tolmačenje pojma obstoječega strnjenege naselja). Ob tem je pomembno poudariti, da instrument vodnega soglasja ne more preprečiti posegov na poplavnih in drugih območjih, ki bi lahko bila namenjena zadrževanju poplavnih voda (naravne in umetne razlivne površine, zadrževalniki in podobno), če tovrstna namenska raba prostora še ni določena v prostorskih aktih.

2.4.3.2 Prostorski akti

ZV-1 v 61. členu določa, da se v prostorskih aktih, ki bi lahko vplivali na varstvo voda, njihovo urejanje in rabo, prikažejo varstvena in ogrožena območja po določbah tega zakona. Nadalje določa, da ministrstvo poda smernice k načrtovanim prostorskim aktom in mnenje, s katerim ugotovi, ali so bile smernice upoštevane⁸⁹.

Določila podzakonskega predpisa o posegih v prostor

Uredba o pogojih v prvi treh odstavkih 11. člena določa, da:

- se pogoji in omejitve iz te uredbe v prostorskih aktih upoštevajo kot smernice k načrtovanim prostorskim ureditvam;
- mora načrtovanje novih prostorskih ureditev na območju poplav in z njim povezane erozije, kjer že obstajajo elementi ogroženosti, zagotoviti, da se ne povečajo obstoječe stopnje ogroženosti na območju in izven njega; v ta namen je treba načrtovati celovite ukrepe za zmanjšanje poplavne ogroženosti, njihovo izvedbo pa končati pred začetkom gradnje novih objektov;
- je na območju poplavne in z njo povezane erozijske nevarnosti, kjer še ni elementov ogroženosti (na primer zgradbe), treba skupaj z načrtovanjem prostora in ob upoštevanju pogojev in omejitev iz te uredbe načrtovati in zagotoviti tudi poprejšnjo izvedbo ustreznih omilitvenih ukrepov za doseganje sprejemljivega razreda ogroženosti na območju in izven njega.

Uredba o pogojih v 14. členu še določa, da se posegi v prostor za zmanjšanje poplavne ogroženosti na območjih pomembnih vplivov poplavne in erozijske ogroženosti načrtujejo na ravni države, posegi za vsa ostala področja pa na ravni lokalne skupnosti.

Pojasnilo ministrstva

Manjše število prostorskih aktov občin (približno 60 od 211) je že pripravljenih v skladu s predpisi, kar pomeni, da preostali občinski prostorski akti (približno 140) večinoma še ne vsebujejo ustreznih podatkov (omilitveni ukrepi) in omejitev (projektni pogoji) glede poplavnih območij, ki jih zahtevajo predpisi.

⁸⁸ V vodnem soglasju je obrazloženo, da se s posegom ne preprečuje reševanja problematike obstoječe urbanizacije.

⁸⁹ Seznam državnih nosilcev urejanja prostora, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, št. 35001-74/2012/3 z dne 11. 4. 2013.

ZV-1 v 61. členu določa, da mora pripravljavec prostorskih aktov v postopku njihove priprave določiti posege v prostor, ki se nanašajo na graditev vodne infrastrukture (na primer visokovodni nasipi, zadrževalniki), ki so predvideni v načrtih upravljanja voda.

NUV, program ukrepov in priloga programa ukrepov: Maske ukrepov, ki so bili vsi sprejeti v letu 2011, ne vsebujejo navedb o načrtovanih naravnih ali umetnih razlivnih površinah oziroma zadrževalnikih razen enega tovrstnega ukrepa, in sicer "kontrolirano zadrževanje poplavnih voda na še nepozidanih površinah Spodnje Savinjske doline".

Pojasnilo ministrstva

Na ministrstvu vodijo aktivnosti za pripravo projekta, ki naj bi se izvedel v programskem obdobju 2014–2020, v okviru katerega bodo znotraj vseh večjih poplavnih območij v Sloveniji identificirali tista, ki so strateškega pomena, so čim manj pozidana in po namenski rabi v občinskih prostorskih načrtih niso namenjena gradnji. Po identifikaciji teh ključnih razlivnih površin visokih voda predvidevajo aktivnosti odkupa zemljišč in predajo v upravljanje ali krajinskim parkom ali izpostavam agencije.

Ugotovili smo, da ministrstvo ne deluje učinkovito (povezava s točko 2.1.2 tega poročila), saj za večino pomembnih poplavnih območij še ni prepoznalo in določilo lokacij, ki bi bile namenjene ohranjanju naravnih ali umetnih razlivnih površin, in zato še nima ustreznih podlag za presojanje občinskih prostorskih aktov in zato ne preprečuje posegov na območjih, ki bi lahko bila namenjena zadrževanju poplavnih voda.

