



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
СВРСИСХОДНОСТИ

*Превенција поплава у
Републици Србији*



Република Србија
број: 400-1111/2019-03/24
Београд, 12. новембар 2019. године



Закон и стратегија, у области управљања водама, препознају важност превенције поплава, што у пракси није пропраћено у довољној мери, јер надлежне институције нису предузеле све неопходне активности

Поплаве су све учесталија појава у Републици Србији, нарочито бујичне поплаве. У последњих три и по године, Влада РС прогласила је шест пута елементарну непогоду поплаву. Поједине јединице локалне самоуправе биле су погођене скоро сваки пут. Штете од поплава мере се милионима евра. Само у мају 2014. год, у 24 најпогођеније општине, поплаве су изазвале штету око 1,5 милијарди евра. При том, на сваки динар уложен у превенцију поплава, штете се могу умањити од три до девет динара.



Поплава, Лучани, мај 2014, фото РАС Србија



Поплава, Лучани, март 2016, фото Герзић

Примена директиве Европске уније, у области управљања ризицима од поплава, није у потпуности заживела у пракси, јер надлежне институције касне са кључним планским документима. Прелиминарна процена ризика од поплава из 2011. год. није ажурирана, карте угрожености и карте ризика од поплава нису израђене за 99 значајних поплавних подручја, док планови управљања ризицима, за територију Републике Србије и за водна подручја, нису донети.

Постојећи начин управљања ризицима од поплава и модел финансирања заштите од вода, нису у складу са захтевима Стратегије управљања водама. Подељено управљање ризицима од поплава између јавних водопривредних предузећа, на водним подручјима Дунав и Сава, уз одсуство јасно утврђеног начина сарадње, носи ризик да се водним подручјима не управља на јединствен, потпун и целовит начин. Постојећи модел финансирања, у периоду 2017-2018. год, није обезбедио средства у потребном обиму, чиме је угрожено испуњење циљева стратегије, у области заштите од вода. Ниво обезбеђених средстава за одржавање заштитних водних објеката је испод 60% потребних средстава.

Нису испуњени предуслови за ефикасно управљање бранама. Јавна водопривредна предузећа нису успоставила поуздану и потпуну евиденцију о њима, јер нису унела две трећине брана у регистар водних објеката. Поједине бране нису пренете на управљање јавним водопривредним предузећима, у складу са Законом о водама. Наведено носи ризик да се таквим бранама не управља на адекватан начин, а неке од њих нису укључене у систем заштите од поплава, иако им је то једна од основних намена.

Кључне препоруке

Републичкој дирекцији за воде, да:

- ↓ преиспита и новелира прелиминарну процену ризика из 2011. год.
- ↓ прецизира садржину планова управљања ризицима од поплава
- ↓ припреми план управљања ризицима од поплава за територију Републике Србије
- ↓ уреди начин сарадње између јавних водопривредних предузећа на водним подручјима Дунав и Сава

ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, за територију на којој су надлежна, да:

- ↓ израде и верификују карте угрожености и карте ризика од поплава за значајна поплавна подручја
- ↓ припреме планове управљања ризицима од поплава на водним подручјима
- ↓ унесу податке о бранама у регистар водних објеката
- ↓ покрену иницијативу за прецизирање процедуре преноса брана на управљање јавним водопривредним предузећима, како би иста била спроведена до краја

Садржај

СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ	5
I РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ	7
II УВОД	13
1. Избор теме	13
2. Циљ ревизије	14
3. Обухват ревизије	15
4. Методологија рада и ограничења	18
III ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ	20
1. Значај превенције од поплава	20
2. Систем заштите од поплава	22
3. Финансирање заштите од вода	24
IV ЗАКЉУЧЦИ	26
Закључак 1. Примена директиве Европске уније, у области управљања ризицима од поплава, није у потпуности заживела у пракси, јер надлежне институције касне са доношењем кључних планских докумената	26
Налаз 1.1. Републичка дирекција за воде није преиспитала и новелирала прелиминарну процену ризика од поплава из 2011. године, због чега нису препозната сва значајна поплавна подручја, која захтевају посебан приступ у одбрани од поплава	27
Налаз 1.2. Јавна водопривредна предузећа нису израдила и верификовала карте угрожености и карте ризика од поплава, које би биле доступне јавности и државним органима и унете у просторне и урбанистичке планове	31
Налаз 1.3. Републичка дирекција за воде и јавна водопривредна предузећа нису припремили планове управљања ризицима од поплава, за територију Републике Србије и за водна подручја, иако је рок био до 2017. године	34
Налаз 1.4. Републичка дирекција за воде је каснила у 3 од последње 4 године са доношењем оперативног плана за одбрану од поплава за воде I реда, што може имати за последицу да у време поплава не буду јасно утврђена овлашћења и одговорности	36
Закључак 2. Постојећи начин управљања није успостављен тако да обезбеђује интегрално управљање ризицима од поплава	38
Налаз 2.1. Подељено управљање ризицима од поплава између јавних водопривредних предузећа, на водним подручјима Дунав и Сава, уз одсуство јасно утврђеног начина сарадње, носи ризик да се водним подручјима не управља на јединствен, потпун и целовит начин	39
Налаз 2.2. Републичка дирекција за воде није предузела неопходне активности на успостављању Савета за воде и Националне конференције за воде, због чега није обезбеђен већи утицај струке и учешће јавности у заштити од вода	43



Закључак 3. Угрожено је испуњење циљева Стратегије управљања водама, у области заштите од вода, јер средства и кадрови, у периоду 2017-2018. године, нису обезбеђени у потребном обиму	44
Налаз 3.1. Постојећи модел финансирања заштите од вода, у периоду 2017-2018. године, није обезбедио средства у довољном обиму и у потпуности је завистан од буџета Републике Србије и АП Војводине	45
Налаз 3.2. Попуњеност кадрова ЈВП Србијаводе, у периоду 2017-2018. године, била је на нивоу око 50% потреба утврђених систематизацијом, што отежава обављање послова предузећа у области заштите од вода	51
Закључак 4. Поједине бране нису пренете на управљање јавним водопривредним предузећима, што за последицу има да њихово стање није задовољавајуће и могу утицати на повећање уместо на смањење ризика од поплава	53
Налаз 4.1. Није обезбеђен предуслов за ефикасно управљање бранама, јер јавна водопривредна предузећа нису успоставила поуздану и потпуну евиденцију о њима, односно нису унела две трећине брана у регистар водних објеката	54
Налаз 4.2. Поједине бране нису пренете на управљање јавним водопривредним предузећима, а неке од њих нису укључене у систем заштите од поплава, иако им је то једна од основних намена	57
V Захтев за достављање одазивног извештаја	64
АНЕКСИ	66
Анекс 1. Значајна поплавна подручја	66
Анекс 2. Карта угрожености и карта ризика од поплава за ужу територију Града Београда	69
Анекс 3. Високе бране у Републици Србији	70



СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ

Табела 1. Преглед најчешће коришћених скраћеница

Пун назив	Скраћеница
Аутономна покрајина Војводина	АП Војводина
Буџетски фонд за воде Аутономне покрајине Војводине	Покрајински фонд за воде
Буџетски фонд за воде Републике Србије	Републички фонд за воде
Водно информациони систем	ВИС
Директива Европског парламента и Савета Европске уније 2007/60/ЕЦ о процени и управљању ризицима од поплава ¹	Директива 2007/60/ЕЦ
Европска унија	ЕУ
Закон о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18 - др. закон)	Закон о водама
Јавно водопривредно предузеће „Воде Војводине“, Нови Сад	ЈВП Воде Војводине
Јавно водопривредно предузеће „Србијаводе“, Београд	ЈВП Србијаводе
Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичка дирекција за воде	Републичка дирекција за воде
Оперативни план за одбрану од поплава за воде I реда и унутрашње воде	Оперативни план за воде I реда
Оперативни план за одбрану од поплава за воде II реда	Оперативни план за воде II реда
Општи план за одбрану од поплава	Општи план
Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство	Покрајински секретаријат
Република Србија	РС
Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године ²	Стратегија управљања водама

¹ Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks.

² „Службени гласник РС“, бр. 3/17.



Табела 2. Преглед најчешће коришћених термина

Термин	Значење
воде	све текуће и стајаће воде на површини земље и све подземне воде ³
водни објекти за заштиту од поплава	водни објекти за уређење водотока и за заштиту од поплава, водни објекти за одводњавање, бране са акумулацијама, водни објекти за заштиту од бујица
водно подручје	област коју чини један или више суседних речних сливова и подсливова или њихових делова на територији Републике Србије, заједно са припадајућим подземним водама, које је одређено као основна јединица за управљање водама ⁴
водоток	корито текуће воде заједно са обалама и водом која њиме стално или повремено тече и може бити природни (река, бујица, поток) и вештачки (канал, просек, измештено корито) ⁵
значајно поплавно подручје	подручје на којем постоји или би се могао појавити значајан ризик од поплава са штетним последицама по здравље људи, животну средину, привредне активности и културно наслеђе
поплава	привремена покривеност водом земљишта које обично није покривено водом ⁶ (обухвата поплаве спољним и унутрашњим водама, без поплава из канализационих система у урбаним срединама)
поплавно подручје	подручје које вода повремено плави, услед изливања водотока или сувишних унутрашњих вода ⁷
управљање ризицима од поплава	предузимање активности и мера у циљу смањења вероватноће појаве поплава и/или смањење могућих штетних последица поплава на људско здравље, животну средину, културно наслеђе и привредну активност

³ Члан 3, став 1, тачка 8, Закона о водама.

⁴ Члан 3, став 1, тачка 13, Закона о водама.

⁵ Члан 3, став 1, тачка 16, Закона о водама.

⁶ Члан 3, став 1, тачка 44а, Закона о водама.

⁷ Члан 3, став 1, тачка 47, Закона о водама.



I РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ

Поплаве равничарских река, а нарочито бујичне поплаве, све су учесталија појава на територији Републике Србије. У последњих три и по године, односно од почетка 2016. године до краја прве половине 2019. године, Влада Републике Србије проглашавала је елементарну непогоду поплаву шест пута. Поједине јединице локалне самоуправе биле су погођене скоро сваки пут. Штете од поплава мере се милионима евра. Примера ради, процењена штета у 24 најпогођеније општине, након катастрофалних поплава које су у мају 2014. године погодиле Републику Србију, износила је око 1,5 милијарди евра. Према анализама УНДП, на сваки динар уложен у превенцију поплава, на територији Републике Србије, штете од поплава могу се умањити од три до девет динара.

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности на тему „Превенција поплава у Републици Србији“. Ревизијом су обухваћени субјекти у чијој надлежности је управљање заштитом од поплава, на националном нивоу, и то: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичка дирекција за воде; Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство; Јавно водопривредно предузеће „Србијаводе“, Београд и Јавно водопривредно предузеће „Воде Војводине“, Нови Сад. Након спроведене ревизије утврдили смо да:

Закон и стратегија, у области управљања водама, препознају важност превенције поплава, што у пракси није пропраћено у довољној мери, јер надлежне институције нису предузеле све неопходне активности.

Наведено смо утврдили на основу закључака, које износимо у наставку, а закључци су донети на основу налаза, који су приказани испод сваког закључка.

ЗАКЉУЧАК 1. Захтеви Директиве 2007/60/ЕЦ, по питању израде кључних планских докумената, у области управљања ризицима од поплава, у значајној мери су транспоновани у Закон о водама. Међутим, примена Директиве 2007/60/ЕЦ, у области управљања ризицима од поплава, није у потпуности заживела у пракси, јер надлежне институције касне са доношењем кључних планских докумената.

- ↓ **Налаз 1.1.** Републичка дирекција за воде није предузела све неопходне активности, како би благовремено преиспитала и новелирала прелиминарну процену ризика од поплава из 2011. године, иако је то потребно радити на сваких шест година. На кашњење додатно су утицали ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, који нису у потпуности прикупили податке о значајним поплавама, у периоду 2012-2018. године, према захтевима методологије. При изради прелиминарне процене из 2011. године, нису узети у обзир утицај климатских промена на водне ресурсе, ризици од поплава унутрашњим водама и ризици од плављења низводно од брана. Поред значајних поплава, које су погодиле Републику Србију након 2011. године, додатни разлог за преиспитивање и новелирање прелиминарне процене представља и прелазак на хидрографски принцип утврђивања водних подручја. Благовремено преиспитивање и новелирање прелиминарне процене је важно, јер она представља полазну основу при планирању приоритетних радова и потребних средстава у будућем периоду. Такође, кашњење има за последицу да нова значајна поплавна подручја не буду препозната на време, а она захтевају посебан приступ у одбрани од поплава и за њих је потребно израдити карте угрожениости и карте ризика од поплава.



- ↓ **Налаз 1.2.** Јавна водопривредна предузећа, ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, до половине 2019. године, нису израдила и верификовала ниједну карту угрожености и карту ризика од поплава, за 99 значајних поплавних подручја на територији Републике Србије. Стога, ниједна карта није стављена на увид јавности и на располагање другим државним органима и организацијама, а нису унете ни у просторне и урбанистичке планове. Без карата изостала је квалитетна подлога за: израду планова управљања ризицима од поплава, процену потенцијалних штета од поплава, спровођење неинвестиционих мера одбране од поплава и подизање свести јавности. Као кључне разлоге наводе непостојање методологије за њихову израду и недостатак финансијских средстава, опреме и стручних кадрова. Међутим, методологија је донета 2017. године, док су финансијска средства, опрема и стручни кадрови донекле били доступни кроз седам пројеката, укупне вредности преко 13 милиона евра, финансираних од стране међународних организација. Кроз пројекте је израђено 57 карата угрожености и 51 карта ризика од поплава, али израђене карте јавна водопривредна предузећа нису верификовала, јер према њиховим наводима нису довољно поуздане и прецизне.
- ↓ **Налаз 1.3.** Рок за припрему и доношење планова управљања ризицима од поплава био је до 2017. године. Републичка дирекција за воде није припремила план за територију Републике Србије, а ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине нису припремили планове за водна подручја у својој надлежности. Без планова, изостали су јасно дефинисани циљеви управљања ризицима од поплава и мере за њихово постизање, са утврђеним приоритетима. Уз уважавање чињеница да садржина планова управљања ризицима од поплава није у довољној мери прецизирана, да Прелиминарна процена ризика од поплава из 2011. године није преиспитана и новелирана и да карте угрожености и карте ризика од поплава нису израђене за сва значајна поплавна подручја, разлог је и недовољна ангажованост на изради планова.
- ↓ **Налаз 1.4.** Републичка дирекција за воде није благовремено донела оперативне планове за одбрану од поплава за воде I реда за 2016, 2018. и 2019. годину. Кашњење у доношењу оперативних планова за воде I реда, носи ризик да у време поплава не буду јасно утврђена овлашћења и одговорности. Такође, има негативан утицај на јединице локалне самоуправе које, на основу њих, доносе оперативне планове за воде II реда. На кашњење Републичке дирекције за воде, значајно су утицали ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, који нису благовремено достављали ажуриране податке за припрему оперативних планова.

ЗАКЉУЧАК 2. Подељена надлежност између ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, у погледу управљања ризицима од поплава и спровођења одбране од поплава, на водним подручјима Дунав и Сава, носи ризик да се њима не управља на јединствен, потпун и целовит начин. Такође, изостао је већи утицај струке и учешће јавности у управљању ризицима од поплава, јер нису успостављени Савет за воде и Национална конференција за воде.

- ↓ **Налаз 2.1.** На територији Републике Србије утврђено је пет водних подручја, која представљају основне јединице за управљање водама, према хидрографском принципу. Приликом утврђивања надлежности за управљање водним објектима за заштиту од поплава и за спровођење одбране од поплава, на водама I реда, коришћен је територијални принцип. Примена различитих принципа, довела је до тога да ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине деле надлежности на водним подручјима Дунав и Сава. Такође, не постоје писане процедуре којим би био утврђен начин сарадње између два јавна водопривредна предузећа и координација мера и активности које она спроводе у циљу смањења ризика од поплава, као и начин размене података и информација између њих. Све наведено, може имати за последицу да се ризицима од поплава, на



водним подручјима Дунав и Сава, не управља на јединствен, потпун и целовит начин, како то захтевају Закон о водама и Стратегија управљања водама.

- ↓ **Налаз 2.2.** Републичка дирекција за воде није припремила предлог чланова Националне конференције за воде и није предузела неопходне активности како би се основао Савет за воде. Рок за њихово успостављање био је крај 2012. године. Ова два тела требало је да обезбеде укључење јавности и контролу, у свим фазама функционисања и развоја области заштите од вода, као и већи утицај струке у овој области.

ЗАКЉУЧАК 3. Постоји ризик да циљеви Стратегије управљања водама, у погледу функционисања и развоја система за заштиту од вода, неће бити испуњени, јер постојећи модел финансирања не обезбеђује средства у потребном обиму. Такође, попуњеност кадрова, пре свега техничког сектора, у једној од кључних институција за заштиту од вода, на нивоу је око 50% потреба утврђених правилником о организацији и систематизацији послова, што негативно утиче на обављање послова из њене надлежности.

- ↓ **Налаз 3.1.** Да би се испунили циљеви Стратегије управљања водама, било је потребно уложити 99,5 милиона евра у 2017. години, односно 102,5 милиона евра у 2018. години, у област заштите од штетног дејства вода. Постојећи модел финансирања заштите од вода није обезбедио потребан ниво средстава, у наведеном периоду, и у потпуности је био завистан од буџета Републике Србије и АП Војводине. На овај начин угрожено је испуњење стратешких циљева у области заштите од штетног дејства вода, јер постојећи модел финансирања није стабилан, сталан и предвидив на дужи рок, заснован на принципу самофинансирања, уз уважавање начела „корисник плаћа“, како то захтева Стратегија управљања водама. Посебно забрињавајуће је одржавање регулационих и заштитних водних објеката, где је ниво обезбеђених средстава, у 2017. и 2018. години, био испод 60% потреба утврђених нормативима.
- ↓ **Налаз 3.2.** Потребан број извршилаца, да би нека институција квалитетно и благовремено обављала послове из своје надлежности, утврђује се, углавном, правилником о организацији и систематизацији послова. Попуњеност потребног броја извршилаца у ЈВП Србијаводе, у периоду 2017-2018. године, кретала се око 50%. Ово носи ризик да ЈВП Србијаводе не може квалитетно и благовремено да обавља послове из своје надлежности у области заштите од вода, што потврђује кашњење у изради карата угрожености и карата ризика од поплава и кашњење у припреми планова за управљање ризицима од поплава за водна подручја, а има и негативан утицај на управљање бранама, једним од кључних водних објеката за заштиту од поплава. На овако низак ниво попуњености кадрова, према наводима представника ЈВП Србијаводе, утицали су бројни фактори, међу којима су недовољан број кадрова који се школује у области водопривреде и већа привлачност приватног сектора приликом запошљавања.

ЗАКЉУЧАК 4. Два битна предуслова за ефикасно управљање бранама са акумулацијама, које су у јавној својини Републике Србије, нису испуњена. Јавна водопривредна предузећа нису успоставила свеобухватну, потпуну и поуздану евиденцију о бранама. Такође, поједине бране са акумулацијама, као кључни водни објекти за заштиту од поплава, пре свега бујичног типа, нису пренете на управљање јавним водопривредним предузећима, у складу са Законом о водама. Последица овакве ситуације је да се бранама, које нису пренете, не управља на одговарајући начин. Опште стање појединих брана, које нису пренете, није задовољавајуће, а неке од њих нису укључене у оперативни план за одбрану од поплава, што у крајњем случају може довести до пораста уместо смањења ризика од поплава, у насељима низводно од брана.



- ↓ **Налаз 4.1.** Јавна водопривредна предузећа дужна су да воде регистар водних објеката, у који се уносе подаци о бранама, на прописаним О-2 обрасцима. ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине унели су податке за 58 брана, у регистар водних објеката, од укупно 173 бране, колико смо идентификовали на територији Републике Србије. Посебно је забрињавајуће што ЈВП Србијаводе није унело податке за 21 високу брану, која се налази на територији на којој оно обавља водну делатност. На овај начин није испуњен предуслов за ефикасно управљање бранама, а то је свеобухватна, потпуна и поуздана евиденција о њима.
- ↓ **Налаз 4.2.** Правна лица која управљају бранама, у јавној својини Републике Србије, била су дужна да те водне објекте пренесу на управљање јавним водопривредним предузећима, до краја прве половине 2017. године. Процес преноса брана није спроведен до краја, а кључни узрок лежи у недовољно прецизираној процедури преноса, нарочито у ситуацијама када бране немају комплетну техничку документацију, употребну дозволу, решене имовинско-правне односе и/или се налазе у лошем стању. Постоје бројни примери брана које нису пренете на управљање ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине. Посебно забрињава ситуација са високим бранама. Ово за последицу има да се појединим бранама не управља на адекватан начин, односно у складу са техничким стандардима и нормативима, па тако опште стање тих брана није задовољавајуће. При том, неке од њих нису укључене у систем заштите од поплава, иако им је то једна од основних намена. Све наведено, у крајњем случају може довести до тога да бране утичу на пораст уместо на смањење ризика од поплава, у насељима низводно од брана.

У циљу успостављања ефикаснијег система управљања заштитом од поплава, Државна ревизорска институција даје следеће препоруке:

Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичкој дирекцији за воде, да:

1. предузме неопходне активности, како би преиспитала и новелирала прелиминарну процену ризика из 2011. године, узимајући у обзир све релевантне и доступне податке (Налаз 1.1) – **Приоритет 1**⁸;
2. прецизира садржину планова управљања ризицима од поплава (Налаз 1.3) – **Приоритет 2**⁹;
3. предузме неопходне активности, како би у што краћем временском року припремила план управљања ризицима од поплава за територију Републике Србије, уз координацију са Покрајинским секретаријатом за пољопривреду, водопривреду и шумарство (Налаз 1.3) – **Приоритет 3**¹⁰;
4. предузме неопходне активности, које ће обезбедити да током целе године буде на снази важећи оперативни план за одбрану од поплава за воде I реда (Налаз 1.4) – **Приоритет 1**;

⁸ **Приоритет 1** означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до 90 дана.

⁹ **Приоритет 2** означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

¹⁰ **Приоритет 3** означава несврсисходности које је могуће отклонити у року од једне до три године, односно препоруке по којима је потребно поступити у року од једне до три године.



5. у сарадњи са Покрајинским секретаријатом за пољопривреду, водопривреду и шумарство, донесе писане процедуре, којим би се јасно уредио начин сарадње између јавних водопривредних предузећа на водним подручјима Дунав и Сава, обезбедила координација мера и активности које они спроводе у циљу смањења ризика од поплава и осигурала размена неопходних података и информација између њих, као и да непосредно надзире примену истих (Налаз 2.1) – **Приоритет 2;**
6. предузме неопходне активности, како би успоставила Савет за воде и Националну конференцију за воде, и на тај начин омогућила да они почну са обављањем послова из своје надлежности (Налаз 2.2) – **Приоритет 2.**

Јавном водопривредном предузећу „Србијаводе“, Београд и Јавном водопривредном предузећу „Воде Војводине“, Нови Сад, да:

1. карте угрожености и карте ризика од поплава за значајна поплавна подручја, које су израђене кроз пројекте, од чије израде није прошло више од шест година, ставе на увид јавности и ставе на располагање органу државне управе надлежном за ванредне ситуације и органима и организацијама надлежним за просторно планирање, уз навођење степена поузданости и прецизности (Налаз 1.2) – **Приоритет 1;**
2. карте угрожености и карте ризика од поплава за значајна поплавна подручја, које су израђене кроз пројекте, од чије израде је прошло више од шест година, преиспитају и по потреби новелирају, а затим ставе на увид јавности и ставе на располагање органу државне управе надлежном за ванредне ситуације и органима и организацијама надлежним за просторно планирање (Налаз 1.2) – **Приоритет 3;**
3. за значајна поплавна подручја, за која нису израђене, израде и верификују карте угрожености и карте ризика од поплава, а затим их ставе на увид јавности и ставе на располагање органу државне управе надлежном за ванредне ситуације и органима и организацијама надлежним за просторно планирање (Налаз 1.2) – **Приоритет 3;**
4. предузму неопходне активности, како би у што краћем временском року припремили планове управљања ризицима од поплава за водна подручја, у својој надлежности, уз усаглашавање и координацију мера и активности на водним подручјима Дунав и Сава (Налаз 1.3) – **Приоритет 3;**
5. предузму потребне активности како би у регистар водних објеката били унети неопходни подаци за све високе бране, које се налазе на територији на којој предузеће обавља водну делатност (Налаз 4.1) – **Приоритет 2;**
6. предузму потребне активности како би у регистар водних објеката били унети неопходни подаци за све тзв. „мале“ бране на територији Републике Србије, и то свако предузеће на територији за коју је надлежно (Налаз 4.1) – **Приоритет 3;**
7. успоставе процедуре које ће обезбедити да убудуће евиденција о унетим бранама у регистар водних објеката, буде свеобухватна, потпуна и поуздана (Налаз 4.1) – **Приоритет 2;**



8. у сарадњи са Републичком дирекцијом за воде, покрену иницијативу за прецизирање процедуре преноса брана са акумулацијама на управљање јавним водопривредним предузећима, у складу са Законом о водама, нарочито у случајевима када брана нема комплетну техничку документацију, употребну дозволу, решене имовинско-правне односе и/или се налази у лошем стању (Налаз 4.2) – **Приоритет 1**;
9. предузму неопходне активности како би пренос брана са акумулацијама, на управљање јавним водопривредним предузећима, био спроведен до краја, у што краћем временском року, за све бране за које је то предвиђено Законом о водама (Налаз 4.2) – **Приоритет 3**.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
12. новембар 2019. године



II УВОД

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности на тему „Превенција поплава у Републици Србији“. Ревизија сврсисходности је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији¹¹, Пословником Државне ревизорске институције¹² и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2019. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним Оквиром професионалних стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

Поступци ревизије су изведени у периоду од јануара до септембра 2019. године, у циљу доношења закључака и препорука, заснованих на налазима, који су утврђени на основу доказа, прикупљених у процесу ревизије.