2.5 Priprava novih kohezijskih projektov

Pred začetkom novega programskega obdobja smo želeli preveriti, ali je ministrstvo na področju zagotavljanja poplavne varnosti za novo programsko obdobje 2014–2020 bolje pripravilo podlage za izbor projektov, na katerih kriterijih temelji izbor projektov in do kakšne mere so projekti pripravljani za izvedbo.

Povzetek ugotovitev

Ministrstvo ima za izbor novih projektov, glede na programsko obdobje 2007–2013, več programskih in strokovnih podlag, v katerih pa še vedno ni določeno, s katerimi ukrepi (gradbenimi, negradbenimi, kombinacijo enih in drugih) je treba urejati posamezna območja, da bi se z vloženimi sredstvi najbolj zmanjšala tako njihova poplavna ogroženost kot tudi poplavna ogroženost v Sloveniji. Ministrstvo je določilo 61 območij pomembnega vpliva poplav, vendar pa še nima izdelanih celovitih protipoplavnih (gradbenih in negradbenih) rešitev za porečja, ki vključujejo teh 61 območij pomembnega vpliva poplav. Ministrstvo namerava zagotoviti celovitost obravnave v postopku priprave načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti, to je do konca leta 2015.

Ministrstvo bo z evropskimi sredstvi sofinanciralo projekte, ki zmanjšujejo poplavno ogroženost enega ali več območij, ki jih je na podlagi kriterijev in javne razprave določilo za območja pomembnega vpliva poplav in so hkrati pripravljani tako, da bodo lahko izvedeni v programskem obdobju. Ministrstvo pa ni zagotovilo, da bodo to projekti, ki bodo zmanjševali poplavno ogroženost tistih območij pomembnega vpliva poplav, na katerih je stopnja ogroženosti največja, saj območij ne rešuje glede na stopnjo ogroženosti. Ministrstvo načrtuje izvedbo tudi nekaterih negradbenih ukrepov. Glede na obdobje 2007–2013 stopnja pripravljenosti projektov, ki bodo predloženi v sofinanciranje, ob začetku programskega obdobja 2014–2020 ni bistveno višja.

Ugotovitve in podlage zanje podrobneje prikazujemo v nadaljevanju.

2.5.1 Izhodišča za pripravo novih projektov

V letu 2013 in začetku leta 2014 je potekala priprava programskih dokumentov za obdobje 2014–2020, v katerih je navedeno, da namerava država tudi v tem obdobju investirati v poplavno varnost.

Usmeritve za novo programsko obdobje

V osnutku Strategije razvoja Slovenije 2014–2020 (avgust 2013) so bila predvidena vlaganja v okoljsko infrastrukturo na področju preventive pred naravnimi in drugimi nesrečami. V osnutku Programa državnih razvojnih prioritet in investicij 2014–2017 (marec 2013) so bile med cilje vključene tudi nižja poplavna ogroženost prebivalcev, kulturne dediščine, gospodarstva in okolja in predvidene investicije z namenom obvladovanja poplavne ogroženosti in vzpostavitev kakovostnega sistema obvladovanja poplavne ogroženosti po porečjih. V osnutku Partnerskega sporazuma (delovna različica 28. 2. 2014) je navedeno, da bo Republika Slovenija v programskem obdobju 2014–2020 nadaljevala z ukrepi za celovito reševanje obvladovanja in zmanjševanja poplavne ogroženosti na najbolj ogroženih območjih pomembnega vpliva poplav, poleg tega pa bodo sredstva namenjena tudi novim celostnim rešitvam.

Do leta 2013 je ministrstvo pripravilo naslednje programske dokumente, ki dajejo usmeritve glede izvajanja ukrepov za zagotavljanje poplavne varnosti za obdobje po letu 2013:

- Načrt upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja za obdobje 2009–2015,
- Program ukrepov upravljanja voda za obdobje 2011–2015,
- Predhodna ocena poplavne ogroženosti Republike Slovenije (22. 12. 2012) in
- Območja pomembnega vpliva poplav v Republiki Sloveniji (28. 3. 2013).

NUV in program ukrepov je ministrstvo upoštevalo že pri pripravi projektov programskega obdobja 2007–2013. Območja pomembnega vpliva poplav pa so nova podlaga za pripravo projektov za programsko obdobje 2014–2020.

Ministrstvo je vodilo postopek opredelitve poplavno ogroženih območij in v zadnji fazi določilo 61 območij pomembnega vpliva poplav. Pri določanju teh 61 območij pomembnega vpliva poplav je upoštevalo kriterije ogroženosti zdravja ljudi, ogroženosti gospodarskih dejavnosti, kulturne dediščine, okolja in ogroženosti občutljivih objektov. V povzetku poročila ministrstva o teh območjih⁹⁰ je navedeno, da so bila območja določena na podlagi strokovnih podlag za določitev območij pomembnega vpliva poplav, ki jih je pripravil Inštitut za vode Republike Slovenije⁹¹ v sodelovanju z agencijo in njenimi območnimi izpostavami in njenimi koncesionarji oziroma vodnogospodarskimi podjetji. Opravljeno je bilo tudi posvetovanje z javnostmi.

⁹⁰ Poročilo o določitvi območij pomembnega vpliva poplav v Republiki Sloveniji in spremljanju aktivnosti obvladovanja poplavne ogroženosti na območjih pomembnega vpliva poplav, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, 2013;

[URL: http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/podrocja/voda/porocilo_OPVP.pdf], 14. 1. 2014.

⁹¹ Durović, B. Določitev in razvrstitev poplavno ogroženih območij v Sloveniji, povzetek metode dela in rezultatov, IzVRS, 2012.

Za vseh 61 območij pomembnega vpliva poplav ministrstvo pripravlja karte poplavne nevarnosti in ogroženosti. Marca 2014 so bile izdelane karte za 38 območij pomembnega vpliva poplav, za preostala območja pomembnega vpliva poplav pa so bile v pripravi.

Do konca leta 2015 namerava ministrstvo z izdelavo dokumenta *Načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti za 17 zaključenih območij*, ki vključujejo vseh 61 območij pomembnega vpliva poplav, izdelati celovite rešitve gradbenih in negradbenih ukrepov.

Ministrstvo zbira tudi podatke o tem, v kateri fazi priprave so prostorski akti na posameznih območjih pomembnega vpliva poplav.

Stanje pripravljenosti prostorskih aktov na območjih pomembnega vpliva poplav

Po podatkih ministrstva je bilo 20. 3. 2014 stanje prostorskih aktov naslednje⁹²:

- na šestih območjih pomembnega vpliva poplav (Celje, Vransko, Vojnik, Krška vas, Spodnji Duplek, Mihalovec) so sprejeti prostorski akti celotnega območja;
- na štirih območjih pomembnega vpliva poplav (Železniki, Laško, Ljubljana jug, Dobrova – Brezje pri Dobrovi) so sprejeti prostorski akti dela območja;
- na dveh območjih pomembnega vpliva poplav (Hrastnik, Laško) so v pripravi prostorski akti dela območja;
- na dveh območjih pomembnega vpliva poplav (Celje, Vojnik) so v pripravi prostorski akti celotnega območja.

Ugotovili smo, da ima ministrstvo pripravljenih več programskih podlag za pripravo ukrepov za zagotavljanje poplavne varnosti, kot jih je imelo pred začetkom programskega obdobja 2007–2013. Nima pa še izdelanih podlag, ki bi omogočale odločanje glede izvedbe ukrepov (projektov) za tista območja pomembnega vpliva poplav, z reševanjem katerih bi z danimi sredstvi doseglo največji učinek zmanjšanja poplavne ogroženosti v državi, in glede izbire stroškovno najučinkovitejših ukrepov (gradbeni, negradbeni, kombinacija enih in drugih) za reševanje teh območij.

V Sloveniji je v začetku letu 2014 potekala priprava operativnega programa za črpanje evropskih sredstev v programskem obdobju 2014–2020 in odločanje o njegovi vsebini.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je predlagalo vključitev ukrepov za zmanjšanje poplavne ogroženosti v programske dokumente (partnerski sporazum, operativni program). Osnovno izhodišče bo osredotočenje na območja pomembnega vpliva poplav. Znotraj teh 61 območij se bodo izvajale predvsem tiste aktivnosti, za katere je prostorska in druga dokumentacija pripravljena že v takem obsegu, da bi ukrepe lahko v letih do 2020 dejansko tudi izvedli. Obenem pa bodo dodatne aktivnosti usmerjene na pripravo dokumentacije (prostorske, investicijske, gradbene in druge) tudi za ostala območja pomembnega vpliva poplav. Reševanje težav na 61 območjih bo upoštevalo osnovni hidrotehnični pristop, torej celovito urejanje v okviru porečij. Kriterija pri ukrepih, ki so predlagani v osnutku partnerske pogodbe, sta poleg uvrščenosti med območja pomembnega vpliva poplav v Sloveniji tudi celovitost ukrepa in pripravljenost na izvedbo. Glavni kriterij bo izvedljivost ukrepa oziroma investicije v programskem obdobju 2014–2020.

⁹² Okvir spremljanja aktivnosti obvladovanja poplavne ogroženosti na območjih pomembnega vpliva poplav in karte poplavne nevarnosti in ogroženosti;

[URL: http://www.mko.gov.si/si/delovna_podrocja/voda/poplavna_direktiva/], 14. 1. 2014.