1. Избор теме

Заштита од поплава, из године у годину, све актуелнија тема у Републици Србији, с обзиром на учестале појаве великих вода на бројним водотоковима. Поплаве које изазивају велики равничарски водотокови могу да доведу до озбиљних последица по имовину и животну средину.

Посебно озбиљне ситуације биле су 2006. и 2013. године на Дунаву, 2006. на Тиси и 2010. године на већем броју сливова (Тимок, Јужна Морава, Дрина, Колубара). Са друге стране,

све чешће се сусрећемо са бујичним поплавама, које карактерише брзо формирање поплавног таласа, што ограничава могућност најаве и ванредног деловања, као и разорно дејство поплавног таласа, а често покрећу и клизишта. Такође, сведоци смо и одређених климатских промена, међу којима је и појава огромних количина падавина у кратком року, у деловима земље где то раније није био случај.

Стога, превенција од поплава још више добија на значају. Примера ради¹³, катастрофалне поплаве које су у мају 2014. године погодиле Републику Србију, биле су последица екстремних хидрометеоролошких услова. Ове падавине довеле су до



Илустрација 1.
Општине које су најпогођеније поплавама у мају 2014. године

плављења у сливовима Саве и Дрине, Западне и Велике Мораве и Млаве, као и изузетно великих штета. У 24 најпогођеније општине процењена штета износила је око 1,5 милијарди евра, од чега 885 милиона евра представља вредност уништених материјалних добара, док се 640 милиона евра односи на губитке у производњи. Последице поплава нису само штете на имовини и инфраструктури или негативан утицај на привредну

¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон.

¹² „Службени гласник РС“, бр. 9/09.

¹³ Према подацима из [Извештаја о процени потреба за опоравак и обнову поплавлених подручја „Поплаве у Србији 2014.“](#), који су заједнички израдили Влада Републике Србије, ЕУ, Светска банка и Уједињене нације (извештај доступан на званичној интернет страници Канцеларије за управљање јавним улагањима).



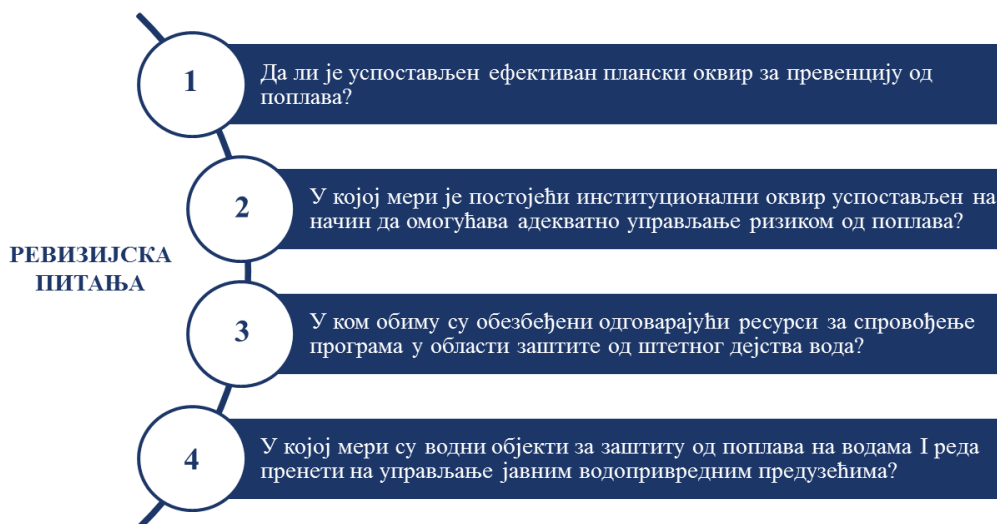
активност, већ је то и веома штетан утицај на животну средину и здравље људи, при том поплаве могу да угрозе и животе и безбедност људи.

Већина земаља у развоју нема изграђену инфраструктуру за одбрану од поплава. За разлику од њих, Република Србија има наслеђену инфраструктуру за одбрану од поплава из ранијег периода. Ово представља предност у односу на друге земље у развоју, али уједно и обавезу, јер се ради о инфраструктури која је застарела и оштећена, и захтева велика улагања како би се одржала њена функционалност. Такође, захтева и управљање у складу са техничким стандардима и нормативима. Овоме треба додати и потребу за градњом нове инфраструктуре у деловима земље где постоје значајни ризици од поплава, а где инфраструктура још увек није изграђена.

Једно од поглавља, која се налазе на путу Републике Србије ка приступању Европској унији (у даљем тексту: ЕУ), је и поглавље 27 – Животна средина и климатске промене. Тренутна фаза у којој се налази наша земља је припрема преговарачке позиције за ово поглавље. Део захтева које је потребно испунити у оквиру овог поглавља односе се и на заштиту од вода. Међу првим захтевима, које је потребно испунити, је транспоновање директива ЕУ, које се односе на заштиту од вода, у регулативу Републике Србије. Пре свега, Директиве 2000/60/ЕЦ¹⁴ и Директиве 2007/60/ЕЦ¹⁵.

2. Циљ ревизије

Кључни циљ ревизије био је да оценимо у којој мери је Република Србија ефективно и ефикасно успоставила систем управљања заштитом од поплава, који омогућава надлежним институцијама да одговоре на ризике од поплава, на националном нивоу. Како бисмо остварили кључни циљ ревизије, формулисали смо ревизијска питања и били усмерени на давање одговора.



Илустрација 2. Ревизијска питања

Све поменуто у претходном делу извештаја, указује на потребу да се, на територији Републике Србије, ризиком од поплава управља на јединствен и целовит начин, што подразумева укљученост већег броја институција, као и њихову међусобну сарадњу и

¹⁴ Директива Европског парламента и Савета Европске уније 2000/60/ЕЦ о успостављању оквира за деловање заједнице у области политике вода (Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy).

¹⁵ Директива Европског парламента и Савета Европске уније 2007/60/ЕЦ о процени и управљању ризицима од поплава.



координацију. Управо један од циљева ревизије је пружање подршке у успостављању система интегралног управљања водама, преваходно у области превенције од поплава, кроз оцену у којој мери је постојећи институционални оквир успостављен на начин да омогућава адекватно управљање ризиком од поплава, уз уважавање, пре свега, природних, али и економских и друштвено-политичких услова. Такође, један од циљева ревизије био је да се уверимо у којој мери је усаглашавање регулативе Републике Србије са легислативом ЕУ, у области заштите од вода, примењено у пракси, пре свега, у делу доношења стратешких и планских докумената.

3. Обухват ревизије

Водна делатност је делатност од општег интереса. Она обухвата уређење водотока и заштиту од штетног дејства вода, уређење и коришћење вода и заштиту вода од загађивања.¹⁶ У фокусу ревизије била је заштита од штетног дејства вода. Заштита од штетног дејства вода обухвата мере и радове за заштиту од поплава спољним и унутрашњим водама и од леда, заштиту од ерозије и бујица и отклањање последица таквог деловања вода.¹⁷ Полазећи од тога да су штете од леда знатно мање од штета проузрокованих поплавама спољним и унутрашњим водама, фокус ревизије је био на заштити од поплава, док заштита од леда није била у центру пажње. Ерозија често настаје као последица поплава и представљају посебну област заштите од штетног дејства вода, из тог разлога није била предмет ревизије. Акцент ревизије био је на превенцији поплава, а не на отклањању последица штетног дејства вода.

Управљање ризицима од штетног дејства вода обухвата: израду прелиминарне процене ризика од поплава, израду и спровођење планова управљања ризицима од поплава, општег и оперативних планова одбране од поплава, спровођење редовне и ванредне одбране од поплава и заштиту од ерозије и бујица.¹⁸ Према томе, управљање ризицима од поплава обухвата и период када није проглашена редовна или ванредна одбрана од поплава и период када је проглашена редовна или ванредна одбрана од поплава. Превентивне мере се могу спроводити у свим периодима, у периоду када није проглашена и у периоду када је проглашена редовна или ванредна одбрана од поплава, као и у периоду ванредне ситуације. У центру наше пажње било је управљање водама и Закон о водама¹⁹, а не управљање ванредним ситуацијама и Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама²⁰. Стога су у фокусу ревизије биле само превентивне мере у периоду када није проглашена редовна или ванредна одбрана од поплава, као ни ванредна ситуација.



¹⁶ Члан 43, Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18 - др. закон).

¹⁷ Члан 45, Закона о водама.

¹⁸ Члан 45, Закона о водама.

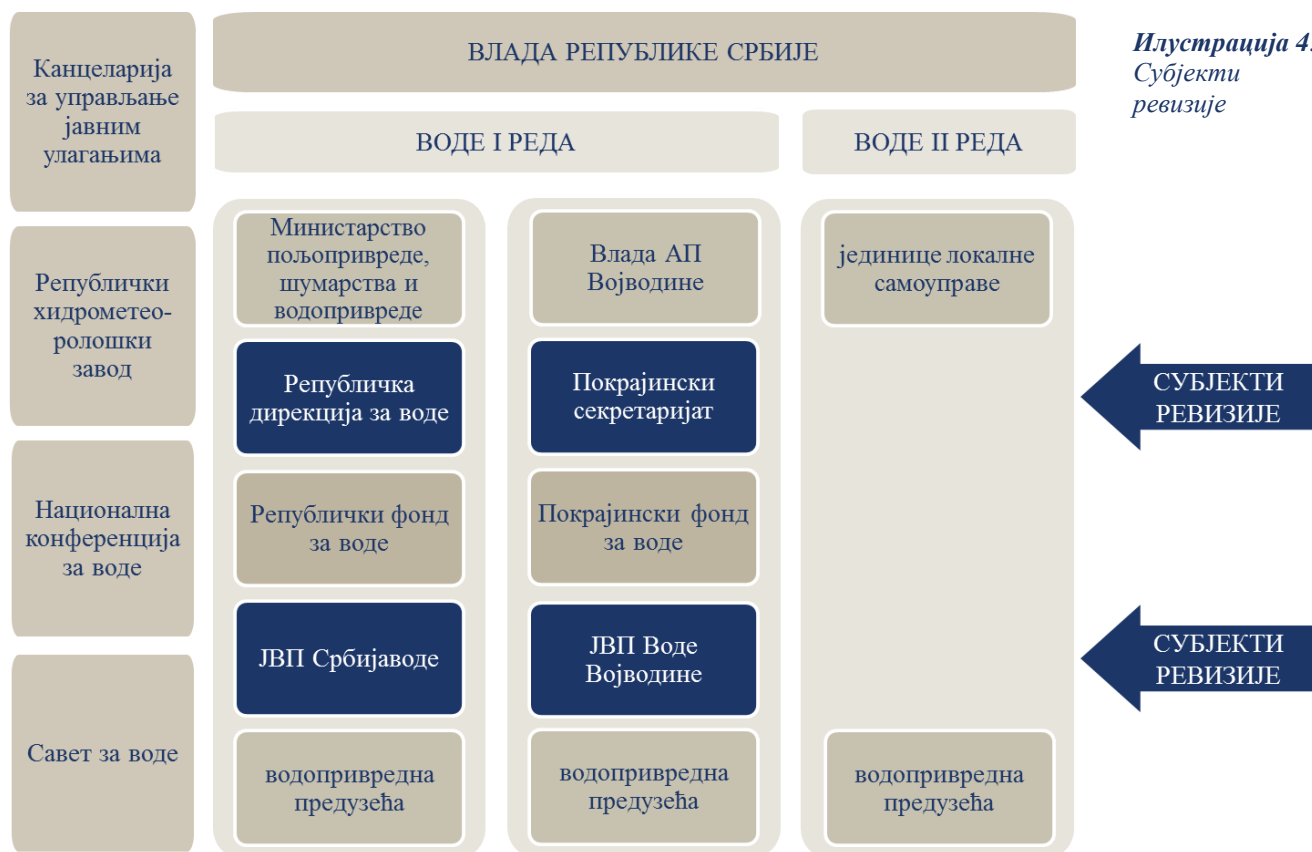
¹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18 - др. закон.

²⁰ „Службени гласник РС“, бр. 87/18.



Све површинске воде немају исти значај за управљање водама, стога је извршена подела на воде I и воде II реда.²¹ Воде I реда утврђује Влада Републике Србије и оне обухватају све значајне водотоке на територији наше земље, односно обухватају преко 250 водотока.²² Воде I реда обухватају: међудржавне водотоке; водотоке који чине или пресецају државну границу; водотоке који теку територијама две или више јединица локалне самоуправе; водотоке на којима је изграђена висока брана са акумулацијом; магистралне пловне канале хидросистема Дунав-Тиса-Дунав; водотоке који имају сливну површину већу од 100 km² или су значајни за коришћење вода, заштиту од вода или заштиту вода од загађивања.²³ Све остале воде су воде II реда. Акцент ревизије био је на водама I реда.

Управљање водама Република Србија остварује преко Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и других надлежних министарстава, органа аутономне покрајине, органа јединице локалне самоуправе и јавног водопривредног предузећа.²⁴ Над водама I реда надлежност, првенствено у делу водне делатности која се односи на уређење водотока и заштиту од поплава, има Република Србија, односно аутономна покрајина, док је за воде II реда задужена јединица локалне самоуправе на чијој територији се те воде налазе.²⁵



Републичка дирекција за воде, као орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: политику водопривреде; вишенаменско коришћење вода; водоснабдевање, изузев дистрибуције воде; заштиту од вода; спровођење мера заштите вода и планску рационализацију потрошње воде; уређење водних режима; праћење и одржавање режима вода који чине и пресецају границу Републике Србије; инспекцијски надзор у области водопривреде, као и друге

²¹ Члан 6, Закона о водама.

²² Одлука о утврђивању пописа вода I реда („Службени гласник РС“, бр. 83/10).

²³ Тачка 2.1.1. в), Стратегије управљања водама.

²⁴ Члан 24, Закона о водама.

²⁵ Тачка 2.1.1. в), Стратегије управљања водама.



послове одређене законом.²⁶ Закључили смо да је Републичка дирекција за воде носилац послова у области заштите од вода на територији Републике Србије, за воде I реда, и сходно томе одабрана је за субјекта ревизије. Такође, на основу Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине²⁷ и Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи²⁸, закључили смо да је Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство (у даљем тексту: Покрајински секретаријат) носилац послова у области заштите од вода на територији АП Војводине, за воде I реда, и у складу са тим одабран је за субјекта ревизије.

Уређење водотока обухвата изградњу и одржавање водних објеката за уређење водотока и извођење радова на одржавању стабилности обала и корита водотока и повећавању, односно одржавању његове пропусне моћи за воду, лед и нанос.²⁹ Јавно водопривредно предузеће управља водним објектима за уређење водотока и за заштиту од поплава на водама I реда и водним објектима за одводњавање, који су у јавној својини.³⁰ Поред ових објеката, јавно водопривредно предузеће управља и бранама са акумулацијама, водним објектима за заштиту од ерозија и бујица на сливовима акумулација, преводницама на каналима и системима за наводњавање, који су у јавној својини.³¹ Први корак ка ефикасном управљању овим водним објектима, јесте да објекти буду пренети на управљање јавним водопривредним предузећима. Одржавање водних објеката представља сталну активност и мора се вршити по техничким стандардима и нормативима.

Управљање водним објектима за заштиту од поплава на водама I реда, који су у јавној својини, на територији Републике Србије без територије АП Војводине, у надлежности је ЈВП Србијаводе.³² На територији АП Војводине, управљање водним објектима за заштиту од поплава на водама I реда, који су у јавној својини, у надлежности је ЈВП Воде Војводине.³³ Све наведено утицало је да ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине буду одабрани за субјекте ревизије. Такође, утицало је и да фокус ревизије буде на непренетим водним објектима за заштиту од поплава, јер је ту највећи ризик да се њима не управља у складу са техничким стандардима и нормативима.

Водним објектима за уређење водотока и заштиту од поплава на водама II реда и водним објектима за заштиту од ерозије и бујица, осим водних објеката за заштиту од ерозије и бујица којима управљају јавна водопривредна предузећа, који су у јавној својини, управља јединица локалне самоуправе на чијој се територији ти објекти налазе.³⁴ Ови водни објекти нису били предмет ревизије.

На територији Републике Србије постоји велики број водних објеката за заштиту од поплава. У питању су бројни регулациони објекти, бране са акумулацијама, насипи, канали, црпне станице и други водни објекти. У центру нашег посматрања биле су бране са акумулацијама и ретензионе бране (у даљем тексту: бране). За ову врсту водних објеката за заштиту од поплава, одлучили смо се, из разлога, што су бране објекти велике појединачне вредности, од значаја не само за одбрану од поплава, већ и за друге намене, и што услед неадекватног одржавања могу утицати на повећање ризика од поплава, а не на смањење.

²⁶ Члан 5, Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 - др. закон и 62/17).

²⁷ Члан 16, Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, бр. 99/09 и 67/12 - одлука УС).

²⁸ Члан 33, Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи („Службени лист АП Војводине“, бр. 37/14, 54/14 - др. одлука, 37/16 и 29/17).

²⁹ Члан 44, Закона о водама.

³⁰ Члан 23 став 2 и члан 219, Закона о водама.

³¹ Члан 23 став 3, члан 219 и члан 108 (с2), Закона о водама.

³² Члан 81, Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96, 101/05 - др. закон и 30/10 - др. закон).

³³ Члан 1, Покрајинске скупштинске одлуке о Јавном водопривредном предузећу Воде Војводине („Службени лист АП Војводине“, бр. 53/16).

³⁴ Члан 23, Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18 - др. закон).



Ревизијом су обухваћене 2017. и 2018. година, док су за поједине анализе били коришћени подаци из ранијег периода, као и подаци из 2019. године. Кључни разлог зашто је обухваћен период 2017-2018. године је тај, што је Стратегија управљања водама, донета у јануару 2017. године.

4. Методологија рада и ограничења

У циљу давања одговора на ревизијска питања, успостављени су ревизијски критеријуми, односно очекивано стање. Да бисмо успоставили ревизијске критеријуме, анализирали смо законодавни оквир, директиве ЕУ и стратешка акта, у области управљања водама, и то у делу који се односи на заштиту од вода. При том, нека кључна планска документа у овој области нису донета. Изостанак ових докумената утицао је на изостанак детаљно дефинисаних активности, одговорних институција, рокова, средстава и извора средстава, као и индикатора учинка, неопходних за спровођење и остваривање циљева Стратегије управљања водама.

Илустрација 5.

Кључна акта у области управљања водама, која се односе на заштиту од вода

донета акта

нису донета акта

Законодавни оквир

- Закон о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 - др. закон)
- Закон о водама („Службени гласник РС“, бр. 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96, 101/2005 - др. закон и 30/2010 - др. закон)
- Подзаконска акта (уредбе, правилници, одлуке)



Директиве Европске уније

- Директива Европског парламента и Савета Европске уније 2000/60/ЕЦ о успостављању оквира за деловање заједнице у области политике вода
- Директива Европског парламента и Савета Европске уније 2007/60/ЕЦ о процени и управљању ризицима од поплава



Стратешка акта

- Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године



Планска документа

- Акциони план за спровођење Стратегије управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године
- План управљања водама за слив реке Дунав
- Планови управљања водама на водним подручјима



Осим што нису донета поједина кључна документа, имамо и ситуацију да су на снази два закона о водама.³⁵ Ова два закона нису у сукобу и не уређују исте предмете, али постојање два закона са истим називом, може довести до забуне у њиховој примени. Напомињемо и да је Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, у 2018. години, отпочело израду Нацрта закона о водама.³⁶ Додатну забуну у овој области представља и Водопривредна основа Републике Србије³⁷, документ који је претходио Стратегији управљања водама. Водопривредна основа Републике Србије у пракси се још увек користи, али правно гледано она више није на снази, јер је престао да важи члан Закона о водама³⁸ по коме је она донета.

³⁵ Закон о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18 - др. закон) и Закон о водама („Службени гласник РС“, бр. 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96, 101/05 - др. закон и 30/10 - др. закон).

³⁶ [Обавештење Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде о отпочињању израде Нацрта закона о водама и полазне основе за израду тог нацрта](#), број 011-00-554/2018-07 од 14. септембра 2018. године.

³⁷ Уредба о утврђивању Водопривредне основе Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 11/02).

³⁸ Члан 10, Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 46/91, 53/93, 67/93, 48/94 и 54/96).



Поред поменутих аката, анализирана су акта субјеката ревизије. У питању су бројна акта, пре свега, програми пословања, извештаји о раду, финансијски планови, извештаји о извршењу буџета, извештаји о учинку програма, правилници о систематизацији радних места и друга документа. Такође, са субјектима ревизије обављени су разговори у циљу бољег разумевања прикупљених података и докумената. Поред података субјеката ревизије, у обзир су узети и подаци Републичког фонда за воде³⁹ и Покрајинског фонда за воде⁴⁰.

³⁹ Према тачкама 6 и 7, Одлуке о отварању Буџетског фонда за воде Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 9/11), овим фондом управља Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, а стручне и административно-техничке послове за фонд обавља Републичка дирекција за воде.

⁴⁰ Према члану 7 и члану 9, Одлуке о образовању Буџетског фонда за воде Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АП Војводине“, бр. 22/10), овим фондом управља Покрајински секретаријат, који за фонд обавља и стручне и административно-техничке послове.



III ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ

1. Значај превенције од поплава

Поплава је привремена покривеност водом земљишта које обично није покривено водом. Разликујемо поплаве спољним водама, које настају изливањем вода из корита водотока, и поплаве унутрашњим водама, од сувишних атмосферских и подземних вода, као и бујичне поплаве, када услед интензивних атмосферских падавина или брзог топљења снега, долази до нагле измене водног режима у виду високих поплавних таласа и могућег угрожавања живота и здравља људи и њихове имовине.⁴¹

Интегрално управљање водама, између осталог, чини скуп мера и активности усмерених на заштиту од штетног дејства вода.⁴² Мере и радови на заштити од поплава и бујица, преваходни су задатак заштите од штетног дејства вода. Са друге стране, перманентан задатак и циљ мера и радова на заштити од поплава и бујица је смањење ризика од поплава на целој територији Републике Србије. Превенција представља примарну меру за заштиту од поплава и бујица.

Илустрација 6. Поплава у Лучанима, мај 2014. год.



Извор: [фото - РАС Србија](#)

Илустрација 7. Поплава у Лучанима, март 2016. год.



Извор: [фото - Герзић](#)

Чињеница је да хуманитарна помоћ и санирање последица након поплава нису довољни. Потребно је уместо санације дати примат превенцији, односно јачању отпорности у суочавању са поплавама и смањењу ризика од поплава. Многе промене, пре свега климатске, утицале су на пораст броја поплавних догађаја. То доказује да се поплаве не могу спречити, али се превентивним мерама могу ублажити њихове штетне последице. Према подацима УНДП⁴³, просечно у свету сваки евро уложен у превенцију поплава смањује штете од поплава за седам евра. Кад је у питању Република Србија, према подацима УНДП, на сваки динар уложен у превенцију поплава могу се умањити штете од поплава од три до девет динара.⁴⁴ Да је заиста тако, потврђују анализе из студије рађене за слив реке Колубаре,⁴⁵ након поплава 2014. године. Према овим анализама, да би се постигао пројектовани степен заштите од поплава, потребно је, до 2035. године, у спровођење мера и радова за заштиту од поплава, уложити 204,1 милион евра. У случају да се поплавни догађај из маја 2014. године понови 2035. године, уз претходно

⁴¹ Члан 3, Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18 - др. закон).

⁴² Члан 24, Закона о водама.

⁴³ Програм Уједињених нација за развој (United Nations Development Programme).

⁴⁴ Подаци преузети са [званичне интернет странице УНДП Србија](#) (United Nations Development Programme in Serbia).

⁴⁵ Студија унапређења заштите од вода у сливу реке Колубаре, Институт за водопривреду „Јарослав Черни“ АД, Београд, март 2016. године.



спроведене мере и радове, на сваки уложени евро потенцијалне штете од поплава биле би мање 3,44 евра, односно укупно би биле мање за 701,1 милион евра.

Табела 3. Потенцијалне штете од поплава 2035. год, у сливу реке Колубаре, према условима поплавног догађаја из маја 2014. год, за сценарија без и са унапређењем система заштите од поплава, у милионима евра⁴⁶

Потенцијалне штете	стамбени објекти	индустријски објекти	надземни инфраструктурни објекти	пољопривредно земљиште	површински копови угља	Укупно
без унапређења до 2035.	205,6	193,0	184,1	37,0	173,4	793,1
са унапређењем до 2035.	16,8	5,2	49,6	20,4	0,0	92,0

У последњих три и по године, односно од почетка 2016. године до краја прве половине 2019. године, Влада Републике Србије проглашавала је елементарну непогоду поплаву шест пута. Поред елементарне непогоде поплаве, још је проглашавана само елементарна непогода град, два пута. Елементарна непогода је догађај, који проглашава Влада Републике Србије, узрокован дејством природних сила или људском активношћу. Елементарна непогода прекида нормално одвијање живота у мери која превазилази редовну способност појединца и локалне заједнице да се опораве без помоћи државе и проузрокује материјалну штету која је већа од 10% буџета јединице локалне самоуправе, изузетно испод 10% када за то постоје посебно оправдани разлози.⁴⁷

Табела 4. Јединице локалне самоуправе у којима је Влада Републике Србије највише пута проглашавала елементарну непогоду поплаву, у периоду од почетка 2016. године до краја прве половине 2019. године

Период трајања елементарне непогоде поплаве	од 8. марта до 15. марта 2016. ⁴⁸	од 20. јуна до 18. августа 2017. ⁴⁹	од 22. јуна до 3. августа 2018. ⁵⁰	од 9. августа до 26. октобра 2018. ⁵¹	од 6. јуна 2019. ⁵²
Ивањица	●	●	●	●	●
Краљево	●	●	●	●	●
Пожега	●	●	●	●	●
Власотинце	●	●	●	●	○
Љиг	●	○	●	●	●
Петровац на Млави	●	○	●	●	●
Прибој	●	●	●	●	○
Свилајнац	●	○	●	●	●
Чачак	●	○	●	●	●

Напомена: ● - проглашена, ○ - није проглашена.