Ministrstvo je predstavilo kriterije za uvrstitev projektov v operativni program 2014–2020, in sicer:

- projekt zmanjšuje poplavno ogroženost enega ali več območij pomembnega vpliva poplav, ki so na seznamu 61 območij pomembnega vpliva poplav;
- projekt je zasnovan do take stopnje, da bi lahko bil izveden v programskem obdobju (primerna pripravljenost z vidika umeščanja v prostor, investicijske in gradbene dokumentacije).

Ugotovili smo, da kriteriji za izbor kohezijskih projektov določajo izbor izvedbeno bolj pripravljenih projektov za reševanje 61 območij pomembnega vpliva poplav in ne tistih projektov, ki rešujejo najbolj ogrožena območja pomembnega vpliva poplav izmed 61 območij pomembnega vpliva poplav. Ministrstvo še vedno ni zagotovilo izbora takih projektov, s katerim bi bil dosežen največji učinek na zmanjšanje poplavne ogroženosti Slovenije, se je pa v celoti usmerilo le na območja, ki jih je določilo za najpomembnejša z vidika poplavne ogroženosti.

2.5.2 Vsebina in pripravljenost novih projektov

V osnutku operativnega programa⁹³ je navedeno, da se bodo iz Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj sofinancirale gradbene aktivnosti, ki bodo prispevale k zmanjšanju poplavne ogroženosti na devetih območjih pomembnega vpliva poplav, kjer so gradbeni protipoplavni ukrepi zasnovani že do take stopnje, da bi jih lahko izvedli v programskem obdobju.

Projekti, ki jih ministrstvo namerava sofinancirati z evropskimi sredstvi v programskem obdobju 2014–2020, so opredeljeni v osnutku operativnega programa 2014–2020. Za te projekte nam je ministrstvo posredovalo podatke glede pripravljenosti za izvedbo (julij 2013):

- *Celovita protipoplavna ureditev porečja Gradaščice (do Ljubljane)* – projekt na območju pomembnega vpliva poplav *Ljubljana jug* in območju pomembnega vpliva poplav *Dobrova – Brezje pri Dobrovi*. Sprejet je državni prostorski načrt⁹⁴. Izdelana sta DIIP in predinvesticijska zasnova.
- *Celovita protipoplavna ureditev porečja Selške Sore (do Dolenje vasi)* – projekt na območju pomembnega vpliva poplav *Železniki*: sprejet je bil državni prostorski načrt⁹⁵. Izdelana sta DIIP in predinvesticijska zasnova.
- *Celovita protipoplavna ureditev porečja Merinščice s pritoki (do Vranskega)* – projekt na območju pomembnega vpliva poplav *Vransko*: sprejet je občinski prostorski načrt⁹⁶, izdelan je DIIP.
- *Celovita protipoplavna ureditev porečja Meže z Mislinjo* – projekt na območjih pomembnega vpliva poplav *Dravograd, Prevalje – Ravne na Koroškem, Črna na Koroškem – Žerjav*: ukrepi so načrtovani v občinskih prostorskih aktih.
- *Celovita protipoplavna ureditev porečja ptujske Drave* – projekt na območjih pomembnega vpliva poplav *Spodnji Duplek in Ptuj*: izdelan je DIIP.
- Zmanjševanje poplavne ogroženosti na območjih pomembnega vpliva poplav v okviru celovitega obvladovanja poplavne ogroženosti porečij *Kamniške Bistrice, Sotle, Vipave in Mure* ter nadaljevanje celovite protipoplavne obravnave porečij *Savinje in Drave*.

⁹³ Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020, prvi osnutek, 20. 1. 2014, popravek 31. 1. 2014.

⁹⁴ Uradni list RS, št. 72/13.

⁹⁵ Uradni list RS, št. 37/13.

⁹⁶ Uradni list RS, št. 38/08.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo še nima izdelanega dokončnega načrta priprave in izvedbe projektov, ker gre za finančno in strokovno zahtevne in obsežne ureditve.

Ministrstvo projektov, ki bodo predloženi za sofinanciranje, še ni oblikovalo, identificiralo pa je nekaj investicij, ki bodo vključene v projekte. Investicijski programi za predstavljene projekte še niso izdelani. Prav tako ministrstvo nima izdelanih celovitih rešitev na ravni posameznega porečja, kjer so območja pomembnega vpliva poplav.

Pojasnilo ministrstva

Celovitost obravnave bo zagotovljena ob pripravi celovitih protipoplavnih (gradbenih in negradbenih) rešitev za 17 porečij, ki vključujejo teh 61 območij pomembnega vpliva poplav, v okviru priprave Načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti.