⁴⁶ Извор података Студија унапређења заштите од вода у сливу реке Колубаре, Институт за водопривреду „Јарослав Черни“ АД, Београд, март 2016. године.

⁴⁷ Члан 5, Закона о обнови након елементарне и друге непогоде („Службени гласник РС“, бр. 112/15).

⁴⁸ Прво је од 8. марта 2016. године проглашена елементарна непогода поплава за део територије Републике Србије, да би након два дана била проглашена на целој територији. Одлука о проглашењу елементарне непогоде („Службени гласник РС“, бр. 24/16) и Одлука о проглашењу елементарне непогоде на територији Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 26/16).

⁴⁹ Одлука о проглашењу елементарне непогоде („Службени гласник РС“, бр. 60/17 и 71/17).

⁵⁰ Одлука о проглашењу елементарне непогоде („Службени гласник РС“, бр. 48/18 и 52/18).

⁵¹ Одлука о проглашењу елементарне непогоде („Службени гласник РС“, бр. 66/18).

⁵² Одлука о проглашењу елементарне непогоде („Службени гласник РС“, бр. 40/19 и 48/19). До момента завршетка овог извештаја, одлука није стављена ван снаге.



2. Систем заштите од поплава

Територија Републике Србије представља јединствен водни простор за управљање водама. Овај водни простор подељен је на пет водних подручја⁵³, која представљају основне јединице за управљање водама, и то: Дунав, Сава, Морава, Ибар и Лепенац и Бели Дрим. Водна подручја представљају полазну основу код спровођења одбране од поплава и одржавања водних објеката. О томе ко је надлежан за заштиту од вода на територији Републике Србије и водним подручјима, већ смо говорили у делу [Обухват ревизије](#). У истом делу, објаснили смо и поделу вода, на воде I и воде II реда.

У прелиминарној процени ризика од поплава из 2011. године⁵⁴, за територију Републике Србије, утврђена су значајна поплавна подручја. Укупно је утврђено 99 значајних поплавних подручја на територији Републике Србије (преглед је дат у [Анексу 1](#) овог извештаја). Значајно поплавно подручје⁵⁵ је поплавно подручје на коме је забележена значајна поплава из прошлости⁵⁶ и/или за које се процењује да постоји ризик од значајне могуће будуће поплаве⁵⁷. Значајна поплавна подручја су важна, јер захтевају посебан приступ у одбрани од поплава.

Систем објеката за заштиту од поплава у Републици Србији, са мрежом уређених водотока, представља изузетно значајан инфраструктурни систем, од чијих функција зависи опстанак и развој урбаних и привредних центара, као и инфраструктурних коридора у речним долинама. У циљу заштите од штетног дејства вода, у годишњим оперативним плановима за одбрану од поплава, на територији Републике Србије, обухваћени су водни објекти за уређење водотока, водни објекти за заштиту од поплава и водни објекти за одводњавање. Наведеним објектима штите се градови, насеља, индустријски објекти, инфраструктура и пољопривредне површине. Систем одбране од поплава у Републици Србији чине бројни капитални објекти, у јавној својини, који према оперативном плану за одбрану од поплава за 2019. годину за воде I реда,⁵⁸ обухвата: око 3.700 km насипа (укључујући и регулисана корита и обалоутврде), 59



Илустрација 8.
Водна подручја
Републике Србије са
водама I реда

Извор: [Геопортал ЈВП Србијаводе](#)

⁵³ Одлука о одређивању граница водних подручја („Службени гласник РС“, бр. 92/17)

⁵⁴ Прелиминарна процена ризика од поплава из 2011. године није доступна јавности, за потребе израде овог извештаја, коришћена је процена добијена од Републичке дирекције за воде. Јавности је доступан преглед [значајних поплавних подручја](#), у форми карте и списка, на званичној интернет страници Републичке дирекције за воде.

⁵⁵ Члан 9, Правилника о утврђивању методологије за израду прелиминарне процене ризика од поплава („Службени гласник РС“, бр. 1/12).

⁵⁶ Члан 4, Правилника о утврђивању методологије за израду прелиминарне процене ризика од поплава. **Значајна поплава из прошлости** је поплава која је на поплавном подручју изазвала штету чији износ прелази 10% националног дохотка оствареног на територији јединице локалне самоуправе у претходној години и која је имала значајне штетне последице на здравље људи, животну средину, културно наслеђе и привредне активности.

⁵⁷ Члан 5, Правилника о утврђивању методологије за израду прелиминарне процене ризика од поплава. **Значајна могућа будућа поплава** је поплава која се у будућности може јавити на штићеном поплавном подручју у случају отказа функције или рушења постојећег водног објекта за заштиту од поплава спољним и/или унутрашњим водама, као и на нештићеном поплавном подручју, а која би изазвала штету већег обима и имала значајне штетне последице на здравље људи, животну средину, културно наслеђе и привредне активности.

⁵⁸ Наредба о утврђивању Оперативног плана за одбрану од поплава за 2019. годину („Службени гласник РС“, бр. 14/19).



брана са акумулацијама (укључујући и ретензионе бране), око 25.800 km каналске мреже, која се највећим делом односи на хидромелиорациони систем Дунав-Тиса-Дунав и скоро 200 црпних станица.

Одбрана од поплава обухвата одбрану од великих вода⁵⁹ (спољних и унутрашњих) и од нагомилавања леда, а може бити редовна и ванредна. Редовна и/или ванредна одбрана од поплава проглашава се када водостај достигне одређени критични ниво у речном кориту и има тенденцију даљег раста.⁶⁰ Одбрану од поплава организује и спроводи јавно водопривредно предузеће на водама I реда и на системима за одводњавање у јавној својини, а на водама II реда јединица локалне самоуправе, у складу са општим планом и оперативним плановима за одбрану од поплава. Ванредна ситуација се проглашава када су ризици и претње или настале последице катастрофе по становништво, материјална и културна добра или животну средину таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, додатне снаге и средства уз појачан режим рада.⁶¹

Илустрација 9. Мере и активности у циљу смањења ризика и последица од поплава



⁵⁹ Велика вода представља максимални забележени протицај у току месеца или године. На основу прорачуна одређује се вероватноћа појаве одређеног протицаја, нпр. протицај који се може јавити једном у 100 година, мада то не значи да ће се он јављати сваке стоте године, већ је могуће да се појави и у две године заредом.

⁶⁰ У оперативном плану за одбрану од поплава утврђени су критеријуми и услови за увођење мера и проглашење редовне и/или ванредне одбране од поплава.

⁶¹ Члан 38, Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник РС“, бр. 87/18).



3. Финансирање заштите од вода

Законом о водама уређени су извори и начин финансирања водне делатности. Послови од општег интереса, који се могу финансирати у складу са овим законом, између осталог, су и послови уређења водотока и заштите од штетног дејства вода. Уређење водотока и заштита од штетног дејства вода обухвата:

- ↓ изградњу, реконструкцију, санацију, одржавање и управљање регулационим и заштитним водним објектима у јавној својини и одржавање водотока;
- ↓ изградњу, реконструкцију, санацију, одржавање и управљање водним објектима за одводњавање у јавној својини;
- ↓ изградњу, реконструкцију, санацију, одржавање и управљање водним објектима за заштиту од ерозија и бујица у јавној својини и извођење радова и мера за заштиту од ерозије и бујица, и
- ↓ спровођење одбране од поплаве.⁶²

Средства за финансирање, наведених послова, обезбеђују се из: буџета Републике Србије (за послове на територији Републике Србије, осим територије АП Војводине), буџета АП Војводине (за послове на територији АП Војводине, осим послова међународне сарадње), накнада за воде, концесионих накнада, сопствених средстава правних и физичких лица, средстава превентиве која се издвајају из премије осигурања, наменских кредита, јавних зајмова и донација.⁶³

У сврху евидентирања посебних средстава намењених финансирању водне делатности основани су Буџетски фонд за воде Републике Србије (у даљем тексту: Републички фонд за воде) и Буџетски фонд за воде АП Војводине (у даљем тексту: Покрајински фонд за воде). Републичким фондом за воде управља Републичка дирекција за воде, а Покрајинским фондом за воде управља Покрајински секретаријат. Средства фондова користе се у складу са годишњим програмима управљања водама, Републике Србије и АП Војводине. Годишњи програми управљања водама су плански документи којима се одређују водни објекти, врста и обим радова, висина средстава за реализацију радова, висина учешћа и друга питања везана за изградњу, реконструкцију, санацију и одржавање водних објеката.⁶⁴

Највећи део средстава ова два фонда, у периоду од 2015. до 2018. године, издвојен је за послове уређења водотока и заштите од штетног дејства вода. Када је у питању Републички фонд за воде, у периоду 2015-2017. године, око две трећине укупних средстава реализовано је на послове уређења водотока и заштите од штетног дејства вода, да би у 2018. години било реализовано око три четвртине. Са друге стране, код Покрајинског фонда за воде на послове уређења водотока и заштите од штетног дејства вода, у све четири године, реализовано је скоро 90% укупних средстава.

⁶² Члан 150, Закона о водама.

⁶³ Члан 151 и члан 184, Закона о водама.

⁶⁴ Члан 42, Закона о водама.



График 1. Реализована средства Републичког фонда за воде, у периоду 2015-2018, у милијардама динара⁶⁵

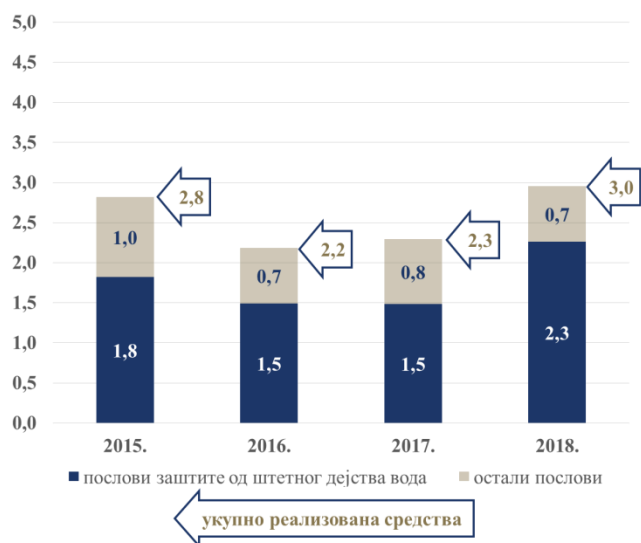
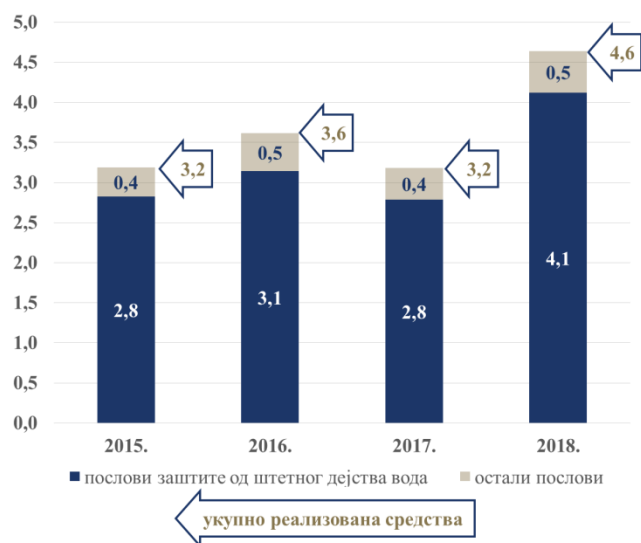


График 2. Реализована средства Покрајинског фонда за воде, у периоду 2015-2018, у милијардама динара⁶⁶



⁶⁵ Подаци о реализованим средствима узети су из Извештаја о извршењу буџета – Образац 5, Завршног рачуна Републичког фонда за воде, за сваку годину појединачно, све програмске активности и пројекти у оквиру програма Интегрално управљање водама. Посебна пажња је посвећена програмској активности 0004 – Уређење водотока и заштита од штетног дејства вода, на графику представљено као послови заштите од штетног дејства вода.

⁶⁶ Подаци о реализованим средствима узети су из Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 и Извештаја о учинку програма Интегрално управљање водама, Завршног рачуна Покрајинског фонда за воде, за сваку годину појединачно. Посебна пажња је посвећена програмској активности 1003 – Уређење, коришћење и заштита од вода, на графику представљено као послови заштите од штетног дејства вода.



IV ЗАКЉУЧЦИ

У овом поглављу износимо закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију сврсисходности на тему „Превенција поплава у Републици Србији“, код четири одабрана субјекта ревизије: Републичке дирекције за воде, Покрајинског секретаријата, ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине.

Изнети закључци представљају одговоре на постављена ревизијска питања, дефинисана у делу извештаја [Циљ ревизије](#). Закључци су донети на основу утврђених налаза, појединачно у оквиру сваког закључка. За формулисање налаза коришћени су бројни докази, прикупљени из различитих извора.

Закључак 1. Примена директиве Европске уније, у области управљања ризицима од поплава, није у потпуности заживела у пракси, јер надлежне институције касне са доношењем кључних планских докумената

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на прво ревизијско питање, односно да ли је успостављен ефективан плански оквир за превенцију поплава.

Када је у питању плански оквир за превенцију поплава, захтеви нашег законодавства врло су слични захтевима Директиве 2007/60/ЕЦ, која се односи на управљање ризицима од поплава. Тако, према Закону о водама, управљање ризицима од штетног дејства вода обухвата: израду прелиминарне процене ризика од поплава, израду карата угрожености и карата ризика од поплава, израду и спровођење планова управљања ризицима од поплава, општег и оперативних планова одбране од поплава, спровођење редовне и ванредне одбране од поплава и заштиту од ерозије и бујица.⁶⁷ На основу наведеног, утврдили смо да су кључна планска документа, у области управљања ризицима од поплава:

- ↓ прелиминарна процена ризика од поплава,
- ↓ карте угрожености и карте ризика од поплава,
- ↓ планови управљања ризицима од поплава и
- ↓ општи и оперативни план за одбрану од поплава.



Захтеви Директиве 2007/60/ЕЦ, по питању израде кључних планских докумената, у области управљања ризицима од поплава, у значајној мери су транспоновани у Закон о водама. Међутим, примена Директиве 2007/60/ЕЦ, у области управљања ризицима од поплава, није у потпуности заживела у пракси, јер надлежне институције касне са доношењем кључних планских докумената.

До наведеног закључка смо дошли анализирајући: да ли је преиспитана и новелирана прелиминарна процена ризика од поплава из 2011. године; да ли су израђене и верификоване карте угрожености и карте ризика од поплава за 99 значајних поплавних подручја; да ли су припремљени и донети планови управљања ризицима од поплава за територију Републике Србије и за водна подручја; као и да ли се општи и оперативни план за одбрану од поплава за воде I реда припремају и доносе благовремено.

⁶⁷ Члан 45, Закона о водама.



Налаз 1.1. Републичка дирекција за воде није преиспитала и новелирала прелиминарну процену ризика од поплава из 2011. године, због чега нису препозната сва значајна поплавна подручја, која захтевају посебан приступ у одбрани од поплава



Републичка дирекција за воде није предузела све неопходне активности, како би благовремено преиспитала и новелирала прелиминарну процену ризика од поплава из 2011. године, иако је то потребно радити на сваких шест година. На кашњење додатно су утицали ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, који нису у потпуности прикупили податке о значајним поплавама, у периоду 2012-2018. године, према захтевима методологије. При изради прелиминарне процене из 2011. године, нису узети у обзир утицај климатских промена на водне ресурсе, ризици од поплава унутрашњим водама и ризици од плављења низводно од брана. Поред значајних поплава, које су погодиле Републику Србију након 2011. године, додатни разлог за преиспитивање и новелирање прелиминарне процене представља и прелазак на хидрографски принцип утврђивања водних подручја. Благовремено преиспитивање и новелирање прелиминарне процене је важно, јер она представља полазну основу при планирању приоритетних радова и потребних средстава у будућем периоду. Такође, кашњење има за последицу да нова значајна поплавна подручја не буду препозната на време, а она захтевају посебан приступ у одбрани од поплава и за њих је потребно израдити карте угрожености и карте ризика од поплава.

Један од захтева Директиве 2007/60/ЕЦ, у области управљања ризицима од поплава, односи се на израду прелиминарне процене ризика од поплава.⁶⁸ Према овом захтеву, прелиминарну процену ризика од поплава потребно је израдити за свако водно подручје. Израђује се на основу расположивих информација, као што су историјски подаци и анализе дугорочних тенденција, а посебно се у обзир узима утицај климатских промена. Садржи минимум карте водних подручја, описе значајних историјских поплава за које постоји могућност појаве у будућности, као и процене могућих штетних последица будућих поплава. Све у циљу, да се за свако водно подручје, идентификују области на којима постоје или се могу појавити значајни ризици од поплава.⁶⁹

Наше законодавство је овај део уредило на сличан начин.⁷⁰ Прелиминарну процену ризика од поплава потребно је израдити за територију Републике Србије. Потребно је да садржи карте водних подручја, описе значајних поплава из прошлости, вероватноћу појаве сличних догађаја у будућности, као и процену потенцијалних штетних последица будућих поплава. Обавезу израде прелиминарне процене ризика од поплава има Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Републичка дирекција за воде, као орган управе у саставу министарства, коме су поверени послови у области водопривреде. При том, преиспитивање и по потреби новелирање прелиминарне процене ризика од поплава врши се по истеку шест година од дана њене израде.

Методологију за израду прелиминарне процене ризика од поплава⁷¹ донео је министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, 2012. године. Методологијом је предвиђено да се прелиминарна процена ризика од поплава израђује на основу расположивих података о поплавама из прошлости и анализе дугорочних тенденција, укључујући и климатске промене.

⁶⁸ Члан 4, Директиве 2007/60/ЕЦ.

⁶⁹ Члан 5, Директиве 2007/60/ЕЦ.

⁷⁰ Члан 47, Закона о водама.

⁷¹ Правилник о утврђивању методологије за израду прелиминарне процене ризика од поплава („Службени гласник РС“, бр. 1/12).



На основу прелиминарне процене ризика од поплава одређују се значајна поплавна подручја за територију Републике Србије, која се објављују на званичној интернет страници Републичке дирекције за воде. Према методологији, свако значајно поплавно подручје потребно је детаљно описати.⁷² За потребе преиспитивања и новелирања прелиминарне процене ризика од поплава, јавна водопривредна предузећа дужна су да прикупљају податке о поплавама на водама I реда и да их уносе у базу података у оквиру Водног информационог система (у даљем тексту: ВИС), на територији за коју су надлежна. Јединице локалне самоуправе, свака за своју територију, дужне су да прикупљају податке о поплавама на водама II реда и да их достављају јавном водопривредном предузећу. Методологијом је предвиђено које податке је потребно прикупити.⁷³

Прелиминарна процена ризика од поплава израђена је 2011. године. За потребе Републичке дирекције за воде, израдио ју је Институт за водопривреду „Јарослав Черни“ АД, Београд. Циљ израде прелиминарне процене ризика од поплава, поред усаглашавања са активностима ЕУ, била је систематизација података о постојећем степену ризика од поплава на целокупној територији Републике Србије, као и систематизација започетих и потребних активности на смањењу ризика од поплава. Такође, прелиминарна процена ризика од поплава требало је да омогући дефинисање приоритетних радова и планирање потребних средстава за област заштите од штетног дејства вода.

Приликом израде прелиминарне процене ризика од поплава из 2011. године, уочен је проблем непостојања свих неопходних дигиталних база података. У том случају, као основ за њену израду коришћено је најбоље доступно решење у том тренутку, дигитална прегледно-топографска карта Војногеографског института, чија база садржи део потребних података. Такође, приликом израде, констатовано је да су на располагању информације о малом броју поплава из прошлости, да су оне углавном описне, без података о причињеној штети. Стога су подаци о поплавама из прошлости прикупљани путем упитника, упућеног свим јединицама локалне самоуправе. Један од закључака, након израде, био је да се у наредном шестогодишњем периоду посебно обрати пажња на прикупљање података о новим поплавама и да је податке о новим поплавама и потенцијалним будућим поплавама потребно уносити у базу података ВИС-а.

Ситуација са подацима, након периода 2012-2018. године, се побољшала, али и даље није довољно добра. Подаци о поплавама, у наведеном периоду, делимично су прикупљени у односу на захтеве Методологије за израду прелиминарне процене ризика од поплава, а мањи део тих података је унет у ВИС. У поменутом периоду, забележене су значајне поплаве на скоро целом подручју Републике Србије, на око 45 значајних поплавних подручја. Јавна водопривредна предузећа део података прикупљају у форми билтена о спровођењу одбране од поплава, који се саставља свакодневно у периоду одбране од поплава, и у форми извештаја о спроведеној одбрани од поплава. На територији, за коју је надлежно ЈВП Србијаводе, од 2012. до 2018. године, биле су бројне значајне поплаве на водама I реда. ЈВП Србијаводе није прикупило у потпуности податке, како то захтева методологија, нарочито податке о штетним последицама и износима укупних штета. Од 2015. године, ЈВП Србијаводе је увело праксу да за поједине значајне поплаве ради експертизе, које пружају пуно квалитетних података, али не могу бити замена за податке које захтева методологија, јер размере штета нису предмет ових експертиза. На територији АП Војводине, за коју је надлежно ЈВП Воде Војводине, у периоду 2012-2018. године, била је једна значајна поплава на водама I реда. ЈВП Воде Војводине је делимично прикупило податке за овај поплавни догађај, како то захтева методологија, односно

⁷² Прилог 3. Подаци о значајном поплавном подручју, Правилника о утврђивању методологије за израду прелиминарне процене ризика од поплава.

⁷³ Прилог 1. Подаци о значајној поплави из прошлости и Прилог 2. Подаци о значајно могућој будућој поплави, Правилника о утврђивању методологије за израду прелиминарне процене ризика од поплава.



непотпуни су подаци о последицама поплаве и укупним штетама. ЈВП Воде Војводине прикупљене податке није унело у ВИС, јер је он још увек у изради за територију АП Војводине.

Додатни проблем у прикупљању података, представљају подаци о процењеним штетама од поплава, које јединице локалне самоуправе достављају јавним водопривредним предузећима. Према речима представника јавних водопривредних предузећа, ови подаци су непотпуни и нереални. Разлог за ово лежи у чињеници да, јединице локалне самоуправе процену штета од поплава врше по упутству из 1987. године.⁷⁴ На проблем процене штета од елементарних непогода, Државна ревизорска институција је већ указала, када је у свом извештају говорила о штетама од града.⁷⁵ У међувремену, формирана је радна група, која је започела израду нове методологије за процену штета од елементарних непогода, чији рад прати Канцеларија за управљање јавним улагањима.⁷⁶

На основу података о поплавама из прошлости и могућим будућим поплавама, који су коришћени приликом израде прелиминарне процене ризика од поплава из 2011. године, закључено је да на подручју Републике Србије најзначајнији ризик постоји од поплава спољним водама, узимајући у обзир и вероватноћу појаве таквих поплава и потенцијалне штетне последице. Стога, ова прелиминарна процена ризика од поплава, садржи само значајна поплавна подручја која су угрожена поплавама у случају изливања воде из корита природних или вештачких водотока, како на нештићеним тако и на штићеним деоницама. У овој процени нису садржани подаци о поплавама од унутрашњих вода,⁷⁷ али је изнет закључак да је потребно у наредном шестогодишњем периоду посветити пажњу прикупљању података и идентификацији значајних поплава унутрашњим водама. Такође, није узет у обзир утицај климатских промена, првенствено због слабо расположивих резултата истраживања, који би јасно указали на утицај климатских промена на водне ресурсе у Републици Србији. За утицај климатских промена, такође, изнет је закључак да је потребно узети их у обзир у наредном циклусу. Поред овога, нису укључени ни ризици од плавлена низводно од брана, услед недовољног капацитета корита низводно од бране или евентуалног рушења бране. Опет је изнет закључак да је потребно, у наредном шестогодишњем периоду, узети у обзир ризике од поплава спољним водама на подручјима низводно од брана.

У прелиминарној процени ризика од поплава из 2011. године идентификовано је 99 значајних поплавних подручја (преглед је дат у [Анексу 1](#) овог извештаја). Међу ових 99 налази се осам значајних поплавних подручја, која су на водама II реда. Поред тога што постоји висок ризик од појаве поплаве са значајним штетним последицама на ових осам поплавних подручја, њима управљају јединице локалне самоуправе, а не ЈВП Србијаводе. Свих осам се налази на територији за коју је надлежно ЈВП Србијаводе. Ово је последица начина поделе вода, на воде I и воде II реда. Према наводима представника ЈВП Србијаводе, јединице локалне самоуправе немају довољно капацитета, ни кадровских, ни финансијских, да управљају овим значајним поплавним подручјима на одговарајући начин, због чега им ово предузеће често пружа помоћ.

⁷⁴ Упутство о јединственој методологији за процену штета од елементарних непогода („Службени лист СФРЈ“, бр. 27/87).

⁷⁵ Извештај Државне ревизорске институције о ревизији сврсисходности „Противградна заштита у Републици Србији“, број 400–52/2018–08 од 25. децембра 2018. године.

⁷⁶ Одлука о образовању Радне групе за израду Јединствене методологије за процену штета од елементарне и друге непогоде („Службени гласник РС“, бр. 20/19).

⁷⁷ Превлаживање земљишта дејством сувишних вода, пореклом од падавина или високог нивоа подземних вода, претежно је присутно у низијама. Највеће угрожене површине налазе на територијама Баната и Бачке, где превлаживање настаје често, углавном због високог нивоа подземних вода.



Табела 5. Осам значајних поплавних подручја, којима управљају јединице локалне самоуправе

Водоток	Значајно поплавно подручје	Водно подручје
Милатовица	од ушћа до ушћа Мисаче	Морава
Жупањевачка	од ушћа до и кроз Жупањевац	Морава
Трновачка река	од ушћа до и кроз Велики Трновац	Морава
Лужница (Пожега)	од ушћа до Лелића	Морава
Баричка река	од ушћа до и кроз Барич	Сава
Грачица	од ушћа до и кроз Уб	Сава
Бањевачка река	од ушћа до Гунцата	Сава
Враничина	од ушћа до Јабучја	Сава

Измене Закона о водама из 2016. године,⁷⁸ утицале су и на измену водних подручја, односно основних јединица за управљање водама, којих је до тада било седам, утврђених по територијалном принципу, а сада их има пет и утврђена су по хидрографском принципу. Ово представља додатни разлог за преиспитивање и новелирање прелиминарне процене ризика из 2011. године. Овоме треба додати и податак да је кроз студију,⁷⁹ која је рађена за слив реке Колубаре, након поплава 2014. године, идентификовано пет потенцијално нових значајних поплавних подручја, која у прелиминарној процени ризика из 2011. године нису означена као значајна поплавна подручја.

Табела 6. Пет потенцијално нових значајних поплавних подручја, слив реке Колубаре

Водоток	Потенцијално ново значајно поплавно подручје	Водно подручје
Кладница	од ушћа до копа	Сава
Пештан	од ушћа до моста у Рудовцу	Сава
Лепеница (Мионица)	од ушћа	Сава
Јабланица (Ваљево)	од састава са Обницом до Седлара	Сава
Обница	од ушћа	Сава

Након отпочињања ревизије сврсисходности, Републичка дирекција за воде, у априлу 2019. године, изменила је свој план јавних набавки⁸⁰ и додала јавну набавку услуге – припрема прелиминарне процене ризика од поплава. Поступак јавне набавке ове услуге је покренут и очекује се да ће она бити реализована до краја 2019. године.



Препоручује се Републичкој дирекцији за воде да предузме неопходне активности, како би преиспитала и новелирала прелиминарну процену ризика из 2011. године, узимајући у обзир све релевантне и доступне податке (**Приоритет 1**).

⁷⁸ Члан 27, Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12 и 101/16).

⁷⁹ Студија унапређења заштите од вода у сливу реке Колубаре, Институт за водопривреду „Јарослав Черни“ АД, Београд, март 2016. године.

⁸⁰ Измена Плана јавних набавки за 2019. годину, Републичка дирекција за воде, број измене 404-02-219/2019-07 од 11. априла 2019. године.



Налаз 1.2. Јавна водопривредна предузећа нису израдила и верификовала карте угрожености и карте ризика од поплава, које би биле доступне јавности и државним органима и унете у просторне и урбанистичке планове



Јавна водопривредна предузећа, ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, до половине 2019. године, нису израдила и верификовала ниједну карту угрожености и карту ризика од поплава, за 99 значајних поплавних подручја на територији Републике Србије. Стога, ниједна карта није стављена на увид јавности и на располагање другим државним органима и организацијама, а нису унете ни у просторне и урбанистичке планове. Без карата изостала је квалитетна подлога за: израду планова управљања ризицима од поплава, процену потенцијалних штета од поплава, спровођење неинвестиционих мера одбране од поплава и подизање свести јавности. Као кључне разлоге наводе непостојање методологије за њихову израду и недостатак финансијских средстава, опреме и стручних кадрова. Међутим, методологија је донета 2017. године, док су финансијска средства, опрема и стручни кадрови донекле били доступни кроз седам пројеката, укупне вредности преко 13 милиона евра, финансираних од стране међународних организација. Кроз пројекте је израђено 57 карата угрожености и 51 карта ризика од поплава, али израђене карте јавна водопривредна предузећа нису верификовала, јер према њиховим наводима нису довољно поуздане и прецизне.

У Директиви 2007/60/ЕЦ посебна пажња је посвећена изради карата угрожености и карата ризика од поплава.⁸¹ Потребно их је припремити у најпогоднијој размери за све области на којима постоје или се могу појавити значајни ризици од поплава. Карте угрожености од поплава треба да садрже досезање поплаве, дубину или ниво воде и брзину тока или проток воде, за сценарио поплаве мале вероватноће појаве (екстремни догађај) и сценарио поплаве средње вероватноће појаве (повратни период 100 и више година), а по потреби и за сценарио поплаве велике вероватноће појаве. Карте ризика од поплава потребно је да прикажу могуће штетне последице поплава, за наведене сценарије, и то оквирни број потенцијално угрожених становника, врсте привредних активности у потенцијално угроженој области, постројења која могу изазвати акцидентно загађивање, као и друге информације.

Важност карата угрожености и карата ризика од поплава препозната је и у Закону о водама.⁸² Карте угрожености и карте ризика од поплава потребно је израдити за сва значајна поплавна подручја, на водама I и II реда, утврђена прелиминарном проценом ризика од поплава. Обавезу израде имају јавна водопривредна предузећа, ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, свако за територију за коју је надлежно. Преиспитивање и по потреби новелирање врши се на шест година од њихове израде, што је такође обавеза јавних водопривредних предузећа. Карте угрожености од поплава садрже податке о границама поплавног подручја за поплаве различитог повратног периода, дубини или нивоу воде и, по потреби, брзини или протоку воде. Границе поплавних подручја потребно је унети и у просторне⁸³ и урбанистичке⁸⁴ планове. Карте ризика од поплава садрже податке о могућим штетним последицама поплава на здравље људи, животну средину, културно наслеђе, привредну активност и друге информације од значаја за управљање ризиком од поплава.

Начин израде карата угрожености и карата ризика од поплава, које представљају подлогу за израду планова управљања ризицима од поплава, уређен је Методологијом за

⁸¹ Члан 6, Директиве 2007/60/ЕЦ.

⁸² Члан 48, Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18 - др. закон).

⁸³ Просторни план јединице локалне самоуправе, просторни план подручја посебне намене и регионални просторни план.

⁸⁴ План генералне регулације, генерални урбанистички план и план детаљне регулације.



израду карте угрожености и карте ризика од поплава.⁸⁵ Карте угрожености и карте ризика од поплава спољним водама обавезно се израђују за сценарио поплаве мале вероватноће појаве (екстремни догађај – 1000-годишња велика вода и/или преливање односно рушење заштитних водних објеката) и сценарио поплаве средње вероватноће појаве (100-годишња велика вода), а по потреби и за сценарио поплаве велике вероватноће појаве (10, 20 или 50-годишње велике воде). Карта угрожености и карта ризика од поплава унутрашњим водама се израђују само за сценарио екстремног догађаја, док се у случају евентуалног рушења бране израђују за сценарио са најгорим последицама. Податке за израду карата угрожености и карата ризика од поплава прикупљају се применом „најбоље праксе“ и „најбољих расположивих поступака“, водећи рачуна о расположивим ресурсима, подацима и трошковима. За прикупљање, измене и допуне основних података, као и за израду карата потребно је користити Географски информациони систем (у даљем тексту: ГИС).⁸⁶ Карте угрожености и карте ризика од поплава потребно је ставити на увид јавности преко интернет портала ВИС-а, а органу државне управе надлежном за ванредне ситуације и органима и организацијама надлежним за просторно планирање ставити на располагање путем интернет сервиса ГИС-а.⁸⁷

До краја прве половине 2019. године, јавна водопривредна предузећа, ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, нису израдила и верификовала ниједну карту угрожености и карту ризика од поплава, за 99 значајних поплавних подручја на територији Републике Србије, коју би ставили на увид јавности и учинили доступним државним органима и организацијама. Кључни разлози, према наводима представника јавних водопривредних предузећа, зашто карте нису израђене и верификоване су: непостојање методологије за њихову израду, недостатак финансијских средстава, опреме и стручних кадрова. Непостојање методологије је делимично прихватљив разлог, јер од 2010. године, када је Законом о водама уведена обавеза израде карата⁸⁸, званичне методологије није било до 2017. године, када је министар пољопривреде, шумарства и водопривреде донео методологију⁸⁹.

Републичка дирекција за воде, ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, у периоду 2007-2016. година, учествовали су у шест пројеката, финансираних од стране међународних организација, чији је један од задатака био израда карата угрожености и карата ризика од поплава, за значајна поплавна подручја на територији Републике Србије. Укупна вредност ових пројеката била је око 10 милиона евра, а израђено је 57 карата угрожености и 51 карта ризика од поплава. Међутим, јавна водопривредна предузећа нису верификовала ове карте и нису их учинила доступним јавности и државним органима и организацијама, изузев органа у области водопривреде. Према наводима представника јавних водопривредних предузећа, карте нису верификоване, јер су недовољно поуздане и прецизне. За израду поменутих карата, као подлога коришћен је топографски модел терена Војногеографског института, који није био довољно прецизан, али је био најбољи доступан модел. Такође, прикупљени подаци на основу којих су карте биле израђиване нису били потпуни, али су били најбољи расположиви подаци.

⁸⁵ Правилник о утврђивању Методологије за израду карте угрожености и карте ризика од поплава („Службени гласник РС“, бр. 13/17).

⁸⁶ Тачка 4. Прикупљање, обрада и анализа података, Методологије за израду карте угрожености и карте ризика од поплава.

⁸⁷ Тачка 5. Доступност карата угрожености и карата ризика од поплава, Методологије за израду карте угрожености и карте ризика од поплава.

⁸⁸ Члан 48, Закона о водама.

⁸⁹ Правилник о утврђивању Методологије за израду карте угрожености и карте ризика од поплава.



Табела 7. Преглед пројеката израде карата угрожености и карата ризика од поплава, у којим су учествовали Републичка дирекција за воде, ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, у периоду 2007-2016. године

Пројекат	Период	Финансијер	Валута	Вредност у валути
Израда мапа хазарда и ризика од поплава за регију Баната	2007-2013.	ЕУ	ЕУР	523.080
Израда првог нацрта Плана управљања ризиком од поплава у сливу реке Тамнаве	2008-2010.	Шведска агенција за заштиту животне средине	СЕК	2.952.000
Процена ризика од поплава у поплавном подручју Дунава ⁹⁰	2009-2012.	ЕУ	ЕУР	6.524.181
Студија мапирања плавних зона у Србији, фаза 1 ⁹¹	2010-2012.	ЕУ	ЕУР	1.999.500
Карте угрожености за значајна поплавна подручја на подручју Града Београда	2015.	ЈВП Београдводе ⁹²	РСД	4.000.000
Студија унапређења заштите од вода у сливу реке Колубаре	2015-2016.	УНДП и Влада Јапана	УСД	553.400

Став представника Републичке дирекције за воде је да су карте угрожености и карте ризика од поплава, које су израђене кроз наведене пројекте, довољно поуздане и прецизне за потребе за које су намењене. Такође, сагласни су да би их требало ставити на увид јавности и државним органима и организацијама, као и да њихова поузданост и прецизност може бити унапређена при првом следећем преиспитивању и новелирању, у складу са расположивим моделом карата и доступним подацима. У прилог, ставу представника Републичке дирекције за воде, иде и чињеница да су карте израђене кроз пројекат „Процена ризика од поплава у поплавном подручју Дунава“ јавно доступне на званичној интернет страници [Међународне комисије за заштиту реке Дунав](#)⁹³ (пример карата дат је у [Анексу 2](#) овог извештаја).

Тренутно је у току и пројекат „Студија мапирања плавних зона у Србији, фаза 2“⁹⁴, који финансира ЕУ и у коме учествују Републичка дирекција за воде, ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине. Вредност овог пројекта, који је започет 2014. и чији се завршетак очекује 2020. године, износи око 3,7 милиона евра. Задаци овог пројекта, поред израде карата угрожености и карата ризика од поплава за преостала значајна поплавна подручја на територији Републике Србије, између осталог, су: набавка ЛиДАР⁹⁵ опреме за израду дигиталног модела терена, који ће заменити топографски модел терена и бити коришћен као подлога за израду карата, набавка опреме и унапређење ВИС-а, као и обука запослених у јавним водопривредним предузећима за израду карата.

Без карата угрожености и карата ризика од поплава немамо квалитетну подлогу за израду планова управљања ризицима од поплава. Такође, немамо квалитетну подлогу за процену потенцијалних штета у случају поплавног догађаја. Без карата, унетих у просторне и урбанистичке планове, постоји ризик да изостану пуни ефекти неинвестиционих мера (спречавање градње у поплавним подручјима или градња под посебним техничким условима), као најпожељнијих и најповољнијих мера за одбрану од поплава. Такође, постоји ризик и да национални инфраструктурни пројекти (нпр. градња аутопутева, железничких пруга и сл.), не буду искоришћени за смањење ризика од поплава. Стављањем карата на увид јавности утицало би се на подизање свести јавности. Јавност, која је упозната са тим да живи у угроженом

⁹⁰ „Danube Floodrisk Project“.

⁹¹ „Study of Flood Prone Areas in Serbia, phase 1 – SoFPAS 1“.

⁹² Јавно водопривредно предузеће „Београдводе“, Београд.

⁹³ International Commission for the Protection of the Danube River.

⁹⁴ „Study of Flood Prone Areas in Serbia, phase 2 – SoFPAS 2“.



⁹⁵ LiDAR (Light Detection and Ranging).



подручју, могла би се припремити за потенцијалну поплаву и на тај начин умањити њено штетно дејство.



Препоручује се јавним водопривредним предузећима, ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, да карте угрожености и карте ризика од поплава за значајна поплавна подручја, које су израђене кроз пројекте:

-  од чије израде није прошло више од шест година, ставе на увид јавности и ставе на располагање органу државне управе надлежном за ванредне ситуације и органима и организацијама надлежним за просторно планирање, уз навођење степена поузданости и прецизности (**Приоритет 1**),
-  односно, од чије израде је прошло више од шест година, преиспитају и по потреби новелирају, а затим ставе на увид јавности и ставе на располагање органу државне управе надлежном за ванредне ситуације и органима и организацијама надлежним за просторно планирање (**Приоритет 3**).

Такође, препоручује се ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине да за значајна поплавна подручја, за која нису израђене, израде и верификују карте угрожености и карте ризика од поплава, а затим их ставе на увид јавности и ставе на располагање органу државне управе надлежном за ванредне ситуације и органима и организацијама надлежним за просторно планирање (**Приоритет 3**).

Налаз 1.3. Републичка дирекција за воде и јавна водопривредна предузећа нису припремили планове управљања ризицима од поплава, за територију Републике Србије и за водна подручја, иако је рок био до 2017. године



Рок за припрему и доношење планова управљања ризицима од поплава био је до 2017. године. Републичка дирекција за воде није припремила план за територију Републике Србије, а ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине нису припремили планове за водна подручја у својој надлежности. Без планова, изостали су јасно дефинисани циљеви управљања ризицима од поплава и мере за њихово постизање, са утврђеним приоритетима. Уз уважавање чињеница да садржина планова управљања ризицима од поплава није у довољној мери прецизирана, да Прелиминарна процена ризика од поплава из 2011. године није преиспитана и новелирана и да карте угрожености и карте ризика од поплава нису израђене за сва значајна поплавна подручја, разлог је и недовољна ангажованост на изради планова.

Посебан део Директиве 2007/60/ЕЦ посвећен је изради планова управљања ризицима од поплава.⁹⁶ Према директиви потребно их је израдити за свако водно подручје. Основу за њихову израду представљају карте угрожености и карте ризика од поплава. Плановима се утврђују циљеви управљања ризицима од поплава за водна подручја, уз акценат на смањивање могућих штетних последица поплава на људско здравље, животну средину, културно наслеђе и привредну активност. Такође, акценат је и на неинвестиционим мерама и на смањивању вероватноће појаве плавлена, где је то могуће. Предвиђено је да планови управљања ризицима од поплава садрже мере за постизање утврђених циљева. При том, потребно је узети у обзир релевантне аспекте, као што су трошкови и добити, досезање поплава, правци токова и зоне које се могу искористити за задржавање поплавних вода (тзв. природне плавне зоне), циљеве животне средине, управљање земљиштем и водама, као и просторно планирање. За водна

⁹⁶ Члан 7 и члан 8, Директиве 2007/60/ЕЦ.



подручја неопходно је осигурати израду јединственог плана управљања ризицима од поплава или скуп планова усклађених на нивоу водног подручја.

Илустрација 10. *Значај планова управљања ризицима од поплава (ПУРП)*

Прва ситуација: Плављење насеља узводно



Друга ситуација: Без ПУРП-а, предузете мере, изграђен насип са обе стране, поплавлено насеље низводно



Трећа ситуација: На основу ПУРП-а, предузете комбиноване мере, са једне стране изграђен насип а друга се користи као природно поплавно подручје (мања улагања), заштићена оба насеља



Извор: Европски ревизорски суд

Закон о водама препознао је важност планова управљања ризицима од поплава у циљу смањења могућих штетних последица поплава.⁹⁷ Основу за њихову израду представљају карте угрожености и карте ризика од поплава. Потребно је да садрже циљеве управљања ризицима од поплава и мере за њихово постизање, приоритете и начин спровођења плана, надлежна правна лица и средства потребна за спровођење. Неопходно је да буду усаглашени са плановима управљања водама и у њихову израду потребно је укључити јавност. Према Закону о водама, планове управљања ризицима од поплава потребно је израдити за територију Републике Србије и за водна подручја, а доноси их Влада Републике Србије. За територију Републике Србије, план управљања ризицима од поплава дужно је да припреми Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Републичка дирекција за воде, којој су поверени послови министарства у области водопривреде. За водна подручја, обавезу припреме имају јавна водопривредна предузећа. У општем плану за одбрану од поплава наводи се, између осталог, да је Покрајински секретаријат дужан да предложи доношење плана управљања ризицима од поплава за водна подручја на територији АП Војводине, као и да координира са Републичком дирекцијом активности на унапређењу водне делатности уређење водотока и заштита од штетног дејства вода, ради обезбеђења интегралног управљања одбраном од поплава.⁹⁸ Рок за припрему и доношење планова управљања ризицима од поплава, за територију Републике Србије и за водна подручја, према Закону о водама, био је до 2017. године.⁹⁹

Републичка дирекција за воде није припремила план управљања ризицима од поплава за територију Републике Србије ни до 2019. године. Такође, ни јавна водопривредна предузећа, ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, нису припремила планове управљања ризицима од поплава за водна подручја. Према наводима представника субјеката ревизије, кључни разлози

⁹⁷ Члан 49, Закона о водама.

⁹⁸ Поглавље 5. Превентивне мере и радови, Општег плана за одбрану од поплава за период од 2012. до 2018. године, који је саставни део Уредбе о утврђивању Општег плана за одбрану од поплава за период од 2012. до 2018. године („Службени гласник РС“, бр. 23/12).

⁹⁹ Члан 222, Закона о водама.



због којих планови управљања ризицима од поплава још увек нису израђени су: недовољно прецизирана њихова садржина, Прелиминарна процена ризика од поплава из 2011. године није преиспитана и новелирана, а карте угрожености и карте ризика од поплава нису израђене за значајна поплавна подручја. Садржина планова управљања ризицима од поплава није у довољној мери прецизирана, али су поједини модели планова били доступни кроз пројекте ЕУ, у којима су учествовали. Прелиминарна процена ризика од поплава из 2011. године, иако није преиспитана и новелирана, представљала је адекватну основу за њихову израду. Карте угрожености и карте ризика од поплава, које су израђене кроз разне пројекте за око 50% значајних поплавних подручја, можда нису довољног нивоа поузданости и прецизности, али су свакако у некој мери могле бити искоришћене за израду планова управљања ризицима од поплава.



Препоручује се Републичкој дирекцији за воде да прецизира садржину планова управљања ризицима од поплава (**Приоритет 2**).

Препоручује се Републичкој дирекцији за воде да предузме неопходне активности, како би у што краћем временском року припремила план управљања ризицима од поплава за територију Републике Србије, уз координацију са Покрајинским секретаријатом (**Приоритет 3**).

Препоручује се ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине да предузму неопходне активности, како би у што краћем временском року припремили планове управљања ризицима од поплава за водна подручја, у својој надлежности, уз усаглашавање и координацију мера и активности на водним подручјима Дунав и Сава (**Приоритет 3**).

Налаз 1.4. Републичка дирекција за воде је каснила у 3 од последње 4 године са доношењем оперативног плана за одбрану од поплава за воде I реда, што може имати за последицу да у време поплава не буду јасно утврђена овлашћења и одговорности



Републичка дирекција за воде није благовремено донела оперативне планове за одбрану од поплава за воде I реда за 2016, 2018. и 2019. годину. Кашњење у доношењу оперативних планова за воде I реда, носи ризик да у време поплава не буду јасно утврђена овлашћења и одговорности. Такође, има негативан утицај на јединице локалне самоуправе које, на основу њих, доносе оперативне планове за воде II реда. На кашњење Републичке дирекције за воде, значајно су утицали ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, који нису благовремено достављали ажуриране податке за припрему оперативних планова.

Општи план за одбрану од поплава (у даљем тексту: општи план) доноси се за воде I и II реда и унутрашње воде. Припрема га Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, а доноси Влада Републике Србије, за период од шест година. Нарочито садржи: мере које се морају предузети превентивно и у периоду наилаaska великих вода (спољних и унутрашњих) и појаве леда на водотоку; начин институционалног организовања одбране од поплава; дужности, одговорности и овлашћења руководиоца одбране, институција и других лица надлежних за одбрану од поплава; начин осматрања и евидентирања хидролошких и других података; прогнозу појава и обавештавање.¹⁰⁰ Послове у области водопривреде Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, поверило је Републичкој дирекцији за воде.

¹⁰⁰ Члан 54, Закона о водама.



Оперативни план за одбрану од поплава за воде I реда и унутрашње воде (у даљем тексту: оперативни план за воде I реда) доноси Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, најкасније до 31. децембра текуће године за наредну годину, а припрема га јавно водопривредно предузеће, у складу са општим планом. Оперативни план за одбрану од поплава за воде II реда (у даљем тексту: оперативни план за воде II реда) доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе, у складу са општим планом и оперативним планом за воде I реда, уз прибављено мишљење јавног водопривредног предузећа, најкасније 30 дана од дана доношења оперативног плана за воде I реда. Оперативни план за воде I реда садржи податке потребне за оперативно спровођење одбране од поплава, а нарочито: водне јединице, секторе и деонице водотока, правно лице надлежно за организовање и спровођење одбране од поплава, имена руководиоца одбране од поплава и других одговорних лица, заштитне водне објекте на којима се спроводи одбрана од поплава,штићена поплавна подручја и критеријуме за проглашење редовне и ванредне одбране од поплава од спољних вода и нагомилавања леда, преглед хидролошких и метеоролошких станица и пунктова за осматрање ледених појава.¹⁰¹

Влада Републике Србије, у марту 2019. године, донела је Општи план за одбрану од поплава, за период 2019-2025. година.¹⁰² Претходни општи план важио је за период 2012-2018. година,¹⁰³ тако да се са доношењем новог каснило око два и по месеца. У општем плану, и једном и другом, наводи се да је Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде дужно да донесе оперативни план за воде I реда за наредну годину до 31. децембра текуће године. Такође, наводи се да је јавно водопривредно предузеће дужно да до 15. октобра текуће године припреми ажурне податке за доношење оперативног плана за воде I реда за наредну годину.

У периоду од 2016. до 2019. године, Републичка дирекција за воде каснила је са доношењем оперативног плана за воде I реда, у чак три од четири године. Непоштовање рокова у доношењу оперативних планова за воде I реда има негативан тренд. Са доношењем Оперативног плана за воде I реда за 2016. годину¹⁰⁴ каснило се 19 дана, док се за 2018. годину¹⁰⁵ каснило 53 дана, а за 2019. годину¹⁰⁶ кашњење је било 57 дана. Броју дана кашњења, у доношењу оперативних планова за воде I реда, потребно је додати и време потребно да планови ступе на снагу. Тако долазимо до закључка да у случају поплаве, која би погодила неки део територије Републике Србије у првих два и по месеца у току године, не бисмо имали на снази важећи оперативни план за одбрану од поплава. Према наводима представника субјеката ревизије, у пракси се примењује претходни оперативни план до доношења новог, иако он није на снази. Исто тако, сагласни су и да у случају потребе позивања на одговорност, у периоду када немамо оперативни план на снази, не би постојао правни основ за то. Да су поплаве у првих два и по месеца у току године могуће, доказ су поплаве из марта 2016. године, када је проглашена и елементарна непогода на територији Републике Србије.

¹⁰¹ Члан 55, Закона о водама.

¹⁰² Уредба за утврђивање Општег плана за одбрану од поплава („Службени гласник РС“, бр. 18/19).