Marca 2014 je imelo ministrstvo pripravljeno strukturo načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti. Končni načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti mora ministrstvo pripraviti do konca leta 2015.

Med območji, na katerih namerava ministrstvo izvesti projekte, je tudi območje Ljubljana jug, ki je območje z največjim številom prebivalcev na poplavnih območjih. Med predvidene projekte ni vključena izgradnja zadrževalnikov v Spodnji Savinjski dolini kot 2. faza projekta na porečju Savinje. Vključeno pa je območje (Vransko), ki ga obstoječi DIIP za porečje Savinje ne obravnava. Na porečju Drave sta predvidena dva projekta, ki sta bila predvidena kot 2. faza v DIIP za porečje Drave.

V osnutku operativnega programa za obdobje 2014–2020 je navedeno tudi, da bodo s sredstvi Kohezijskega sklada podprti nekateri negradbeni ukrepi.

Načrtovani negradbeni protipoplavni ukrepi:

- identifikacija ključnih razlivnih površin visokih voda v Sloveniji – identifikacija večjih površin za razlivanje vode v navezavi z območji pomembnega vpliva poplav, preveritev možnosti pravne in terenske zaščite in ureditve teh površin, odkupi teh zemljišč, priprava dokumentacije in izvedba ureditev v praksi;
- vzpostavitev novih vodomernih postaj za redni hidrološki monitoring na območjih pomembnega vpliva poplav;
- razvoj hidroloških modelov za napovedovanje visokih voda na območjih pomembnega vpliva poplav – projekt vključuje zbiranje podatkov, razvoj hidroloških modelov, vzpostavitev sistema lokalne objave opozoril;
- razvoj hidroloških in hidravličnih modelov za utemeljitev in pripravo celovitih rešitev poplavne varnosti na posameznih porečjih;
- ukrepi za informiranje, ozaveščanje, izobraževanje, zgodnje alarmiranje, obveščanje in spodbujanje k ukrepanju poplavno ogroženih subjektov na območjih pomembnega vpliva poplav;
- vzpostavitev novih evidenc na področju obvladovanja poplavne ogroženosti – vzpostavitev informacijske, telekomunikacijske in druge infrastrukture.

Ministrstvo je ocenilo stroške navedenih gradbenih in negradbenih ukrepov za zmanjšanje poplavne ogroženosti, ki skupaj znašajo 96 milijonov evrov.

Pojasnilo ministrstva

Glede zagotavljanja finančnih virov še ni dokončno določeno in se preverjajo možnosti, da bi se sredstva zagotovila iz Kohezijskega sklada (operativni program 2014–2020), Evropske investicijske banke ali Vodnega sklada.

Ugotovili smo, da ima ministrstvo nabor investicij, za katere meni, da bi lahko bile izvedene v programskem obdobju 2014–2020, in na podlagi katerih namerava oblikovati projekte, ki jih bo sofinanciralo z evropskimi sredstvi. Glede umeščenosti v prostor so investicije, ki bodo vključene v projekte, na podobni stopnji pripravljenosti, kot so bile tiste iz programskega obdobja 2007–2013. Za razliko od programskega obdobja 2007–2013 pa bodo v obdobju 2014–2020 kohezijski projekti po obsegu manjši, tako po vsebini kot tudi po višini sredstev. Ministrstvo na začetku programskega obdobja 2014–2020 nima izdelanih hidroloških študij na ravni porečij, ki bi bile podlaga za opredelitev celovitih oziroma usklajenih posegov na porečjih, prav tako še ni pripravilo terminskega načrta priprave in izvedbe projektov, ki jih je predlagalo za vključitev v operativni program.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost uporabe evropskih sredstev za zaščito pred poplavami v obdobju od leta 2007 do 7. 3. 2014 in pri tem odgovorili na vprašanje, *ali Republika Slovenija učinkovito koristi evropska sredstva za zmanjševanje škodljivega delovanja voda*. Preverili smo, ali sta priprava in izvedba ukrepov za programsko obdobje 2007–2013 potekali vsebinsko in časovno učinkovito in ali je priprava projektov za novo programsko obdobje 2014–2020 potekala učinkovito.

Za revidiranja smo določili ministrstvo, pristojno za okolje, in Agencijo Republike Slovenije za okolje. Naloge na področju okolja, ki jih je opravljalo Ministrstvo za okolje in prostor, so z dnem 10. 2. 2012 na podlagi 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-F) prešle na Ministrstvo za kmetijstvo in okolje in z dnem 18. 9. 2014 na podlagi 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-H) na Ministrstvo za okolje in prostor.