¹⁰³ Уредба о утврђивању Општег плана за одбрану од поплава за период од 2012. до 2018. године („Службени гласник РС“, бр. 23/12).

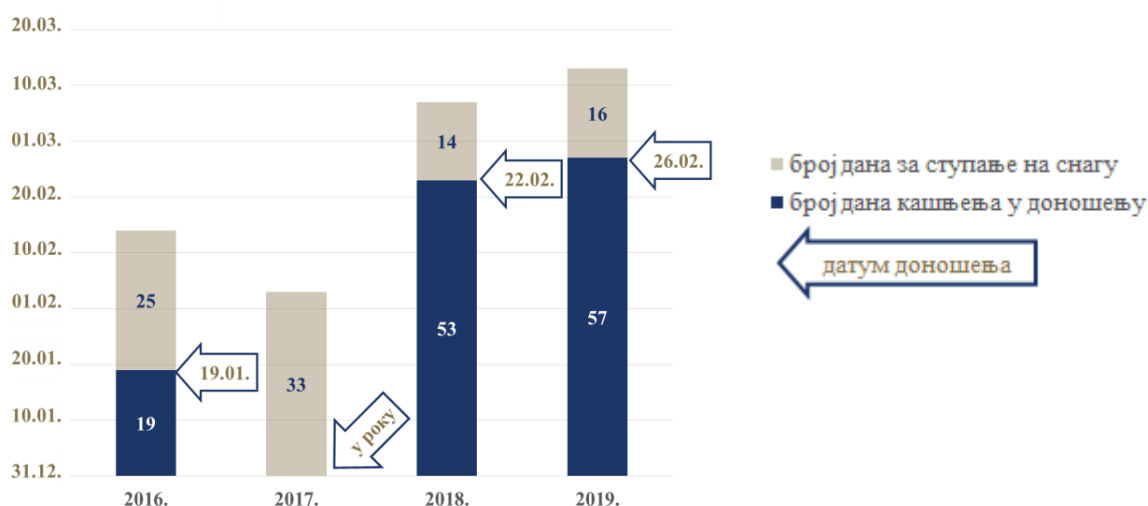
¹⁰⁴ Наредба о утврђивању Оперативног плана за одбрану од поплава за 2016. годину („Службени гласник РС“, бр. 9/16 и 95/16).

¹⁰⁵ Наредба о утврђивању Оперативног плана за одбрану од поплава за 2018. годину („Службени гласник РС“, бр. 15/18).

¹⁰⁶ Наредба о утврђивању Оперативног плана за одбрану од поплава за 2019. годину („Службени гласник РС“, бр. 14/19).



График 3. Доношење и ступање на снагу оперативних планова за воде I реда, у периоду 2016-2019. године



Припрема и доношење оперативног плана за воде I реда, континуирана је активност, која се редовно обавља сваке године. Ово је разлог више да оперативни план за воде I реда буде донет у законом предвиђеном року. Примера ради, Оперативни план за воде I реда за 2017. годину¹⁰⁷ донет је у року. На кашњење Републичке дирекције за воде, у доношењу оперативног плана за воде I реда, значајно су утицала јавна водопривредна предузећа, која нису благовремено достављала ажуриране податке за њихову припрему. ЈВП Србијаводе каснило је сваке године са достављањем ажурираних података, за припрему оперативних планова за воде I реда, за 2016, 2017, 2018. и 2019. годину. У посматраном периоду, у просеку је каснило око месец и по дана. ЈВП Воде Војводине каснило је са достављањем ажурираних података за 2016. годину око два месеца, а за 2017. годину око месец и по дана, док је за 2018. и 2019. годину ажуриране податке доставило благовремено. Кашњење у доношењу оперативног плана за воде I реда има негативан утицај на јединице локалне самоуправе, које доносе оперативне планове за воде II реда, у року од 30 дана након доношења оперативног плана за воде I реда.



Препоручује се Републичкој дирекцији за воде да предузме неопходне активности, које ће обезбедити да током целе године буде на снази важећи оперативни план за одбрану од поплава за воде I реда (**Приоритет 1**).

Закључак 2. Постојећи начин управљања није успостављен тако да обезбеђује интегрално управљање ризицима од поплава

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на друго ревизијско питање, односно у којој мери је постојећи институционални оквир успостављен на начин да омогућава адекватно управљање ризиком од поплава.

Управљање ризицима од поплава обухвата, између осталог, спровођење планова управљања ризицима од поплава, са чијом припремом се касни (о чему је било више речи у [првом закључку](#)), и спровођење редовне и ванредне одбране од поплава. Обезбедити интегрално управљање водама, односно водним подручјима, предуслов је за ефикасно спровођење планова управљања ризицима од поплава и одбране од поплава. Ово значи да је потребно ризицима од поплава и водним објектима за заштиту од поплава, на водним

¹⁰⁷ Наредба о утврђивању Оперативног плана за одбрану од поплава за 2017. годину („Службени гласник РС“, бр. 5/17 и 71/17).



подручјима, управљати на јединствен, потпун и целовит начин. Такође, за ефикасно управљање ризицима од поплава потребно је обезбедити да јавност и струка буду укључени у свим фазама функционисања и развоја области заштите од вода.



Подељена надлежност између ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, у погледу управљања ризицима од поплава и спровођења одбране од поплава, на водним подручјима Дунав и Сава, носи ризик да се њима не управља на јединствен, потпун и целовит начин. Такође, изостао је већи утицај струке и учешће јавности у управљању ризицима од поплава, јер нису успостављени Савет за воде и Национална конференција за воде.

До наведеног закључка смо дошли анализирајући: на који начин је организовано управљање ризицима од поплава и водним објектима за заштиту од вода, на нивоу водних подручја, као и у којој мери је обезбеђен утицај струке и учешће јавности у заштити од вода.

Налаз 2.1. Подељено управљање ризицима од поплава између јавних водопривредних предузећа, на водним подручјима Дунав и Сава, уз одсуство јасно утврђеног начина сарадње, носи ризик да се водним подручјима не управља на јединствен, потпун и целовит начин



На територији Републике Србије утврђено је пет водних подручја, која представљају основне јединице за управљање водама, према хидрографском принципу. Приликом утврђивања надлежности за управљање водним објектима за заштиту од поплава и за спровођење одбране од поплава, на водама I реда, коришћен је територијални принцип. Примена различитих принципа, довела је до тога да ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине деле надлежности на водним подручјима Дунав и Сава. Такође, не постоје писане процедуре којим би био утврђен начин сарадње између два јавна водопривредна предузећа и координација мера и активности које она спроводе у циљу смањења ризика од поплава, као и начин размене података и информација између њих. Све наведено, може имати за последицу да се ризицима од поплава, на водним подручјима Дунав и Сава, не управља на јединствен, потпун и целовит начин, како то захтевају Закон о водама и Стратегија управљања водама.

Кровна директива ЕУ за управљање водама је Директива 2000/60/ЕЦ. Један од полазних захтева ове директиве је да се идентификују појединачни речни сливови на територији сваке државе и да се означе као посебна водна подручја. Тамо где то одговара, мали речни сливови се могу комбиновати са већим или прикључити суседним малим, ради формирања посебних водних подручја. Такође, један од захтева је да се осигура одговарајуће административно уређење, како би се омогућила примена ове директиве унутар сваког водног подручја.¹⁰⁸

Закон о водама препознаје територију Републике Србије као јединствен водни простор за управљање водама.¹⁰⁹ Такође, према Закону о водама, територија Републике Србије је подељена на пет водних подручја, која представљају основне јединице за управљање водама, и то: Дунав, Сава, Морава, Ибар и Лепенац и Бели Дрим.¹¹⁰ Ова подела је извршена према речним сливовима, односно уз поштовање хидрографског принципа.

До краја 2016. године и измене Закона о водама, на територији Републике Србије било је утврђено седам водних подручја уз поштовање територијалног принципа. Подела на водна подручја по територијалном принципу имала је за последицу немогућност управљања целим

¹⁰⁸ Члан 3, Директиве 2000/60/ЕЦ.

¹⁰⁹ Члан 26, Закона о водама.

¹¹⁰ Члан 27, Закона о водама.



водним телима, односно доводила је до тога да се покушава управљање режимом половине водотока или само делом утврђеног водног тела.¹¹¹ Ово је био један од кључних разлога за измену закона, у делу управљања водним објектима за заштиту од поплава и спровођења одбране од поплава, на водама I реда, на територији Града Београда, односно да то више не буде у надлежности ЈВП Београдводе, већ у надлежности ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине.

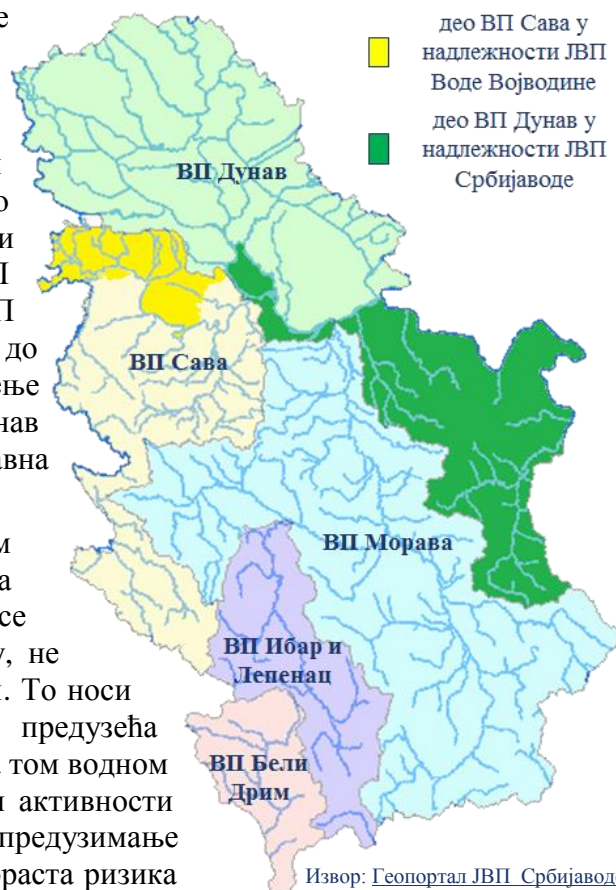
У смерницама за одржавање и унапређење водног режима, самим тим и заштите од поплава, Стратегија управљања водама полази од тога да се планирање и управљање водама мора вршити на нивоу слива и да се водама мора управљати интегрално, узимајући у обзир природне, економске и друштвено-политичке услове.¹¹² Интегрално управљање водама подразумева да се водама и водним подручјима, на територији Републике Србије, управља на јединствен, потпун и целовит начин. Интегрално управљање водама чини скуп мера и активности усмерених на одржавање и унапређење водног режима, обезбеђивање потребних количина вода захтеваног квалитета за различите намене, заштиту вода од загађивања и заштиту од штетног дејства вода.¹¹³

Иако су водна подручја на територији Републике Србије утврђена уз поштовање хидрографског принципа, овај принцип није испоштован приликом утврђивања надлежности за управљање водним објектима за заштиту од поплава и за спровођење одбране од поплава, на водама I реда. При утврђивању надлежности примењен је територијални принцип, односно ЈВП Србијаводе надлежно је на територији Републике Србије без АП Војводине, док је ЈВП Воде Војводине надлежно на територији АП Војводине. Неусаглашеност принципа довела је до тога да управљање водним објектима и спровођење одбране од поплава, на водним подручјима Дунав и Сава, буде подељено између ова два јавна водопривредна предузећа.

Подела надлежности на једном водном подручју, између два јавна водопривредна предузећа, може имати за последицу да се ризицима од поплава, на том водном подручју, не управља на јединствен, потпун и целовит начин. То носи ризик да мере и активности, које ова два предузећа спроводе у циљу смањења ризика од поплава, на том водном подручју, не буду усаглашене. Уколико мере и активности нису усаглашене, њихово предузимање или непредузимање од стране једног предузећа, може довести до пораста ризика од поплава, на делу територије који је у надлежности другог.

Према речима представника ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, као и представника Републичке дирекције за воде и Покрајинског секретаријата, координација мера и активности и сарадња између ова два јавна водопривредна предузећа постоји, али она није редовна. Одвија

Илустрација 11. Подељена надлежност на водним подручјима Дунав и Сава



¹¹¹ Образложење Владе Републике Србије на предлог Закона о изменама и допунама Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 101/16).

¹¹² Тачка 3.3. Смернице за одржавање и унапређење водног режима, Стратегије управљања водама.

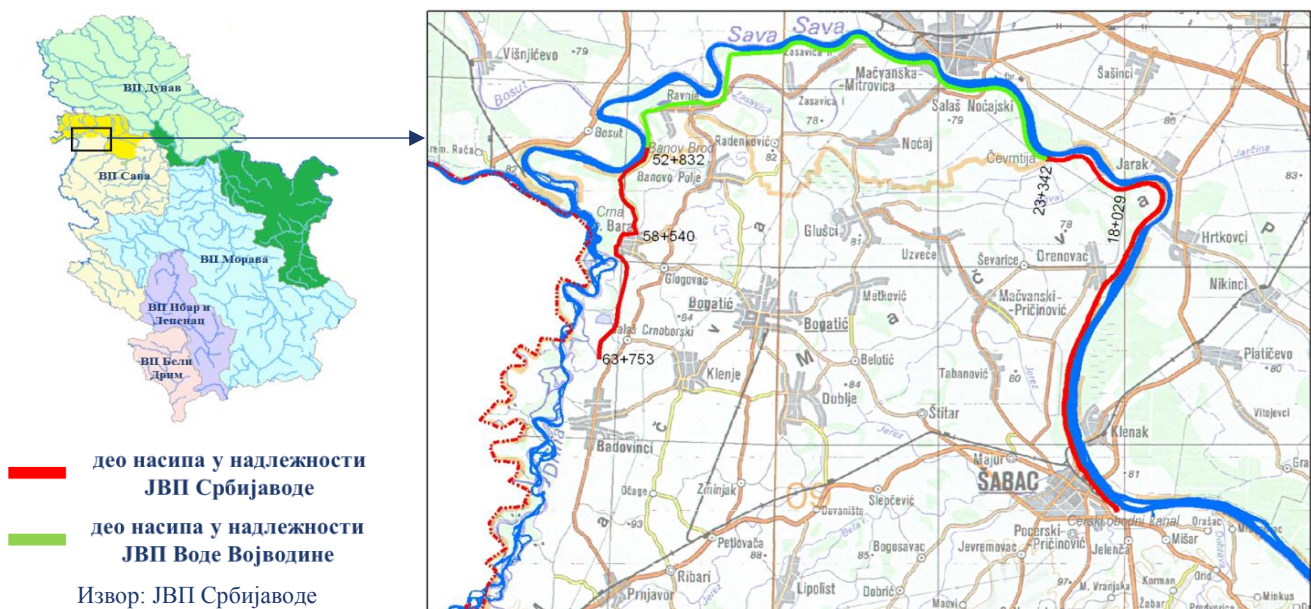
¹¹³ Члан 24, Закона о водама.



се повремено и по потреби, углавном на захтев Републике дирекције за воде, која је према општем плану за одбрану од поплава дужна да координира активности на унапређењу водне делатности, односно уређењу водотока и заштити од штетног дејства вода. Оно што не постоји су писане процедуре којима би се уредили: начин сарадње јавних водопривредних предузећа, координација мера и активности које она спроводе у циљу смањења ризика од поплава и процес размене података, знања и искустава између њих.

Подела управљања водним подручјима према територијалном уместо по хидрографском принципу, не само да је довела до управљања деловима водотока, као што је случај са реком Савом, већ и до управљања деловима водног тела, као што је случај са насипом за одбрану од поплава на простору Мачве, уз десну обалу реке Саве, од Бадовинаца до ушћа Церског ободног канала у Саву. ЈВП Србијаводе управља делом насипа од Бадовинаца до Бановог Брода и од Чевртије до ушћа Церског ободног канала у Саву,¹¹⁴ док ЈВП Воде Војводине управља делом насипа од Бановог Брода до Чевртије.¹¹⁵

Илустрација 12. Подељено управљање, између јавних водопривредних предузећа, на насипу за одбрану од поплава од Бадовинаца до ушћа Церског ободног канала у Саву



Поменути насип важан је за одбрану од поплава на деловима територије јединица локалне самоуправе: Шабац, Сремска Митровица и Богатић. При том, као што деловима насипа управљају различита предузећа, односно ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, тако је и стање ових делова различито, према критеријумима за одбрану од поплава. За део насипа, којим управља ЈВП Воде Војводине, општа оцена је да задовољава критеријуме. Са друге стране, за поједине деонице којима управља ЈВП Србијаводе, општа оцена је да делимично задовољавају критеријуме, па чак и да не задовољавају. Посебно је забрињавајуће стање на делу насипа од Бадовинаца до и око Црне Баре, где је опште стање незадовољавајуће. ЈВП Србијаводе је предузело одређене кораке и кренуло у реконструкцију делова насипа, чије стање не задовољава или делимично задовољава критеријуме за одбрану од поплава. Међутим, управо на овом примеру видимо ризик подељеног управљања једним водним објектом за заштиту од поплава, као што је насип, где би због лошег стања једног дела насипа и његовог

¹¹⁴ Водно подручје Сава, водна јединица „Сава - Шабац“, деоница С.4.4. у Оперативном плану за одбрану од поплава за 2019. годину, за воде I реда.

¹¹⁵ Водно подручје Сава, водна јединица „Сава - Мачванска Митровица“, деоница С.4.4. у Оперативном плану за одбрану од поплава за 2019. годину, за воде I реда.



евентуалног пробоја, могло доћи до угрожавања штићених подручја тамо где је насип у добром стању.

Табела 8. Општа оцена стања деоница на насипу за одбрану од поплава од Бадовинаца до ушћа Церског ободног канала у Саву, за 2017. годину¹¹⁶

Деоница насипа	Надлежно јавно водопривредно предузеће	Општа оцена
од Бадовинаца до Црне Баре	ЈВП Србијаводе	не задовољава
око Црне Баре	ЈВП Србијаводе	не задовољава
од Црне Баре до Бановог Брода	ЈВП Србијаводе	делимично задовољава
од Бановог Брода до Мачванске Митровице	ЈВП Воде Војводине	задовољава
од Мачванске Митровице до Чевртије	ЈВП Воде Војводине	задовољава
од Чевртије до Дреновца	ЈВП Србијаводе	делимично задовољава
од Дреновца до железничког моста у Шапцу	ЈВП Србијаводе	задовољава
од железничког моста у Шапцу до ушћа Церског ободног канала у Саву	ЈВП Србијаводе	задовољава



Препоручује се Републичкој дирекцији за воде да, у сарадњи са Покрајинским секретаријатом, донесе писане процедуре, којим би се јасно уредио начин сарадње између ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине на водним подручјима Дунав и Сава, обезбедила координација мера и активности које они спроводе у циљу смањења ризика од поплава и осигурала размена неопходних података и информација између њих, као и да непосредно надзире примену истих (**Приоритет 2**).

¹¹⁶ Према подацима из Ванредног извештаја о стању водних објеката на водним подручјима „Сава“ и „Дунав“ 2017. године, ЈВП Србијаводе, фебруар 2018. године.



Налаз 2.2. Републичка дирекција за воде није предузела неопходне активности на успостављању Савета за воде и Националне конференције за воде, због чега није обезбеђен већи утицај струке и учешће јавности у заштити од вода



Републичка дирекција за воде није припремила предлог чланова Националне конференције за воде и није предузела неопходне активности како би се основао Савет за воде. Рок за њихово успостављање био је крај 2012. године. Ова два тела требало је да обезбеде укључење јавности и контролу, у свим фазама функционисања и развоја области заштите од вода, као и већи утицај струке у овој области.

Учинити расположивом за јавност прелиминарну процену ризика од поплава, карте угрожености од поплава, карте ризика од поплава и планове управљања ризицима од поплава, као и подржавати активно укључивање заинтересованих страна у израду, преиспитивање и ажурирање планова управљања ризицима од поплава, захтеви су Директиве 2007/60/ЕЦ.¹¹⁷

Једно од основних начела интегралног управљања водама је начело „учешћа јавности“.¹¹⁸ Интегрално управљање водама, између осталог, обухвата и заштиту од штетног дејства вода. Сходно томе, јавност има право на информације о стању вода и раду надлежних органа у области заштите од вода, као и на укључење у процесе припреме и доношења планова управљања ризицима од поплава и контроле њиховог извршења.

Ради обезбеђења утицаја јавности у управљању водама, самим тим и у управљању ризицима од поплава, Влада Републике Србије је требало да оснује Националну конференцију за воде и да именује њене чланове, на предлог Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Републичке дирекције за воде, којој су поверени послови министарства у области водопривреде.¹¹⁹ Национална конференција за воде треба да има 14 чланова, које чине представници јединица локалне самоуправе са сваког водног подручја, представници корисника вода и удружења грађана. Национална конференција за воде би требало, између осталог, да прати реализацију Стратегије управљања водама, која се једним делом односи на уређење водотока и заштиту од штетног дејства вода, да прати реализацију планова управљања водама, са којима би требало да буду усаглашени планови управљања ризицима од поплава, да даје предлоге за побољшање учешћа јавности у процесу планирања, доношења одлука и контроле њиховог спровођења.¹²⁰

Илустрација 13. Мере за остваривање јавности рада у области заштите од вода



Ради разматрања стручних питања, давања стручних мишљења и учешћа у реализацији пројектних задатака у области управљања водама, самим тим и у области заштите од штетног дејства вода, министар пољопривреде, шумарства и водопривреде требало је да оснује Савет за воде, као посебну радну групу.¹²¹ Да би се унапредило стање у области вода, самим тим и стање у области заштите од вода, потребно је обезбедити да стручњаци из наведених области

¹¹⁷ Члан 10, Директиве 2007/60/ЕЦ.

¹¹⁸ Члан 25, Закона о водама.

¹¹⁹ Члан 142, Закона о водама.

¹²⁰ Члан 143, Закона о водама.

¹²¹ Члан 140, Закона о водама.



буду укључени у давање мишљења на предлоге закона и прописа, којима се уређују питања управљања водама, као и у давање мишљења на предлоге стратегије и планова управљања водама.

Влада Републике Србије, 2011. године, донела је Одлуку о оснивању Националне конференције за воде¹²², али није именовала њене чланове, јер их Републичка дирекција није предложила. При том, административно техничке послове за потребе Националне конференције за воде, требало би да обавља Републичка дирекција за воде, што би за њу представљало додатно оптерећење, поред постојећих обавеза. Министар пољопривреде, шумарства и водопривреде није основао Савет за воде, док Републичка дирекција за воде није предузела неопходне активности како би ова радна група била успостављена. Савет за воде, као и Национална конференција за воде, требали су да буду успостављени до краја 2012. године.¹²³

Успостављањем Националне конференције за воде и Савета за воде, требало је да се створе услови за укључење јавности и обезбеди контрола у свим фазама функционисања и развоја области вода, односно области заштите од вода, као и да се обезбеди већи утицај струке. Такође, требало је да се омогући перманентан рад на едукацији и формирању јавне свести о потреби превенције од поплава и значају водних објеката за заштиту од вода. Подизање свести јавности огледа се у личној одговорности свакога ко живи и ради у потенцијално поплавно подручју, да прилагоди своје активности потенцијалној опасности.



Препоручује се Републичкој дирекцији за воде да предузме неопходне активности, како би успоставила Савет за воде и Националну конференцију за воде, и на тај начин омогућила да они почну са обављањем послова из своје надлежности (**Приоритет 2**).

Закључак 3. Угрожено је испуњење циљева Стратегије управљања водама, у области заштите од вода, јер средства и кадрови, у периоду 2017-2018. године, нису обезбеђени у потребном обиму

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на треће ревизијско питање, односно у ком обиму су обезбеђени одговарајући ресурси за спровођење програма у области заштите од штетног дејства вода.

Одговарајући плански и институционални оквир предуслов су да се послови, у области уређења водотока и заштите од штетног дејства вода, одвијају на задовољавајући начин. О овоме смо говорили у [првом](#) и [другом](#) закључку овог извештаја. Међутим, за унапређење стања у овој области, како са аспекта функционисања постојећих система за заштиту од вода, тако и са аспекта планираног развоја, потребно је обезбедити одговарајућа средства и стручне кадрове. Стога смо, у овом делу извештаја пажњу посветили давању одговора у ком обиму су обезбеђена потребна финансијска средства и да ли расположиви број кадрова одговара утврђеним потребама.

¹²² Одлука о оснивању Националне конференције за воде, Владе Републике Србије, 05 број 02-5827/2011 од 21. јула 2011. године („Службени гласник РС“, бр. 55/11).

¹²³ Члан 221 и члан 225, Закона о водама.



Постоји ризик да циљеви Стратегије управљања водама, у погледу функционисања и развоја система за заштиту од вода, неће бити испуњени, јер постојећи модел финансирања не обезбеђује средства у потребном обиму. Такође, попуњеност кадрова, пре свега техничког сектора, у једној од кључних институција за заштиту од вода, на нивоу је око 50% потреба утврђених правилником о организацији и систематизацији послова, што негативно утиче на обављање послова из њене надлежности.

До наведеног закључка смо дошли анализирајући: у ком обиму су испуњени захтеви и пројектоване потребе Стратегије управљања водама, у области финансирања заштите од штетног дејства вода, као и каква је попуњеност кадрова, у кључним институцијама, у области заштите од вода, у односу на потребе утврђене правилником о организацији и систематизацији послова или неким другим актом.

Налаз 3.1. Постојећи модел финансирања заштите од вода, у периоду 2017-2018. године, није обезбедио средства у довољном обиму и у потпуности је завистан од буџета Републике Србије и АП Војводине



Да би се испунили циљеви Стратегије управљања водама, било је потребно уложити 99,5 милиона евра у 2017. години, односно 102,5 милиона евра у 2018. години, у област заштите од штетног дејства вода. Постојећи модел финансирања заштите од вода није обезбедио потребан ниво средстава, у наведеном периоду, и у потпуности је био завистан од буџета Републике Србије и АП Војводине. На овај начин угрожено је испуњење стратешких циљева у области заштите од штетног дејства вода, јер постојећи модел финансирања није стабилан, сталан и предвидив на дужи рок, заснован на принципу самофинансирања, уз уважавање начела „корисник плаћа“, како то захтева Стратегија управљања водама. Посебно забрињавајуће је одржавање регулационих и заштитних водних објеката, где је ниво обезбеђених средстава, у 2017. и 2018. години, био испод 60% потреба утврђених нормативима.

Стратегија управљања водама је плански документ којим се утврђују дугорочни правци управљања водама. Између осталог, Стратегија управљања водама садржи и мере за остваривање утврђених циљева управљања водама, а једна од тих мера је и начин финансирања.¹²⁴

У једној од смерница, које Стратегија управљања водама узима у обзир, приликом утврђивања политика у области управљања водама, наводи се да стабилно финансирање и пословање на принципу самофинансирања морају наћи пуну примену, како би се сектор вода учинио мање зависним од државних средстава.¹²⁵ Ово, између осталог, подразумева сталне изворе, пројектован обим потребних средстава и начин њиховог обезбеђења, уз уважавање начела „корисник плаћа“¹²⁶.

У Стратегији управљања водама пројектована су средства, за плански период, односно за наредних 19 година почев од 2017. године, која је потребно уложити у заштиту од штетног дејства вода.¹²⁷ Пројекција је дата за текуће пословање и одржавање постојећих водних објеката и система у јавној својини, као и за развој, у области заштите од штетног дејства вода (заштита од поплава, ерозије и бујица и одводњавање).

¹²⁴ Члан 30, Закона о водама.

¹²⁵ Тачка 3.3. Смернице за одржавање и унапређење водног режима, Стратегије управљања водама.

¹²⁶ Једно од основних начела интегралног управљања водама, подразумева да се за коришћење водног добра и водних система, који су добра од општег интереса, плаћа реална цена (Тачка 3.1. Концепт управљања водама, Стратегије управљања водама).

¹²⁷ Тачка 4.3.1. Финансирање изградње и реконструкције водних објеката и система и других послова, Стратегије управљања водама.

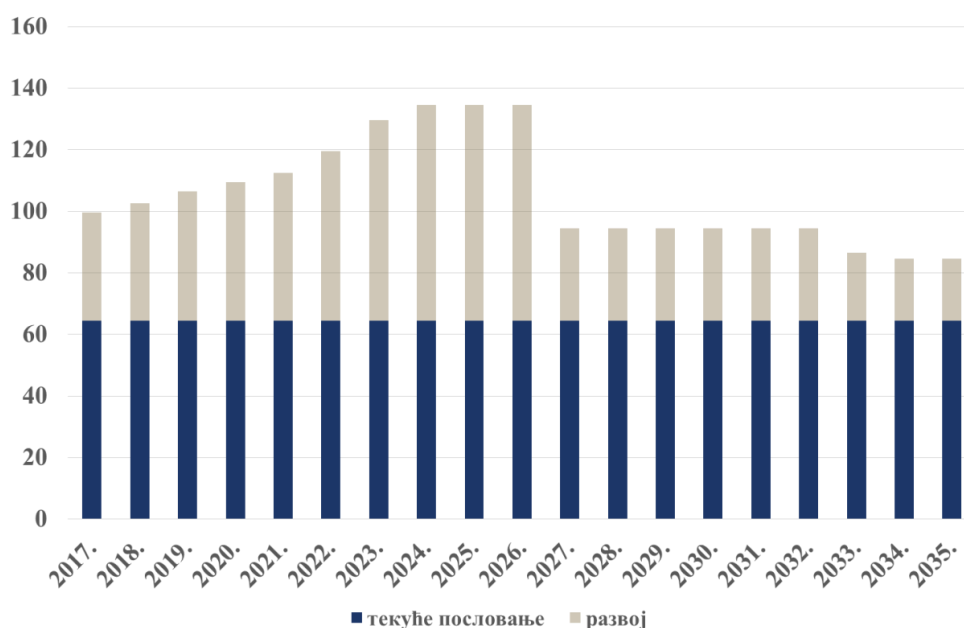


Табела 9. Пројектована потребна средства у планском периоду, у милионима евра¹²⁸

Области сектора вода	Текуће пословање (годишње)	Текуће пословање (укупно)	Развој (укупно)	Потребна средства (укупно)
Уређење водотока и заштита од поплава	23,0	437,0	260,0	697,0
Заштита од ерозије и бујица	7,5	142,5	230,0	372,5
Заштита од унутрашњих вода (одводњавање)	34,0	646,0	290,0	936,0
Заштита од штетног дејства вода (укупно)	64,5	1.225,5	780,0	2.005,5

За добро функционисање и развој сектора вода, у области заштите од штетног дејства вода, у посматраном планском периоду потребно је обезбедити средства у износу око 2 милијарде евра, од чега нешто мање од 40% треба уложити у развој. За разлику од текућег пословања и одржавања, где је потребно сваке године обезбедити 64,5 милиона евра, динамика улагања у развој, у овој области, није уједначена. Улагања у капиталне инвестиције у планском периоду морају бити интензивна, нарочито у првој половини периода, како би се остварили стратешки циљеви.

График 4. Пројектована динамика улагања потребних средстава у планском периоду у област заштите од вода, за текуће пословање и развој, у милионима евра¹²⁹



При том, према наводима представника јавних водопривредних предузећа, пројектована потребна средства, у Стратегији управљања водама, испод су реалних потреба, јер је пројекција заснована на подацима Водопривредне основе Републике Србије¹³⁰ из 2002. године, као и на Стандардима, критеријумима и нормативима за одржавање водопривредних објеката за заштиту од штетног дејства вода из 1996. године.

¹²⁸ Тачка 4.3.1.а. Пројекција потребних средстава за функционисање и развој, Стратегије управљања водама.

¹²⁹ Тачка 4.3.2.б. Динамика улагања у изградњу и реконструкцију капиталних водних објеката, Стратегије управљања водама.

¹³⁰ Уредба о утврђивању Водопривредне основе Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 11/02).



О начину и изворима финансирања Републичког и Покрајинског фонда за воде, говорили смо више у делу [Финансирање заштите од вода](#). Посматрајући изворе средстава за финансирање послова заштите од штетног дејства вода, једино накнаде за воде представљају стабилан извор финансирања, заснован на принципу самофинансирања, уз поштовање начела „корисник плаћа“, који је предвидив на дужи временски период.

Табела 10. Извори финансирања заштите од штетног дејства вода и њихове карактеристике

Извор финансирања	Стабилан извор	Принцип самофинансирања	Карактеристике извора
Буџет Републике Србије и АП Војводине	✓	✗	стабилан, тешко предвидив на дужи рок, плаћају сви порески обвезници, а не само корисници
Накнаде за воде	✓	✓	стабилан, предвидив на дужи рок, корисници плаћају
Концесионе накнаде	✗	✓	нестабилан, на ниском нивоу, корисници плаћају
Сопствена средства правних и физичких лица	✗	✓	нестабилан, на ниском нивоу, корисници плаћају
Средства превентиве из премије осигурања	✗	✓	нестабилан, на ниском нивоу, корисници плаћају
Наменски кредити	✗	✗	стабилан на кратак рок, позајмљена средства
Јавни зајмови	✗	✗	стабилан на кратак рок, позајмљена средства
Донације	✗	✓	нестабилан, тешко предвидив, бесповратна средства

Међутим, након измена Закона о буџетском систему из 2015. године,¹³¹ накнаде за воде више немају карактер наменских јавних прихода, већ карактер општих јавних прихода. Ова измена утицала је да накнаде за воде не буду извор финансирања Републичког и Покрајинског фонда за воде, већ извор финансирања буџета Републике Србије и АП Војводине. При том, АП Војводина је задржала праксу да већину средстава прикупљених од накнада за воде преусмери у Покрајински фонд за воде, чак је у 2017. и 2018. години издвојила и више од тога. За разлику од АП Војводине, средства која Република Србија издваја за Републички фонд за воде крећу се око половине износа средстава прикупљених од накнада за воде, изузев 2018. године када су достигла скоро две трећине. Такође, након поменутих измена Закона о буџетском систему, више ниједан извор финансирања, у области заштите од штетног дејства вода, не испуњава све услове предвиђене Стратегијом управљања водама, да је стабилан, сталан и предвидив на дужи рок, заснован на принципу самофинансирања, уз уважавање начела „корисник плаћа“.

¹³¹ Измењена тачка 15, члана 2, Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон и 103/15).



График 5. Однос наплаћених накнада за воде¹³² и реализованих средстава Републичког фонда за воде¹³³, у периоду 2015-2018, у милијардама динара



График 6. Однос наплаћених накнада за воде¹³⁴ и реализованих средстава Покрајинског фонда за воде, у периоду 2015-2018, у милијардама динара



Промена карактера накнада за воде, утицала је и на структуру извора финансирања два фонда за воде. У периоду од 2015. до 2018. године, оба фонда била су зависна од буџетских средстава. Покрајински фонд за воде, у све четири године, био је финансиран у потпуности из буџета АП Војводине. Слична је ситуација и са Републичким фондом за воде, који је једино у 2015. години финансиран око 0,6 милијарди динара из средстава донација, док је све остало финансирано из буџета Републике Србије. Закључујемо да мања зависност од државних средстава, предвиђена Стратегијом управљања водама, у области заштите од штетног дејства вода, није постигнута.

График 7. Реализована средства Републичког фонда за воде, по изворима финансирања, у периоду 2015-2018, у милијардама динара

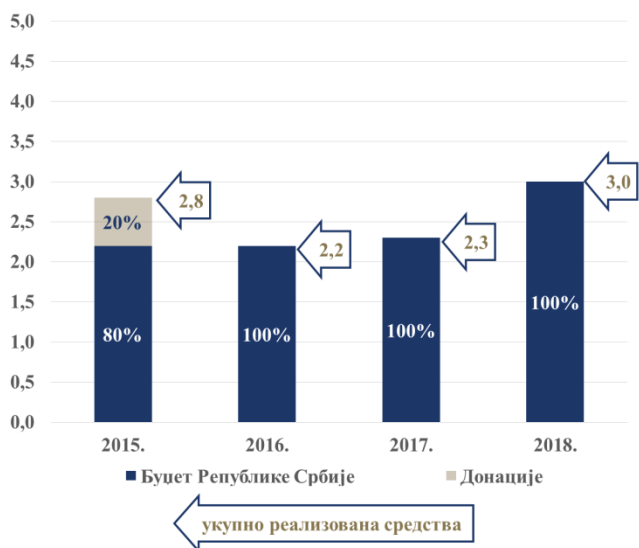
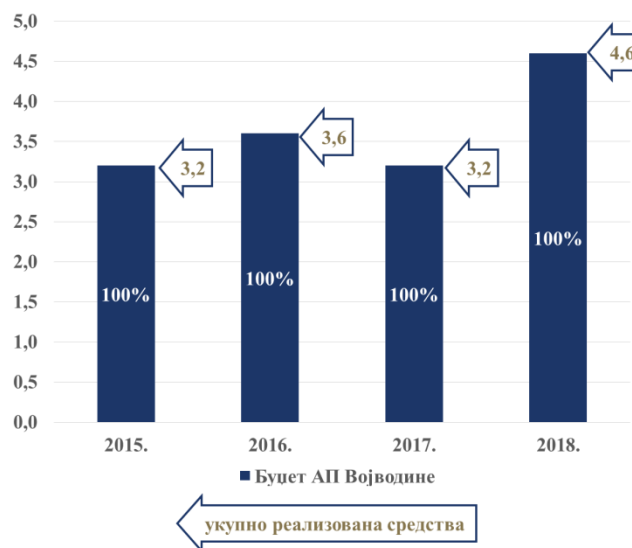


График 8. Реализована средства Покрајинског фонда за воде, по изворима финансирања, у периоду 2015-2018, у милијардама динара



Иако постојећи модел финансирања заштите од штетног дејства вода не испуњава све услове предвиђене Стратегијом управљања водама, иако је финансирање два фонда за воде

¹³² Подаци о наплаћеним накнадама за воде у току године, достављени од стране ЈВП Србијаводе.

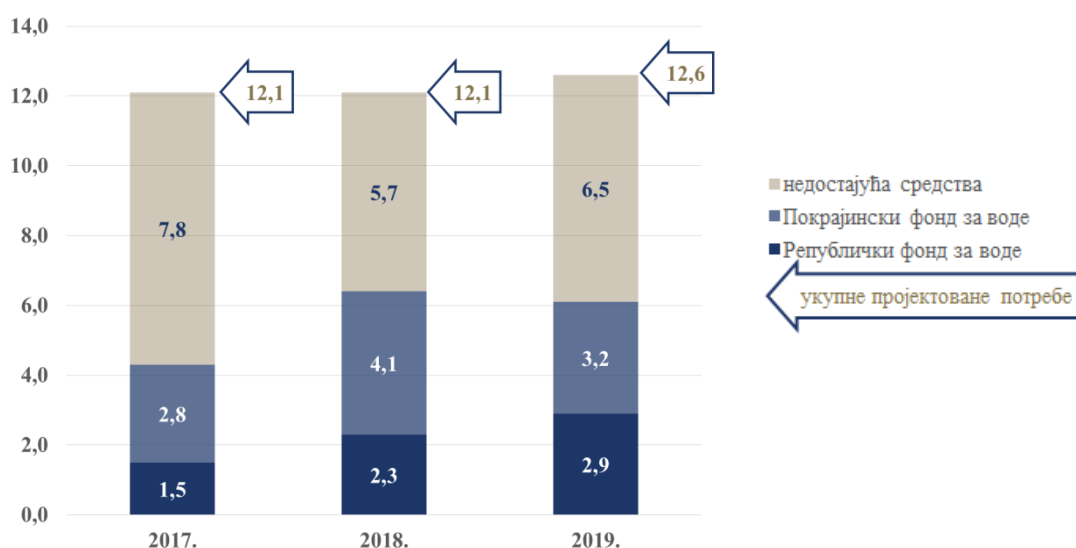
¹³³ У 2015. години, део реализованих средстава финансиран је из донација, у износу 0,6 милијарди динара, стога је за потребе анализе искључен из укупно реализованих средстава Републичког фонда за воде.

¹³⁴ Подаци о наплаћеним накнадама за воде у току године, достављени од стране ЈВП Воде Војводине.



скоро у потпуности зависно од средстава буџета Републике Србије и АП Војводине, много већи проблем је што он не обезбеђује довољно средстава за ефикасно функционисање и развој сектора вода, према пројектованим потребама. Према Стратегији управљања водама за текуће пословање и развој, у области заштите од штетног дејства вода, у 2017. години било је потребно обезбедити 99,5 милиона евра, односно 102,5 милиона евра у 2018. години, док је за 2019. годину планирано 106,5 милиона евра. Када пројектоване потребе упоредимо са реализованим средствима Републичког и Покрајинског фонда за воде, у области заштите од штетног дејства вода, закључујемо да се ниво обезбеђених средстава креће од 35% у 2017. години, преко 53% у 2018. години, до 48% у 2019. години.

График 9. Однос пројектованих потреба¹³⁵ и реализованих средстава фондова за воде¹³⁶, у области заштите од штетног дејства вода, у периоду 2017-2019, у милијардама динара



Послови заштите од штетног дејства вода преваходно се финансирају преко Републичког и Покрајинског фонда за воде. Међутим, део средстава обезбеђен је преко Републичке дирекције за воде и Канцеларије за управљање јавним улагањима. Стога износ недостајућих средстава од 7,8 милијарди динара у 2017. години и 5,7 милијарди динара у 2018. години, није у потпуности прецизан. Преко Републичке дирекције за воде у област управљања водама, која се делом односи и на заштиту од штетног дејства вода, уложено је око 1,3 милијарде динара у 2017. години, односно око 1,7 милијарди динара у 2018. години.¹³⁷ Средства у 2017. години највећим делом обезбеђена су из кредита међународних организација (око 89%), а знатно мање из донација (око 6%) и буџета Републике Србије (око 5%). Структура извора средстава слична је и у 2018. години, око 87% из кредита међународних организација, око 12% из буџета Републике Србије и око 1% из донација. Са друге стране, Канцеларија за управљање јавним улагањима, у току 2017. и 2018. године, уложила је значајна средства у координацију послова након елементарне и друге непогоде, од чега се део односи на санацију и обнову водних објеката за заштиту од штетног дејства вода. У току 2017. године, у координацију послова након елементарне и друге непогоде, Канцеларија за управљање јавним

¹³⁵ Пројектоване потребе из Стратегије управљања водама исказане су у еврима, а за потребе анализе прерачунате су у динаре по просечном званичном средњем курсу евра Народне банке Србије за 2017, односно за 2018. годину, док је за 2019. годину коришћен просек за првих шест месеци.

¹³⁶ Уместо реализованих средстава за 2019. годину, за потребе анализе, узета су планирана средства из Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину („Службени гласник РС“, бр. 95/18), односно из Покрајинске скупштинске одлуке о буџету АП Војводине за 2019. годину („Службени лист АП Војводине“, бр. 60/18).

¹³⁷ Подаци су узети из Извештаја о извршењу буџета – Образац 5, Завршног рачуна Републичке дирекције за воде, за сваку годину појединачно, све програмске активности и пројекти у оквиру програма Интегрално управљање водама.



улагањима уложила је око 3,3 милијарде динара, а у 2018. години око 2 милијарде динара.¹³⁸ Средства у 2017. години обезбеђена су из буџета Републике Србије, док је у 2018. години око 72% обезбеђено из кредита међународних организација и око 28% из буџета Републике Србије. Због ограниченог времена и обимности података, нисмо били у могућности да издвојимо који део средстава Републичке дирекције за воде и Канцеларије за управљање јавним улагањима је уложен у заштиту од штетног дејства вода, јер је у питању захтеван процес. Међутим, ако изузмемо ово ограничење и уз претпоставку да су сва средства ове две институције уложена у заштиту од штетног дејства вода, а свакако нису, закључујемо да су обезбеђена средства и даље била испод нивоа пројектованих потреба.

За успешно спровођење одбране од поплава на брањеним подручјима, најважнији предуслов је обезбеђење функционисања регулационих и заштитних водних објеката, што се остварује превентивним радовима на редовном и инвестиционом одржавању регулисаних водотокова и грађевина у речним коритима, одбрамбених насипа, брана са акумулацијама и ретензионим просторима. Одржавање водних објеката за заштиту од ерозије и бујица и одржавање корита водотокова ван деоница на којима су изграђени објекти, такође има превентивни карактер. Програмима пословања јавних водопривредних предузећа утврђује се укупан обим и врста радова на одржавању који су потребни за постизање функционалности и стабилности регулационих и заштитних водних објеката. Управо подаци из програма пословања ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, за 2017. и 2018. годину, показују да се за редовно и инвестиционо одржавање, водних објеката за одводњавање и заштиту од поплава, ерозија и бујица, издваја испод 60% средстава потребних за обезбеђење пројектованог степена функционалности и поузданости, у складу са важећим стандардима, критеријумима и нормативима. То негативно утиче на функционалност заштитних и регулационих водних објеката и повећава ризик од нових оштећења у неповољним хидролошким условима.

Табела 11. Однос потребних и обезбеђених/планираних средстава за редовно и инвестиционо одржавање водних објеката за одводњавање и заштиту од поплава, ерозије и бујица, у 2017. и 2018. години, у милијардама динара

заштитни и регулациони водни објекти	територија Републике Србије без АП Војводине ¹³⁹	територија АП Војводине ¹⁴⁰	територија Републике Србије	степен редовног и инвестиционог одржавања
потребна средства за одржавање према нормативима	2,8	4,6	7,4	100%
обезбеђена средства 2017. год.	1,1	2,9	4,0	54%
обезбеђена средства 2018. год.	1,6	2,3	3,9	53%

Да је редовно одржавање водних објеката за заштиту од поплава основна превентивна мера за обезбеђење услова за протицање великих вода и спровођење одбране од поплава, наводи се и у Процени ризика од катастрофа у Републици Србији¹⁴¹. Такође, наводи се и да се средства потребна за редовно одржавање изграђеног заштитног система, већ дужи низ година, не обезбеђују у пуном износу, већ на нивоу око 60% потребних средстава, што доводи до девастације постојећег система за заштиту од поплава, смањења његове функционалне спремности и поузданости, а тиме и до повећања ризика од поплава. Посебно је забрињавајуће стање брана.

¹³⁸ Подаци су узети из Извештаја о извршењу буџета – Образац 5, Завршног рачуна Канцеларије за управљање јавним улагањима, за сваку годину појединачно, за програмску активност 0002 – Координација послова након елементарне и друге непогоде.

¹³⁹ Подаци су узети из [годишњег програма пословања ЈВП Србијаводе за 2017, 2018. и 2019. годину](#) (доступни на званичној интернет страници јавног водопривредног предузећа).

¹⁴⁰ Подаци су узети из [годишњег извештаја о пословању](#) (доступни на званичној интернет страници Агенције за привредне регистре) и [годишњег програма пословања](#) (доступни на званичној интернет страници јавног водопривредног предузећа) ЈВП Воде Војводине за 2017. и 2018. годину.

¹⁴¹ Тачка 3. Поплаве, [Процене ризика од катастрофа у Републици Србији](#), Министарства унутрашњих послова Републике Србије, март 2019. године.



Налаз 3.2. Попуњеност кадрова ЈВП Србијаводе, у периоду 2017-2018. године, била је на нивоу око 50% потреба утврђених систематизацијом, што отежава обављање послова предузећа у области заштите од вода



Потребан број извршилаца, да би нека институција квалитетно и благовремено обављала послове из своје надлежности, утврђује се, углавном, правилником о организацији и систематизацији послова. Попуњеност потребног броја извршилаца у ЈВП Србијаводе, у периоду 2017-2018. године, кретала се око 50%. Ово носи ризик да ЈВП Србијаводе не може квалитетно и благовремено да обавља послове из своје надлежности у области заштите од вода, што потврђује кашњење у изради карата угрожености и карата ризика од поплава и кашњење у припреми планова за управљање ризицима од поплава за водна подручја, а има и негативан утицај на управљање бранама, једним од кључних водних објеката за заштиту од поплава. На овако низак ниво попуњености кадрова, према наводима представника ЈВП Србијаводе, утицали су бројни фактори, међу којима су недовољан број кадрова који се школује у области водопривреде и већа привлачност приватног сектора приликом запошљавања.

Корисници јавних средстава дужни су да донесу правилник о организацији и систематизацији послова. Правилником се утврђују организациони делови код послодавца, назив и опис послова, врста и степен захтеване стручне спреме, односно образовања и други посебни услови за рад на тим пословима, а може да се утврди и број извршилаца.¹⁴² Потребан број извршилаца углавном је утврђен правилником о организацији и систематизацији послова, мада може бити утврђен и неким другим актом. Тако утврђен потребан број извршилаца, требало би да одражава реалне потребе у погледу врсте послова који се обављају у организацији, броја извршилаца и потребног знања и искуства, како би институција послове из своје надлежности обављала квалитетно и благовремено.

Потребан број извршилаца у Републичкој дирекцији за воде, према важећем правилнику о организацији и систематизацији послова,¹⁴³ у 2017. и 2018. години, био је 45 извршилаца. У наведеном периоду, попуњеност потребног броја извршилаца кретала се од 80-90%. Иако је степен попуњености био висок, према наводима представника Републичке дирекције за воде, расположиви број извршилаца није био довољан да се послови из надлежности институције обаве квалитетно и благовремено. Примера ради, у периоду 2017-2018. године, у Групи за уређење водотока и заштиту од штетног дејства вода, која је посебно значајна за превенцију од поплава, било је систематизовано троје извршилаца а попуњено двоје. У опису послова ове групе су бројни послови у области уређења водотока и заштите од штетног дејства вода,¹⁴⁴ међу којима и припрема планских докумената за управљање ризицима од поплава. У првом закључку овог извештаја, показали смо да се са припремом ових планских докумената каснило.

¹⁴² Члан 24, Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - одлука УС, 113/17 и 95/18 - аутентично тумачење).

¹⁴³ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, у делу који се односи на Републичку дирекцију за воде.

¹⁴⁴ Припрема стручних основа за припрему прописа из области управљања водама; припрема планских докумената за управљање водама и управљање ризицима од поплава; припрема програма мера за остваривање циљева утврђеним планским документима; припрема и учешће у реализацији националног програма за интеграцију Републике Србије у ЕУ и праћење директива ЕУ; припрема и праћење спровођења пројеката који се реализују у области управљања водама; израда смерница за ограничење коришћења и услова изградње у поплавним подручјима; учешће у изради норматива за одржавање водних објеката за заштиту од поплава, ерозије и бујица и водних објеката за одводњавање, као и норматива за спровођење одбране од поплава; праћење стања и прогнозе метеоролошке и хидролошке ситуације на водама првог реда; праћење стања и контрола спремности водних објеката за заштиту од поплава, ерозије и бујица и водних објеката за одводњавање; координација субјеката и активности током спровођења одбране од поплава и на отклањању последица поплава на водним објектима и водотоковима; припрема стручно-техничких елемената за израду плана набавки Републичког фонда за воде; припрема и израда решења о издавању лиценце правном лицу за обављање послова спровођења одбране од поплава и других облика заштите од штетног дејства вода, старања о функционисању водних објеката и система и др.