Ocenjujemo, da bodo vsi projekti, ki so bili odobreni za sofinanciranje s sredstvi Kohezijskega sklada, prispevali k zmanjšanju škodljivega delovanja voda v obliki poplav. Ob tem pa *priprava in izvedba projektov v programskem obdobju 2007–2013 ni potekala vsebinsko učinkovito*, saj podlage in postopki priprave projektov niso bili takšni, da bi zagotovili izbor projektov, ki bi največ prispevali k zmanjšanju poplavne ogroženosti. Druge dejavnosti za zmanjševanje poplavne ogroženosti se izvajajo, vendar po naši oceni niso v zadostni meri vzpostavljeni mehanizmi za preprečevanje novih posegov v prostor na poplavnih območjih in za redno vzdrževanje vodotokov.

Ministrstvo, pristojno za okolje, ob pripravi Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 ni imelo izdelanih zadostnih programskih in strokovnih podlag. Razpolagalo je le z okvirnimi strateškimi usmeritvami ter opisnimi cilji in identificiralo nekatera poplavno najbolj ogrožena območja, ki pa niso bila sistemsko določena in ovrednotena glede na škodni potencial. Ministrstvo, pristojno za okolje, prav tako ni imelo pripravljenega izvedbenega programa ukrepov za večletno obdobje, iz katerega bi črpalo nabor projektov za sofinanciranje s kohezijskimi sredstvi.

Med nastajanjem Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 je ministrstvo, pristojno za okolje, med projekte prednostne usmeritve uvrstilo večino porečij v Sloveniji brez konkretnih investicij na teh porečjih. Razpolagalo je le s podatki o pripravljenosti določenih prostorskih načrtov za izvedbo ukrepov za zagotavljanje poplavne varnosti. Šele leta 2010 je ministrstvo, pristojno za okolje, dokončno določilo tri projekte, za katere je ocenilo, da jih bo mogoče izvesti do roka za porabo sredstev. En projekt predstavlja nadgradnjo spremljanja vodnega okolja v obliki nove merilne infrastrukture, dva pa zbir lokalnih investicij za poplavno varnost na porečjih Savinje in Drave.

Postopek izbora območij in investicij v okviru projektov na porečjih Savinje in Drave je potekal tako, da je ministrstvo, pristojno za okolje, brez celovite hidrološke študije porečja pripravilo nabor lokalnih projektov na porečjih in nato za izvedbo izbralo tiste, za katere so bili že sprejeti prostorski akti in druga dokumentacija in je bila mogoča izvedba do leta 2015. Zato se ukrepi izvajajo tudi na območjih, ki jih programski dokumenti ne navajajo kot območja z največjim številom ogroženih prebivalcev, oziroma tudi ne v celoti na območjih pomembnega vpliva poplav, ki jih je ministrstvo, pristojno za okolje, določilo kasneje, leta 2013. Večinoma se izvajajo ukrepi za izboljševanje pretoka voda in v manjši meri ukrepi za zadrževanje voda, ki naj bi bili izvedeni naknadno.

Za projekt nadgradnje spremljanja vodnega okolja, ki ga izvaja Agencija Republike Slovenije za okolje, ocene o vsebinski učinkovitosti porabe sredstev nismo podali, ker Agencija Republike Slovenije za okolje ni predstavila podatkov o zmogljivosti obstoječega sistema za namene poplavalne varnosti ter zmogljivosti sistema po izvedbi projekta. Ministrstvo, pristojno za okolje, in Agencija Republike Slovenije za okolje glede števila in lokacij potrebnih merilnih mest nista delovala usklajeno.

Druge dejavnosti za zmanjševanje poplavalne ogroženosti so se izvajale, vendar jim ministrstvo, pristojno za okolje, ni namenilo ustrezne pozornosti glede na njihov vpliv na poplavalno varnost. Prevladujoči dejavnosti po vrednosti sta bili sanacija preteklih poplavalnih dogodkov in izgradnja državne in lokalne vodne in druge infrastrukture na območju spodnje Save zaradi izgradnje novih hidroelektrarn. Dejavnosti, s katerimi naj bi se zmanjševala poplavalna ogroženost na obstoječih poplavalno ogroženih območjih (redno vzdrževanje, investicijsko vzdrževanje in novi gradbeni in negradbeni ukrepi), pa so imele glede na obseg porabljenih sredstev manj pomembno vlogo.

Po letu 2007 je ministrstvo, pristojno za okolje, pripravilo nove podzakonske predpise, s katerimi ureja zagotavljanje poplavalne varnosti. Določila in pojmi v predpisih med seboj niso usklajeni, zato način, s katerim ministrstvo, pristojno za okolje, namerava urediti področje poplavalne varnosti, ni pregleden. Nejasne so predvsem povezave in razlike med ogroženimi območji, ki jih določa 83. člen Zakona o vodah, in območji pomembnega vpliva poplav, ki izhajajo iz 60.a člena Zakona o vodah.