Једна од основних делатности ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине је управљање¹⁴⁵ водним објектима за уређење водотока и за заштиту од поплава на водама I реда и водним објектима за одводњавање, који су у јавној својини. Поред ових водних објеката, управљају и бранама са акумулацијама, водним објектима за заштиту од ерозија и бујица на сливовима акумулација, преводницама на каналима и системима за наводњавање, који су у јавној својини.¹⁴⁶ Такође, једна од основних делатности јавних водопривредних предузећа је организовање и спровођење одбране од поплава на водама I реда и на системима за одводњавање, који су у јавној својини.¹⁴⁷ Да би јавна водопривредна предузећа наведене послове, као и друге послове из своје надлежности, могла да обављају квалитетно и благовремено, утврђен је потребан број извршилаца. Анализирали смо попуњеност потребног броја извршилаца два јавна водопривредна предузећа, на дан 31. децембра 2017. и 2018. године. Потребан број извршилаца код ЈВП Србијаводе утврђен је важећим правилником о организацији и систематизацији послова.¹⁴⁸ Потребан број извршилаца код ЈВП Воде Војводине није утврђен важећим правилником о организацији и систематизацији послова, па смо за потребе анализе користили податак о максималном броју запослених¹⁴⁹. Том приликом, утврдили смо две потпуно различите ситуације. Прва ситуација, код ЈВП Воде Војводине, где је попуњеност потребног броја извршилаца скоро 100%. И друга ситуација, код ЈВП Србијаводе, где је попуњеност око 50%. Неке од последица ниског нивоа попуњености кадрова код ЈВП Србијаводе су кашњење у изради карата угрожености и карата ризика од поплава и кашњење у припреми планова за управљање ризицима од поплава за водна подручја (о чему смо писали у [Налазу 1.2](#) овог извештаја), као и негативан утицај на управљање бранама, једним од кључних водних објеката за заштиту од поплава (о чему говоримо у [четвртном закључку](#) овог извештаја).

График 10. Ниво попуњености кадрова јавних водопривредних предузећа на дан 31. децембра 2017.

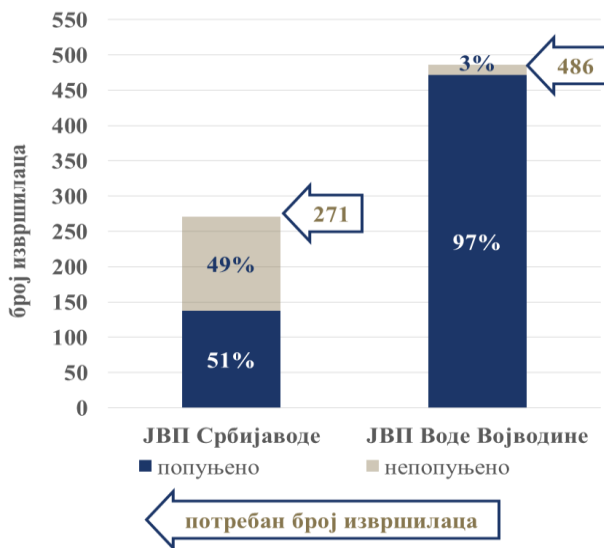
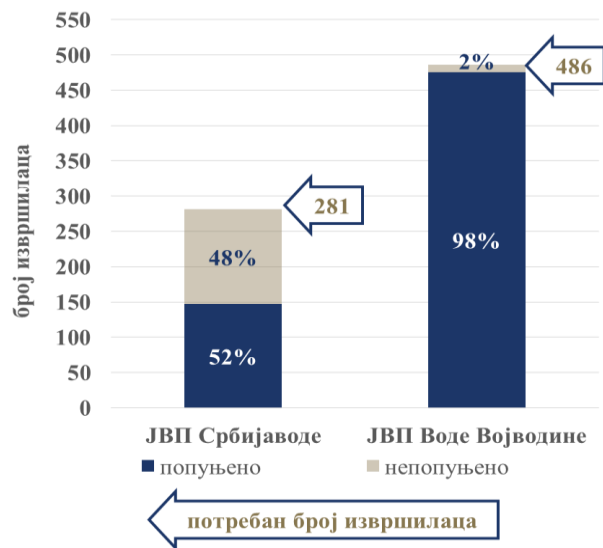


График 11. Ниво попуњености кадрова јавних водопривредних предузећа на дан 31. децембра 2018.



¹⁴⁵ Под управљањем водним објектима у јавној својини, сматра се изградња, реконструкција, санација и одржавање (редовно и инвестиционо) водних објеката на водном земљишту, вршење права инвеститора у име Републике Србије, односно АП Војводине, унапређивање, чување и старање о њиховом наменском коришћењу.

¹⁴⁶ Члан 23, Закона о водама.

¹⁴⁷ Члан 53, Закона о водама.

¹⁴⁸ Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова, којим се уређује унутрашња организација и систематизација послова у ЈВП Србијаводе.

¹⁴⁹ Утврђен Покрајинском скупштинском одлуком о буџету АП Војводине за 2017. годину („Службени лист АП Војводине“, бр. 69/16, 27/17 - испр, 29/17 и 39/17).



Код јавног водопривредног предузећа посебно важан је технички сектор. То је сектор који се непосредно бави пословима водопривреде, самим тим и пословима заштите од штетног дејства вода, и углавном га чине инжењери из различитих области водопривреде. Попуњеност кадрова у техничком сектору, код ЈВП Србијаводе, кретала се, такође, око 50%. На овако низак ниво попуњености кадрова, према наводима представника ЈВП Србијаводе, утицали су бројни фактори, међу којима су недовољан број кадрова који се школује у области водопривреде и већа привлачност приватног сектора приликом запошљавања. Поједина радна места, у оквиру техничког сектора ЈВП Србијаводе, која су важна за заштиту од вода, нису била попуњена у 2017. и 2018. години, као што су, примера ради:

- ↓ главни инжењер за бујице и ерозију – потребно три извршиоца, по један у Дирекцији ЈВП Србијаводе, у Одељењу за заштиту од вода Водопривредног центра „Сава-Дунав“ и у Одељењу за заштиту од вода Водопривредног центра „Морава“;
- ↓ главни инжењер за одржавање – потребан један извршилац у Одељењу за заштиту од вода Водопривредног центра „Сава-Дунав“ и
- ↓ главни инжењер за заштиту од вода – потребан један извршилац у Дирекцији ЈВП Србијаводе.

Закључак 4. Поједине бране нису пренете на управљање јавним водопривредним предузећима, што за последицу има да њихово стање није задовољавајуће и могу утицати на повећање уместо на смањење ризика од поплава

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на четврто ревизијско питање, односно у којој мери су водни објекти за заштиту од поплава на водама I реда пренети на управљање јавним водопривредним предузећима. У циљу давања одговора на ово питање, фокусирали смо се на бране, што смо образложили у делу извештаја [Обухват ревизије](#). Пре свега, на бране које нису пренете на управљање јавним водопривредним предузећима, а требало је да буду, у складу са Законом о водама.

Бране су капитални водни објекти, које заузимају значајно место у систему заштите од поплава, нарочито поплава бујичног карактера. Управљање бранама, које су у јавној својини, у надлежности је јавних водопривредних предузећа, што је детаљније описано у делу извештаја [Обухват ревизије](#). При том, бранама у саставу регионалних и вишенаменских хидросистема, који служе за обезбеђење потреба у области вода (снабдевање водом, наводњавање, заштита вода и заштита од штетног дејства вода), на територији две или више јединица локалне самоуправе, управља јавно предузеће основано од јединица локалне самоуправе за које се обезбеђују потребе у области вода.¹⁵⁰

Управљање бранама, подразумева изградњу, реконструкцију, санацију и одржавање брана (редовно и инвестиционо), вршење права инвеститора у име Републике Србије, односно АП Војводине, унапређивање, чување и старање о њиховом наменском коришћењу.¹⁵¹ Према Закону о водама, јавна водопривредна предузећа одговарају за управљање водним објектима, самим тим и бранама, до висине средстава предвиђених годишњим програмом управљања водама Републике Србије, односно АП Војводине.¹⁵² Ово ограничење у погледу одговорности

¹⁵⁰ Члан 146, Закона о водама.

¹⁵¹ Члан 23, Закона о водама.

¹⁵² Члан 23 став 4, Закона о водама.



управљања водним објектима, према образложењу¹⁵³ из 2016. године, додато је у Закон о водама, јер је функционалност водних објеката за заштиту од поплава, од спољних и унутрашњих вода, смањена услед недостатка средстава за њихово редовно одржавање. Да се средства за редовно одржавање водних објеката за заштиту од поплава не обезбеђују у довољном обиму, већ смо описали у [Налазу 3.1](#) овог извештаја.



Два битна предуслова за ефикасно управљање бранама са акумулацијама, које су у јавној својини Републике Србије, нису испуњена. Јавна водопривредна предузећа нису успоставила свеобухватну, потпуну и поуздану евиденцију о бранама. Такође, поједине бране са акумулацијама, као кључни водни објекти за заштиту од поплава, пре свега бујичног типа, нису пренете на управљање јавним водопривредним предузећима, у складу са Законом о водама. Последица овакве ситуације је да се бранама, које нису пренете, не управља на одговарајући начин. Опште стање појединих брана, које нису пренете, није задовољавајуће, а неке од њих нису укључене у оперативни план за одбрану од поплава, што у крајњем случају може довести до пораста уместо смањења ризика од поплава, у насељима низводно од брана.

До наведеног закључка дошли смо на основу примера појединих високих брана, односно анализирајући: да ли су подаци о њима унети у регистар водних објеката, да ли су оне пренете на управљање јавном водопривредном предузећу, да ли су укључене у Оперативни план за одбрану од поплава за 2019. годину, као и у каквом се општем стању налазе те бране, према извештајима о извршеном надзору и контроли.

Налаз 4.1. Није обезбеђен предуслов за ефикасно управљање бранама, јер јавна водопривредна предузећа нису успоставила поуздану и потпуну евиденцију о њима, односно нису унела две трећине брана у регистар водних објеката



Јавна водопривредна предузећа дужна су да воде регистар водних објеката, у који се уносе подаци о бранама, на прописаним О-2 обрасцима. ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине унели су податке за 58 брана, у регистар водних објеката, од укупно 173 бране, колико смо идентификовали на територији Републике Србије. Посебно је забрињавајуће што ЈВП Србијаводе није унело податке за 21 високу брану, која се налази на територији на којој оно обавља водну делатност. На овај начин није испуњен предуслов за ефикасно управљање бранама, а то је свеобухватна, потпунa и поуздана евиденција о њима.

Један од предуслова за ефикасно управљање било којим објектима, па тако и водним објектима, јесте свеобухватна, потпунa и поуздана евиденција о њима. Ради обезбеђења података потребних за управљање водним објектима, Законом о водама прописано је да се воде водни регистри,¹⁵⁴ међу којима и регистар водних објеката.¹⁵⁵ Обавезу вођења регистра водних објеката имају јавна водопривредна предузећа.¹⁵⁶

Садржина и начин вођења регистра водних објеката ближе је уређена Правилником о садржини и начину вођења Катастра водних објеката.¹⁵⁷ Правилником је предвиђено да се

¹⁵³ Образложење Владе Републике Србије на предлог Закона о изменама и допунама Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 101/16).

¹⁵⁴ Водни регистри су: регистар водног добра, регистар водних објеката, регистар коришћења вода и регистар загађивача.

¹⁵⁵ Члан 131, Закона о водама.

¹⁵⁶ Члан 132, Закона о водама.

¹⁵⁷ „Службени гласник РС“, бр. 34/11.



подаци уносе за 15 врста водних објеката.¹⁵⁸ За сваку врсту водног објекта предвиђен је посебан образац у који се уносе подаци, па се тако подаци о бранама уносе у Образац О-2 Брана са акумулацијом (у даљем тексту: О-2 образац). Регистар водних објеката садржи основне податке о водном објекту,¹⁵⁹ као и техничко-технолошке податке карактеристичне за сваки водни објекат. Податке у регистар уноси јавно водопривредно предузеће за све водне објекте који се налазе на територији на којој то предузеће обавља водну делатност.¹⁶⁰

Према достављеним О-2 обрасцима, од стране ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине, утврдили смо да су регистар водних објеката унети подаци за 58 брана. ЈВП Србијаводе је унело податке за 48 брана, које су на територији у његовој надлежности, док је ЈВП Воде Војводине унело податке за 10 брана, које су на територији АП Војводине.

У Прелиминарној процени ризика од поплава из 2011. године наводи се да у Републици Србији постоји око 60 високих брана¹⁶¹ и преко 100 тзв. „малих“ брана (све остале бране које нису високе). Овај податак већ је указивао да у регистар водних објеката нису унети подаци за све бране. Колико заиста брана има у Републици Србији? До краја вршења ревизије прецизан податак нисмо добили. За потребе анализе комбиновали смо различите изворе података¹⁶² и идентификовали 173 бране на територији Републике Србије. При том, овако утврђен податак мора се узети са резервом, јер нисмо били у могућности да проверимо степен поузданости и потпуности коришћених извора. На основу утврђених података, дошли смо до закључка да две трећине брана на територији Републике Србије није унето у регистар водних објеката.

Нису све бране подједнаке важности за заштиту од поплава. Знатно важније су високе бране, пре свега због капацитета за прихват поплавног таласа, који је значајно већи него код тзв. „малих“ брана. Такође, високе бране углавном имају вишеструку намену, при том су изградња и одржавање ових брана веома скупи и захтевни процеси. Податке о тзв. „малим“ бранама, према наводима представника јавних водопривредних предузећа, врло је тешко прикупити, јер су у питању бране саграђене пре неколико деценија, а документација о тим бранама углавном не постоји или је недоступна. Сходно наведеном, за очекивати је било да су бар подаци за високе бране унети у регистар водних објеката. Међутим, у регистар водних објеката унети су подаци за 44 високе бране од укупно 65, колико смо их идентификовали на територији Републике Србије (преглед идентификованих високих брана дат је у [Анексу 3](#) овог извештаја). На основу наведеног, закључили смо да у просеку свака трећа висока брана на територији Републике Србије није унета у регистар водних објеката.

¹⁵⁸ Врсте водних објеката: регулациони објекат, брана са акумулацијом, насип, канал, други објекат на водотоку, црпна станица, водозахват, постројење за припрему воде за пиће, магистрални цевовод, резервоар, рибњак, објекат за пловидбу, постројење за пречишћавање отпадних вода, испуст и објекат за мониторинг.

¹⁵⁹ Основни подаци о водном објекту су: назив водног објекта, назив водног подручја, регистарски број водног објекта, идентификациони број водног објекта, намена водног објекта, функција водног објекта, положај водног објекта, правни статус објекта, техничка документација водног објекта, водна акта и друге исправе о водном објекту, припадност систему и веза са другим водним објектима.

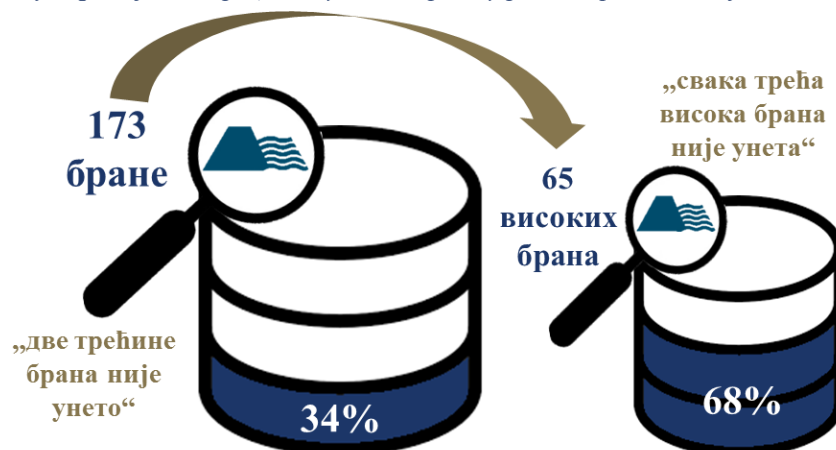
¹⁶⁰ Члан 7, Правилника о садржини и начину вођења Катастра водних објеката.

¹⁶¹ Високим бранама сматрају се бране чија је грађевинска висина виша од петнаест метара. Такође, у високе бране убрајају се и бране чија је грађевинска висина нижа од петнаест метара а виша од десет метара, ако је дужина те бране по круни већа од 500 m, или ако је запремина акумулације воде створена том браном већа од 100.000 m³ или ако је максимални протицај воде која се испушта кроз ту брану већи од 2.000 m³ у секунди. Грађевинска висина бране рачуна се од најниже коте темеља до највише коте бране.

¹⁶² Коришћени су бројни извори података, међу којима Прелиминарна процена ризика од поплава из 2011. године, Процена ризика од катастрофа у Републици Србији из 2019. године, оперативни планови за одбрану од поплава, достављени О-2 обрасци, разни извештаји јавних водопривредних предузећа, подаци са [геопортала ЈВП Србијаводе](#), као и друга документа.



Илустрација 14. Процент унетих брана у регистар водних објеката¹⁶³



За један део брана, које нису унете у регистар водних објеката, процес прикупљања документације и података је у току и за очекивати је да у скоријој будућности оне буду унете у регистар, како наводе представници јавних водoprивредних предузећа. Даље наводе, да су кључни разлози, због којих бране нису унете у регистар, непостојање техничке документације и недостављање података од стране корисника водних објеката. При том, код појединих брана, које су већ унете у регистар водних објеката, подаци у О-2 обрасцу нису потпуни. Примера ради, недостају подаци о власнику водног објекта, издатим водним актима, употребној дозволи и/или упису у катастар непокретности.

Табела 12. Структура брана унетих у регистар водних објеката и идентификованих кроз разне изворе

БРАНЕ	територија у надлежности ЈВП Србијаводе	територија у надлежности ЈВП Воде Војводине	територија Републике Србије
високе бране (О-2 обрасци)	37	7	44
мале бране (О-2 обрасци)	11	3	14
Бране у регистру водних објеката	48	10	58
високе бране (разни извори)	58	7	65
мале бране (разни извори)	92	16	108
Идентификоване бране из разних извора	150	23	173
% унетих брана у регистар водних објеката	32%	43%	34%

Када је у питању унос високих брана у регистар водних објеката, утврдили смо две различите праксе. Прва, где је ЈВП Воде Војводине, у регистар водних објеката, унело податке за свих 7 високих брана, које се налазе на територији на којој ово предузеће обавља водну делатност. И друга, где ЈВП Србијаводе, у регистар водних објеката, није унело податке за 21 високу брану од 58, колико се налази на територији у његовој надлежности. Скоро 90% високих брана се налази на територији на којој водну делатност обавља ЈВП Србијаводе. Значајан утицај на ове две праксе имао је различит број високих брана на територији за коју су предузећа надлежна. Међутим, то не може бити оправдање због ког високе бране нису унете у регистар водних објеката.

Примера ради, висока брана са акумулацијом „Паљуви Виш“, на реци Кладници, у близини Лајковца, није унета у регистар водних објеката. Ова брана је важна за заштиту од

¹⁶³ Процент утврђен на основу достављених О-2 образаца, за бране које су унете у регистар водних објеката, од стране ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине.



поплава, пре свега, једног од најзначајнијих површинских копова угља у Републици Србији – Рударског басена „Колубара“. Такође, не налази се ни у Оперативном плану за одбрану од поплава за 2019. годину, што носи ризик да ЈВП Србијаводе на овом водном објекту не спроводи редовну и ванредну одбрану од поплава. Примери других високих брана, које нису унете у регистар водних објеката, дати су у [Анексу 3](#) овог извештаја.

Унос бране у регистар водних објеката није услов да она буде укључена у оперативни план за одбрану од поплава. Међутим, подаци показују да постоји одређена веза, тако је 80% високих брана које су унете у регистар водних објеката укључено у Оперативни план за одбрану од поплава за 2019. годину. Са друге стране, у Оперативни план за одбрану од поплава за 2019. годину укључено је мање од 30% високих брана које нису унете у регистар водних објеката.



Препоручује се ЈВП Србијаводе да предузме потребне активности како би у регистар водних објеката били унети неопходни подаци за све високе бране, које се налазе на територији на којој предузеће обавља водну делатност (**Приоритет 2**).

Препоручује се ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине да предузму потребне активности како би у регистар водних објеката били унети неопходни подаци за све тзв. „мале“ бране на територији Републике Србије, и то свако предузеће на територији за коју је надлежно (**Приоритет 3**).

Препоручује се ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине да успоставе процедуре које ће обезбедити да убудуће евиденција о унетим бранама у регистар водних објеката, буде свеобухватна, потпуна и поуздана (**Приоритет 2**).

Налаз 4.2. Поједине бране нису пренете на управљање јавним водопривредним предузећима, а неке од њих нису укључене у систем заштите од поплава, иако им је то једна од основних намена



Правна лица која управљају бранама, у јавној својини Републике Србије, била су дужна да те водне објекте пренесу на управљање јавним водопривредним предузећима, до краја прве половине 2017. године. Процес преноса брана није спроведен до краја, а кључни узрок лежи у недовољно прецизираној процедури преноса, нарочито у ситуацијама када бране немају комплетну техничку документацију, употребну дозволу, решене имовинско-правне односе и/или се налазе у лошем стању. Постоје бројни примери брана које нису пренете на управљање ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине. Посебно забрињава ситуација са високим бранама. Ово за последицу има да се појединим бранама не управља на адекватан начин, односно у складу са техничким стандардима и нормативима, па тако опште стање тих брана није задовољавајуће. При том, неке од њих нису укључене у систем заштите од поплава, иако им је то једна од основних намена. Све наведено, у крајњем случају може довести до тога да бране утичу на пораст уместо на смањење ризика од поплава, у насељима низводно од брана.

Изградња и одржавање брана са акумулацијом и ретензионих брана, има за циљ уређење режима вода на одређеном простору, што између осталог обухвата заштиту животне средине и искључење деструктивног дејства вода, редукцијом поплавних таласа. Посебно значајна функција је активна заштита од поплава, која поред решавања питања деструктивног дејства вода има и друге позитивне ефекте, као што је задржавање наноса.

Као што смо већ навели у делу извештаја [Обухват ревизије](#), управљање бранама, које су у јавној својини, у надлежности је јавних водопривредних предузећа. Поред свеобухватне, потпуне и поуздане евиденције о бранама, један од предуслова за ефикасно управљање овим

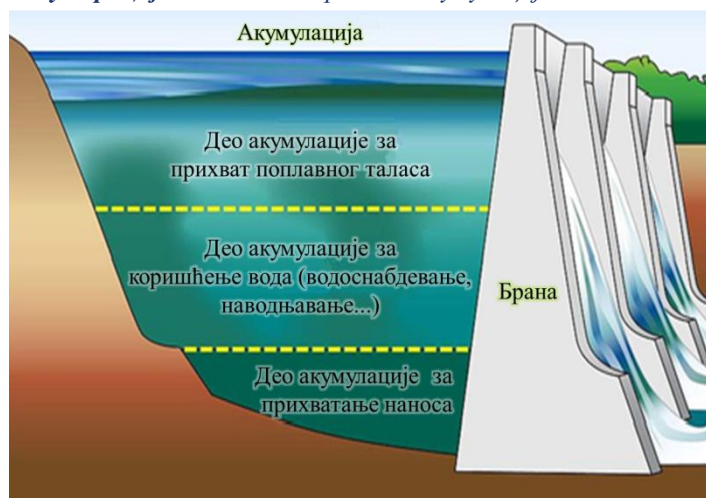


водним објектима је да они буду пренети на управљање јавним водопривредним предузећима, у складу са Законом о водама. Правна лица која управљају бранама, у јавној својини Републике Србије, била су дужна да те водне објекте пренесу на управљање јавним водопривредним предузећима, до краја прве половине 2017. године.¹⁶⁴ Бране на територији Републике Србије ван територије АП Војводине дужно је да преузме на управљање ЈВП Србијаводе. Док, бране на територији АП Војводине дужно је да преузме на управљање ЈВП Воде Војводине.

Правно лице које управља браном дужно је да то чини у складу са Законом о водама. Одржавање брана представља сталну активност и мора се вршити према техничким стандардима и нормативима. Изграђене бране обезбеђују заштиту од поплава само до висине великих вода за које су пројектоване, уз услов да се редовно и адекватно одржавају.¹⁶⁵

Редовна и ванредна одбрана од поплава проглашава се када водостај достигне коту прописану оперативним планом за одбрану од поплава, а очекује се даљи пораст водостаја, или када су заштитни водни објекти угрожени.¹⁶⁶ У спровођењу редовне и ванредне одбране од поплава, која је у надлежности јавних водопривредних предузећа, важну улогу имају водни објекти за заштиту од поплава, међу којима посебно место заузимају бране. Код већине брана једна од основних намена је заштита од поплава. Стога је битно да оне буду укључене у систем заштите од поплава, односно да буду укључене у оперативни план за одбрану од поплава.

Илустрација 15. Намене бране са акумулацијом



Извор: Канцеларија за одговорну власт, Сједињених америчких држава

Пренос бране на управљање јавном водопривредном предузећу није једини услов да она буде одржавана у складу са техничким стандардима и нормативима, односно да њено стање буде задовољавајуће у погледу стабилности и функционалности. Такође, пренос бране на управљање јавном водопривредном предузећу није услов да она буде укључена у оперативни план за одбрану од поплава, јер постоје примери брана које нису пренете а укључене су у оперативни план. Међутим, подаци указују да постоји одређена веза између преноса брана на управљање јавном водопривредном предузећу, са једне стране, и њиховог општег стања и укључености у оперативни план за одбрану од поплава, са друге стране.