Za preprečevanje škode zaradi poplav so bistvenega pomena tudi omejitve posegov v prostor na poplavalnih območjih. Ob že uveljavljenem sistemu izdajanja vodnih soglasij ministrstvo, pristojno za okolje, na večini poplavalnih območij še ni evidentiralo primernih lokacij, ki bi lahko bile namenjene naravnemu ali umetnemu zadrževanju voda.

Ocenjujemo, da *priprava in izvedba projektov v programskem obdobju 2007–2013 nista potekali časovno dovolj učinkovito*, saj so in še nastajajo zamude, zaradi katerih bo poplavalna varnost izboljšana kasneje in tudi črpanje evropskih sredstev ne bo optimalno.

Ob uvrstitvi projektov v Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 sta bila znana okvirna vsebina in terminski načrt izvedbe le za en projekt, to je nadgradnja spremljanja vodnega okolja. Ministrstvo, pristojno za okolje, je začelo z oblikovanjem drugih dveh projektov šele v letu 2010, dokončno oblikovana in potrjena pa sta bila predzadnje oziroma zadnje leto programskega obdobja. V sedmih letih od devetih je država Evropski komisiji posredovala zahteve za povračilo sredstev iz proračuna Evropske unije v višini 22,5 odstotka razpoložljivih sredstev proračuna Evropske unije. Do ključne zamude pri izvajanju projektov je prišlo na začetku programskega obdobja, to je v obdobju od leta 2007 do leta 2009, zaradi pasivnega pristopa ministrstva, pristojnega za okolje, kljub

temu da je vedelo, da je v Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 vključilo še nepripravljene projekte. Pasivni pristop se kaže v tem, da ministrstvo, pristojno za okolje, ni pripravilo organizacijskega in terminskega načrta za pripravo projektov, da je pozno pričelo s pripravo investicijske dokumentacije kohezijskih projektov in da je bilo število zaposlenih na ministrstvu, pristojnem za okolje, ki so bili zadolženi za pripravo projektov, nesorazmerno majhno. Pri projektu nadgradnje spremljanja vodnega okolja pa se Agencija Republike Slovenije za okolje ni dovolj dobro pripravila na obvladovanje zunanjih dejavnikov, zaradi česar poteka izvedba projekta počasneje od načrtovane.

Ocenjujemo, da *priprava projektov za novo programsko obdobje 2014–2020 ne poteka bistveno bolj učinkovito*, saj pripravljenost podlag in kohezijskih projektov ni bistveno boljša od tiste za programsko obdobje 2007–2013.

Ministrstvo, pristojno za okolje, ima za obdobje 2014–2020 na voljo več programskih in strokovnih podlag za izbor projektov, vendar te še vedno ne dajejo celovitih informacij o tem, katera so območja in s katerimi ukrepi jih je treba urejati, da bi se z vloženi sredstvi najbolj zmanjšala poplavna ogroženost. Ministrstvo, pristojno za okolje, namerava pri izboru projektov upoštevati območja, ki jih je pripoznalo kot območja pomembnega vpliva poplav, s čimer je naredilo korak naprej v primerjavi s prejšnjim obdobjem. Izbor projektov za izboljšanje poplavne varnosti na območjih pomembnega vpliva poplav pa bo temeljil predvsem na izvedljivosti projektov v programskem obdobju.

Ministrstvo, pristojno za okolje, še nima izdelanih celovitih protipoplavnih (gradbenih in negradbenih) rešitev za porečja, na katerih so območja pomembnega vpliva poplav, torej tudi ne za tista porečja, na katerih namerava izvajati kohezijske projekte.

Menimo, da ministrstvo, pristojno za okolje, in Agencija Republike Slovenije za okolje *evropskih sredstev za zmanjševanje škodljivega delovanja voda v obliki poplav niso uporabljali dovolj učinkovito*. Poplavna varnost pa bi se lahko izboljšala že, če bi država v zadostnem obsegu izvajala vzdrževalna dela na vodni infrastrukturi in če bi dosledno preprečevala vnos novega škodnega potenciala na obstoječih poplavnih območjih kot tudi na območjih, ki bi v prihodnosti lahko bila namenjena površinam za zadrževanje poplavnih voda.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za okolje in prostor in *Agencija Republike Slovenije za okolje* morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti oziroma nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Ministrstvo za okolje in prostor mora izvesti naslednje popravljalne ukrepe:

- doseči mora usklajenost in jasnost pojmov ter določil, ki se nanašajo na poplavna območja in območja, ogrožena zaradi poplav, in sicer mora izdelati načrt aktivnosti, v katerem opredeli postopek in vsebinska izhodišča sprememb vseh ali nekaterih od naslednjih predpisov: Zakona o vodah, Pravilnika o metodologiji za določanje območij, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja, ter o načinu razvrščanja zemljišč v razrede ogroženosti, Uredbe o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja, Uredbe o vsebini in načinu priprave podrobnejšega načrta zmanjševanja ogroženosti pred poplavami z namenom, da bo zagotovilo usklajenost in jasnost pravnih podlag; načrt aktivnosti naj vsebuje tudi navedbo odgovornih organizacijskih enot za te postopke na Ministrstvu za okolje in prostor – točka 2.1.2;
- navesti postopke, s katerimi bo zagotovilo, da bodo ukrepi na 17 območjih, za katera namerava pripraviti načrte zmanjševanja poplavne ogroženosti, upoštevali poplavne razmere na celotnih porečjih (Mura, Drava, Savinja), katerih del so ta območja – točka 2.5.1;
- izdelati načrt aktivnosti, v katerem opredeli, kako in do kdaj bo doseglo zavarovanje pomembnejših območij, ki bi bila namenjena zadrževanju voda na ravni posameznih porečij; načrt naj vsebuje tudi navedbo odgovornih organizacijskih enot Ministrstva za okolje in prostor ali Agencije Republike Slovenije za okolje za izvedbo načrta – točka 2.4.3.2;
- izdelati terminski in organizacijski načrt priprave in izvedbe tistih projektov, ki jih namerava realizirati z evropskimi sredstvi programskega obdobja 2014–2020; v načrtu naj na ravni projektov opredeli načrtovani termin predložitve vloge za sofinanciranje in predvideno leto zaključka projekta; v načrtu naj na ravni projektov opredeli tudi, katere aktivnosti je še treba izvesti, da bo posamezen projekt lahko predložen v potrditev za sofinanciranje; za te aktivnosti naj v načrtu določi roke in odgovorne organizacijske enote za realizacijo aktivnosti – točka 2.5.2.

Ministrstvo za okolje in prostor in *Agencija Republike Slovenije za okolje* morata izvesti naslednji popravljalni ukrep:

- izdelati načrt uskladitve mreže merilnih postaj iz projekta Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje stanja vodnega okolja v Sloveniji (BOBER) z območji pomembnega vpliva poplav tako, da bo v čim večji meri zagotavljal podatke, ki so potrebni za urejanje območij pomembnega vpliva poplav – točka 2.3.2.1.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁹⁷. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za okolje in prostor in Agencija Republike Slovenije za okolje kršita obveznosti dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁹⁷ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- pri oblikovanju ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti izdela ustrezne analize, ki bodo pokazale učinke gradbenih in negradbenih ukrepov, in nato opredeli, kolikšen del zmanjšanja poplavne ogroženosti bo doseglo z gradbenimi in kolikšen del z negradbenimi ukrepi;
- na podlagi jasnih kriterijev in utemeljitev določi vrstni red urejanja območij pomembnega vpliva poplav;
- vsa sredstva za poplavno varnost obravnava centralno in utemelji njihovo vsakoletno razdelitev med ukrepe (investicije, redna vzdrževanja, sanacije) glede na stroške in koristi; sredstva bi bilo dobro razporejati na podlagi enotnih letnih programov; bolj smotrno je vlagati v preventivne kot v sanacijske ukrepe;
- zaradi zagotavljanja enake obravnave vseh občin in transparentnosti porabe sredstev državnega proračuna pri obnavljanju infrastrukturnih objektov v lasti lokalnih skupnosti določi kriterije in pogoje, na podlagi katerih se bo odločalo o sofinanciranju.

Ministrstvu za okolje in prostor in Agenciji Republike Slovenije za okolje priporočamo, naj:

- predpise in postopke skupaj z ministrstvom, pristojnim za prostor, uredita tako, da se na območjih poplavljanja onemogoči posege v prostor brez vodnega soglasja v primeru molka organa in zagotovita, da bodo postopki na upravnih enotah potekali enako;
- pri načrtovanju kohezijskih projektov v prihodnje bolj upoštevata dejavnike, ki vplivajo na hitrost priprave projektov; projekte je treba začeti pripravljati že pred programskim obdobjem, v katerem se jih izvaja, in za izvedbo projektov nameniti zadostne kadrovske vire.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
2. Agenciji Republike Slovenije za okolje, priporočeno;
3. Janezu Podobniku, priporočeno;
4. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
5. dr. Roku Žarniću, priporočeno;
6. Francu Bogoviču, priporočeno;
7. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
8. dr. Silvu Žlebirju, priporočeno;
9. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
10. arhivu.

*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