Процес преноса брана на управљање јавним водопривредним предузећима није спроведен до краја. Наведено смо утврдили анализирајући студије случаја, односно примере високих брана, у јавној својини, које нису пренете на управљање ЈВП Србијаводе, а требало је да буду, у складу са Законом о водама.

¹⁶⁴ Првобитно рок је био до краја 2010. године, у складу са чланом 219, Закона о водама. Након измена Закона о водама из 2016. године, додати су чланови 108 (с2) и 114 (с2), према којима је рок био до краја прве половине 2017. године.

¹⁶⁵ Тачка 3.3. Смернице за одржавање и унапређење водног режима, Стратегије управљања водама.

¹⁶⁶ Члан 53, Закона о водама.



Табела 13. Преглед анализираних примера високих брана, односно студија случаја

Назив бране	Водоток	Јединица локалне самоуправе	Пренос на управљање ЈВП	Оперативни план за 2019.	Општа оцена стања
Бован	Моравица	Алексинац	✓	✓	задовољава
Врутци	Ђетиња	Ужице	✗	✓	делимично задовољава
Голи Камен	Црновршки поток	Лучани	✗	✓	не задовољава
Горњи Бањани	Велика Дичина	Горњи Милановац	✗	✗	не задовољава

Техника студија случаја, коришћена је из разлога непостојања поуздане и потпуне евиденције о бранама, чему је посебна пажња посвећена у [Налазу 4.1](#) овог извештаја. Одабране су високе бране, због њихове важности, и то бране на територији на којој водну делатност обавља ЈВП Србијаводе, јер се на њој налази скоро 90% високих брана. Одабране су бране које, према расположивим информацијама, на прикладан начин приказују тренутно стање, везано за процес преноса брана на управљање јавном водопривредном предузећу. Подаци о бранама су прикупљени из извештаја о стању брана и акумулација¹⁶⁷ ЈВП Србијаводе, извештаја о контроли брана¹⁶⁸ Републичке дирекције за воде, достављених О-2 образаца ЈВП Србијаводе и обављених интервјуа.

Илустрација 16. Брана са акумулацијом „Бован“, опште информације



Налази се на реци Моравици, у близини Алексинца.

Изграђена 1979. године.

Грађевинска висина 46 m.

Намењена заштити од поплава и коришћењу вода.

Простор за пријем поплавног таласа 28.000.000 m³.

Насута брана од каменог набачаја.

Извор: ЈВП Србијаводе

Пример високе бране „Бован“ је пример добре праксе. Ова брана је пренета на управљање ЈВП Србијаводе. Земљиште обухваћено браном, акумулацијом и пратећим објектима је укњижено и налази се у власништву Републике Србије. Брана је унета у регистар водних објеката. Такође, укључена је у систем заштите од поплава, односно у Оперативни план за одбрану од поплава за 2019. годину. ЈВП Србијаводе спроводи редовно одржавање ове бране на годишњем нивоу, као и инвестиционо одржавање према потребама. Брана је функционална, налази се у стабилном стању, односно у могућности је да безбедно прихвати поплазни талас за који је пројектована. Општа оцена стања бране са акумулацијом „Бован“ је „задовољава“. Једино се, као потенцијални проблем, наводи недостатак средстава за набавку потрошног материјала, потребног за редовно сервисирање и инвестиционо одржавање бране.

¹⁶⁷ Извештај о стању брана и акумулација за 2018. годину, ЈВП Србијаводе, из априла 2019. године, као и Извештај о стању брана и акумулација за 2017. годину, ЈВП Србијаводе, из фебруара 2018. године.

¹⁶⁸ Извештај о реализацији заједничке акције контроле брана са акумулацијом на територији Републике Србије у 2018. години, Одељење водне инспекције Републичке дирекције за воде и Одељења за инспекцијске послове грађевинарства Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, из августа 2019. године.



Илустрација 17. Брана са акумулацијом „Врутци“, опште информације



Налази се на реци Ђетињи, у близини Ужица.

Изграђена 1984. године.

Грађевинска висина 77 m.

Намењена уређењу водотока, заштити од поплава и коришћењу вода.

Простор за пријем поплавног таласа 14.500.000 m³.

Лучна бетонска брана.

Извор: ЈВП Србијаводе

Пример високе бране „Врутци“ је пример бране која није пренета на управљање ЈВП Србијаводе, а требало је да буде, у складу са Законом о водама. Брана је унета у регистар водних објеката. Такође, укључена је у Оперативни план за одбрану од поплава за 2019. годину. Према наводима, у стабилном је стању и нема ризика од пуцања бране. Међутим, тело бране процурује, иако је вршена санација 2010. и 2011. године, када је санирано око 80% процуривања. Стање оскултационе опреме,¹⁶⁹ неопходне за праћење аномалија у телу бране и евентуалног померања бране, јако је лоше. Тачније функционише само мањи део. Мерач нивоа воде на круни бране не показује тачну вредност. Такође, командни пулт бране, важан за праћење стања бране и акумулације, није у функцији и захтева реконструкцију. Снимање наноса у акумулацији је започето у 2019. години, с тим да претходно никада није рађено, још од првог пуњења акумулације. Резултати снимања се тек очекују. На обалама акумулације има појаве мањих клизишта. Акумулациони простор је повремено угрожен појавом црвених алги. Посебно алармантна ситуација је била током 2014. године, када је водоснабдевање Града Ужица из акумулације било обустављено. На основу наведеног, општа оцена стања бране са акумулацијом „Врутци“ је „делимично задовољава“. На брани се може спроводити редовна и ванредна одбрана од поплава, једини проблем може бити одсуство координације рада са мањом уставом низводно од бране, у самом Ужицу. Ова устава нема простор за прихват поплавног таласа, стога мора бити подигнута и испражњена у тренутку наилаaska поплавног таласа.

Процес преноса бране „Врутци“ на управљање ЈВП Србијаводе је започет, али није спроведен до краја. Јавно комунално предузеће „Водовод“ из Ужица, уз сагласност Градског већа Града Ужица, донело је одлуку о преносу бране на управљање ЈВП Србијаводе. Међутим, ЈВП Србијаводе није преузело брану на управљање, јер како наводе, брана нема комплетну техничку документацију и употребну дозволу. Такође, наводе да, без додатно обезбеђених средстава нису у могућности да преузму на управљање брану, која због свог стања захтева значајна улагања. Са друге стране, представници ЈВП „Водовод“ тврде да предузеће нема довољно капацитета да обезбеди потребну документацију и доведе брану у одговарајуће стање. Тренутно, средства за одржавање бране издвајају оба предузећа сходно могућностима, али је то испод потребног обима. При том, ингеренције ова два предузећа нису јасно дефинисане. Оваква ситуација неодржива је на дуг рок, према наводима представника оба предузећа.

¹⁶⁹ Оскултациону опрему на брани „Врутци“ чини око 600 мерних инструмената, уграђених у тело бране још 1980. године, од којих већина није у функцији, а требало би да пружају информације неопходне за праћење стабилности бране.



Илустрација 18. Брана са акумулацијом „Голи Камен“, опште информације



Налази се на Црновршком потоку, у близини Лучана.

Изграђена 1988. године.

Грађевинска висина 33 m.

Намењена заштити од поплава и коришћењу вода.

Простор за пријем поплавног таласа 100.000 m³.

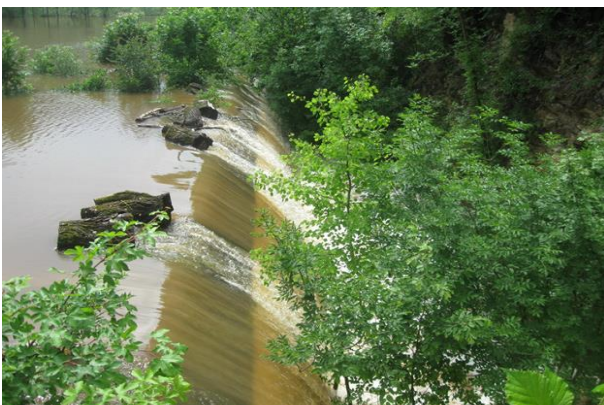
Брана са глиненим језгром и каменим набачајем на косинама.

Извор: ЈВП Србијаводе, фото – Инфо лига

Још један пример бране која није пренета на управљање ЈВП Србијаводе, а требало је да буде, је висока брана „Голи Камен“. Брана се налази у регистру водних објеката. Такође, налази се и у Оперативном плану за одбрану од поплава за 2019. годину. Међутим, спровођење редовне и ванредне одбране од поплава на брани, скоро да није могуће. Затварач темељног испуста бране није у функцији, што значи да брану није могуће испразнити пре наилаaska поплавног таласа. Акумулација је углавном пуна, односно одржава се на коти бочног прелива. Стање оскултационе опреме је јако лоше, два репера за геодетско осматрање су уништена, а уређаји за мерење слегања, у телу бране, не раде. Потез испод бране прилично је засићен водом, на шта су утицале провирне воде, јер је шахт за њихову евакуацију запуњен наносом и муљом. Такође, уочено је значајно истицање воде на брзотоку преливног бочног канала, непознатог порекла. Сходно наведеном, општа оцена стања бране са акумулацијом „Голи Камен“ је „не задовољава“. Оваква оцена указује да брана, због лошег стања, може утицати на пораст ризика од поплава, у насељима низводно од бране, уместо на његово смањење. Да би се то избегло потребно је спровести одређене радове, чија вредност према проценама из 2018. године износи 5,8 милиона динара.

Процес преноса бране „Голи Камен“ на управљање ЈВП Србијаводе није ни започет. У регистру водних објеката, као корисник бране са акумулацијом води се Земљорадничка задруга „Воћар-Драгачево“ из Котраже. Управо, ово правно лице треба да покрене поступак преноса, али се оно налази у стечају. ЈВП Србијаводе обавестило је стечајног управника, да је брану са акумулацијом потребно изузети из стечајне масе. ОвOME треба додати да брана нема комплетну техничку документацију, као ни употребну дозволу. Оваква ситуација утицала је да одржавање бране, које спроводи ЈВП Србијаводе, буде знатно испод потребног обима.

Илустрација 19. Ретензиона брана „Горњи Бањани“ (преливање у априлу 2015. год.), опште информације¹⁷⁰



Налази се на реци Велика Дичина, у близини Горњег Милановца.

Изграђена 1966. године.

Грађевинска висина 17 m.

Намењена заштити од поплава.

Простор за пријем поплавног таласа 65.000 m³.

Насута брана од каменог набачаја.

Извор: ЈВП Србијаводе, фото – ЈКП Горњи Милановац

¹⁷⁰ Ретензиона брана нема акумулацију, већ само простор за прихват поплавног таласа.



На пример високе бране „Горњи Бањани“, која није пренета на управљање ЈВП Србијаводе, Државна ревизорска институција је већ скренула пажњу у свом извештају 2018. године.¹⁷¹ Ова брана није унета регистар водних објеката. Такође, није укључена у систем заштите од поплава, односно није укључена у Оперативни план за одбрану од поплава за 2019. годину. У извештају¹⁷² Института за рударство и металургију „Бор“, наводи се да је стабилност бране озбиљно нарушена, као и да објекат није комплетно завршен. Није изграђен одговарајући уливни објекат на водозахвату, због чега долази до запушења темељног испуста бране и задржавања воде у ретензионом простору 60 и више дана. У том периоду брана не би могла да прихвати поплазни талас за који је пројектована. Узводна косина и круна бране су обрасли густим растињем и веома су запуштени, а ретензиони простор је нарастао у вегетацију. Брана процурује у десном боку и испод темеља бране, приликом акумулирања воде до коте бочног прелива. Такође, два земљотреса, која су погодила овај крај 1988. и 1999. године, и поплава из 1992. године, значајно су нарушили стабилност бране. Општа оцена стања ретензионе бране „Горњи Бањани“ је „не задовољава“. Оваква оцена и угрожена стабилност бране указују да би у случају наилаaska великих вода могло доћи до урушавања бране. На тај начин уместо да брана штити, насеља низводно, од поплава, могла би изазвати супротан ефекат.

Процес преноса бране „Горњи Бањани“ на управљање ЈВП Србијаводе је започет, али није спроведен до краја. Јавно комунално предузеће „Горњи Милановац“ из Горњег Милановца, уз сагласност Општине Горњи Милановац, донело је одлуку о преносу бране на управљање ЈВП Србијаводе и прибавило пројекат затеченог стања бране. Међутим, ЈВП Србијаводе није преузело брану на управљање, јер како наводе, брана нема комплетну техничку документацију и употребну дозволу и налази се у јако лошем стању. Према речима представника ЈКП „Горњи Милановац“, предузеће нема довољно капацитета да обезбеди потребну документацију и доведе брану у одговарајуће стање. ЈВП Србијаводе не одржава брану и не спроводи редовну и ванредну одбрану од поплава на њој. Тренутно нико не одржава брану, једино је ЈКП „Горњи Милановац“ спроводило радове мањег обима, кошење и чишћење бране.

Обрађене студије случаја, односно примери високих брана, у јавној својини, које нису пренете на управљање ЈВП Србијаводе, нису једини примери. Постоје и други примери брана, како високих, тако и тзв. „малих“ брана, које нису пренете на управљање ЈВП Србијаводе. Процес преноса брана на управљање није спроведен до краја ни на територији АП Војводине, која је у надлежности ЈВП Воде Војводине. Навешћемо само пример високе бране „Мохарач“, на истоименој реци, у близини Шида, где је поступак преноса на управљање ЈВП Воде Војводине још увек у току.

Као што смо већ навели, бране нису пренете на управљање јавним водопривредним предузећима, јер немају комплетну техничку документацију, немају употребну дозволу, налазе се у лошем стању или нису обезбеђена средства за њихово одржавање и реконструкцију. Такође, негативан утицај на пренос брана имају и нерешени имовинско-правни односи, у погледу власништва над браном и акумулацијом. Међутим, кључни разлог због ког бране нису пренете на управљање, према наводима представника ЈВП Србијаводе, налази се у процедури преноса, која није довољно прецизирана, односно нису јасно наведене обавезе страна у поступку. Тако је било покушаја да се брана пренесе путем записника о примопредаји, без пратеће документације.

¹⁷¹ Извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања Јавног комуналног предузећа „Горњи Милановац“, Горњи Милановац за 2017. годину.

¹⁷² Извештај о затеченом стању са лабораторијом геодетских радова, Институт за рударство и металургију „Бор“ из Бора, септембар 2017. године.



Да ризик од урушавања бране није само планска категорија, видели смо на примеру бране „Бусур“, на истоименој реци, у близини Петровца на Млави. У јуну 2018. године, дошло је до проламања ове бране. Том приликом вода из акумулације поплавила је насеља низводно од бране, поплавени талас је стигао и до самог Петровца на Млави. За санацију и реконструкцију ове бране, према проценама, биће потребно издвојити око 193 милиона динара. Поређења ради, брана „Бусур“ мања је од брана „Голи Камен“ и „Горњи Бањани“.

Илустрација 20. Проламање бране „Бусур“, 2018. год.



Извор: ЈВП Србијаводе



Препоручује се ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине да, у сарадњи са Републичком дирекцијом за воде, покрену иницијативу за прецизирање процедуре преноса брана са акумулацијама на управљање јавним водопривредним предузећима, у складу са Законом о водама, нарочито у случајевима када брана нема комплетну техничку документацију, употребну дозволу, решене имовинско-правне односе и/или се налази у лошем стању (**Приоритет 1**).

Такође, препоручује се ЈВП Србијаводе и ЈВП Воде Војводине да предузму неопходне активности како би пренос брана са акумулацијама, на управљање јавним водопривредним предузећима, био спроведен до краја, у што краћем временском року, за све бране за које је то предвиђено Законом о водама (**Приоритет 3**).



V Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањења ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су у обавези да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности, односно свих налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;
3. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року од једне до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном року Државној ревизорској институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.



Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



АНЕКСИ

Анекс 1. Значајна поплавна подручја¹⁷³

Редни број	Водоток	Значајно поплавно подручје	Водно подручје
1	Дунав	од границе са Бугарском до бране ХЕ „Бердап 2“	Дунав
2	Дунав	кроз Голубац и узводно до границе са Мађарском	Дунав
3	Тимок	целим током	Дунав
4	Бели Тимок	целим током	Дунав
5	Трговишки Тимок	од састава са Сврљишким Тимоком и узводно кроз Књажевац	Дунав
6	Сврљишки Тимок	од састава са Трговишким Тимоком и узводно кроз Књажевац	Дунав
7	Сврљишки Тимок	кроз Сврљиг	Дунав
8	Јасеничка река	од ушћа до и кроз Милошево	Дунав
9	Пек	од ушћа до и кроз Волују	Дунав
10	Млава	од ушћа до и кроз Петровац	Дунав
11	Витовница	од ушћа до и кроз Аљудово	Дунав
12	Нера	на заједничком сектору са Румунијом	Дунав
13	Канал Банатска Паланка – Нови Бечеј (Хс ДТД)	од ушћа до улива Тамиша	Дунав
14	Караш	од ушћа до границе са Румунијом	Дунав
15	Вршачки канал	целим током	Дунав
16	Марковачки поток	од ушћа до бране Велико Средиште	Дунав
17	Моравица (Вршац)	од ушћа до границе са Румунијом	Дунав
18	Ројга	од ушћа до границе са Румунијом	Дунав
19	Брзава	од ушћа до границе са Румунијом	Дунав
20	Тамиш	од ушћа до уставе Опово	Дунав
21	Тамиш	од уставе Томашевац до границе са Румунијом	Дунав
22	Стари Бегеј	од ушћа до границе са Румунијом	Дунав
23	Тиса	од ушћа до границе са Мађарском	Дунав
24	Канал Бегеј (Хс ДТД)	од ушћа до Канала Банатска Паланка - Нови Бечеј (Хс ДТД)	Дунав
25	Златица	од ушћа до границе са Румунијом	Дунав
26	Плазовић	од ушћа до границе са Мађарском	Дунав
27	Велика Морава	целим током	Морава
28	Језава	од ушћа до пута Осипаоница - Пожаревац	Морава
29	Раља	од ушћа до и кроз Умчаре	Морава
30	Јасеница	од ушћа до и кроз Јарменовце	Морава
31	Кубршница	целим током	Морава
32	Велики Луг	од ушћа до Ђуринаца	Морава

¹⁷³ Подаци доступни на [званичној интернет страници Републичке дирекције за воде](#).



Редни број	Водоток	Значајно поплавно подручје	Водно подручје
33	Милатовица	од ушћа до ушћа Мисаче	Морава
34	Ресава	од ушћа до манастира Манасија	Морава
35	Рача	од ушћа до Адровца	Морава
36	Лепеница (Крагујевац)	од ушћа до Драгобраће	Морава
37	Угљешница	од ушћа до и кроз Крагујевац	Морава
38	Белица	од ушћа до Белице	Морава
39	Лугомир	целим током	Морава
40	Жупањевачка	од ушћа до и кроз Жупањевац	Морава
41	Дуленска	од ушћа до и кроз Дулене	Морава
42	Раваница	од ушћа до и кроз Ћуприју	Морава
43	Црница	од ушћа до Поповца	Морава
44	Каленићка	од ушћа до и кроз Доњи Крчин	Морава
45	Јужна Морава	целим током	Морава
46	Моравица (Алексинац)	од ушћа до бране Бован	Морава
47	Нишава	од ушћа до Димитровграда	Морава
48	Топлица (Дољевац)	од ушћа до Куршумлије	Морава
49	Пуста река (Дољевац)	од ушћа до бране Брестовац	Морава
50	Јабланица (Лесковац)	од ушћа до и кроз Лебане	Морава
51	Шуманка	од ушћа до Клајића	Морава
52	Ветерница	од ушћа до бране Барје	Морава
53	Власина	од ушћа до Бољара	Морава
54	Лужница (Бабушница)	од и кроз Љуберађу до и кроз Бабушницу	Морава
55	Трновачка река	од ушћа до и кроз Велики Трновац	Морава
56	Биначка Морава	од састава са Моравицом (Бујановац) до Лучана	Морава
57	Моравица (Бујановац)	од ушћа до Ослара	Морава
58	Пчиња	кроз Трговиште	Морава
59	Западна Морава	целим током	Морава
60	Расина	од ушћа до бране Ћелије	Морава
61	Гружа	од ушћа до бране Гружа	Морава
62	Ибар	од ушћа до Ибарске клисуре	Ибар и Лепенац
63	Рашка	кроз Нови Пазар	Ибар и Лепенац
64	Јошаница	кроз Нови Пазар	Ибар и Лепенац
65	Чемерница	од ушћа до Доње Ракове	Морава
66	Дичина	од ушћа до и кроз Брђане	Морава
67	Деспотовица	од ушћа до и кроз Горњи Милановац	Морава
68	Бјелица	од ушћа до и кроз Гучу	Морава
69	Моравица (Ариље)	од ушћа до и кроз Ивањицу	Морава
70	Велики Рзав	од ушћа до ушћа Малог Рзава	Морава
71	Ђетиња	од ушћа до Севојна	Морава

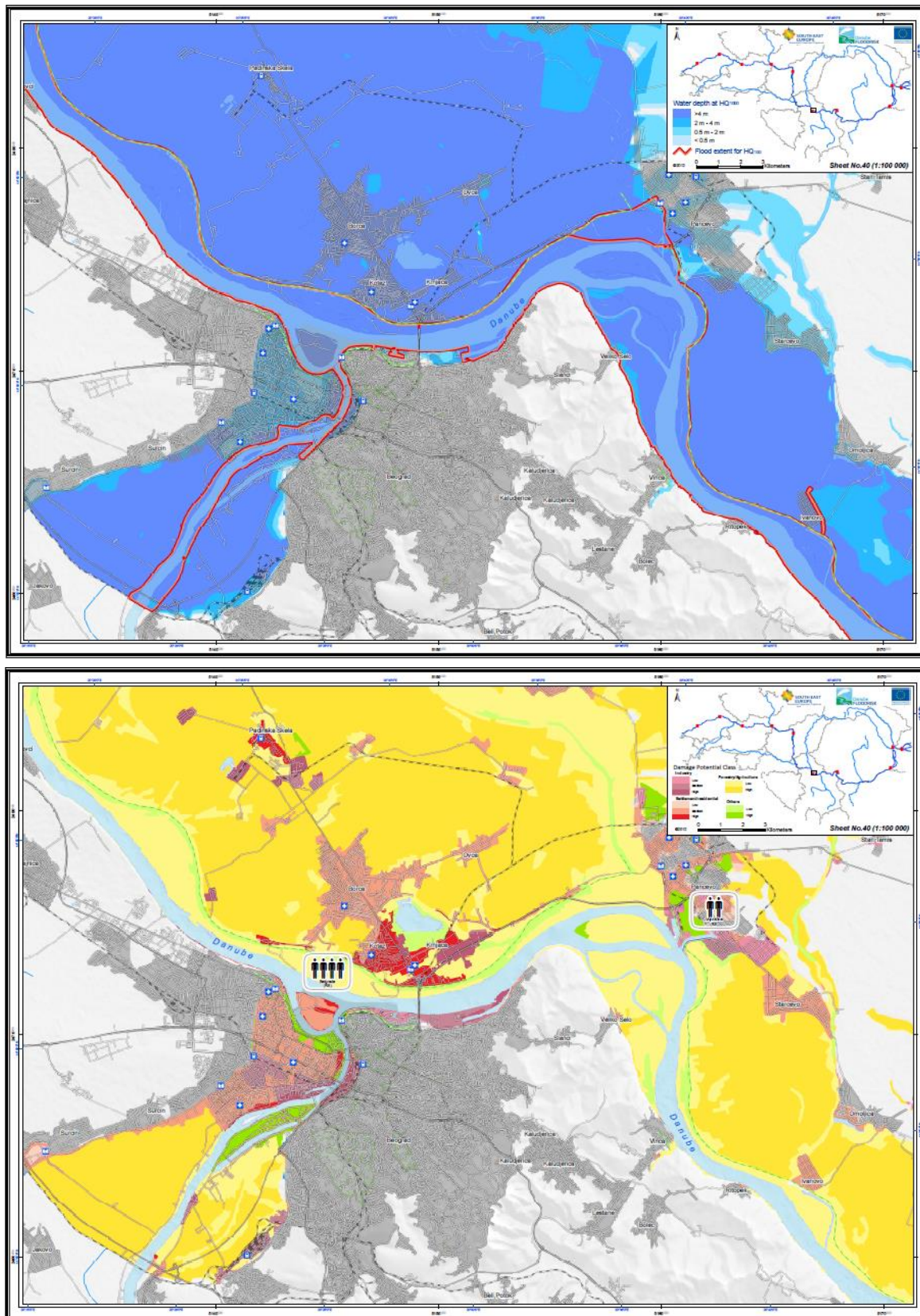


Редни број	Водоток	Значајно поплавно подручје	Водно подручје
72	Скрапеж	од ушћа до и кроз Калениће	Морава
73	Лужница (Пожега)	од ушћа до Лелића	Морава
74	Сава	од ушћа до границе са Хрватском	Сава
75	Топчидерска река	од ушћа до ушћа потока Паланка	Сава
76	Баричка река	од ушћа до и кроз Барич	Сава
77	Колубара	целим током	Сава
78	Тамнава	од ушћа до и кроз Коцељеву	Сава
79	Уб	од ушћа до пута Уб - Коцељева	Сава
80	Грачица	од ушћа до и кроз Уб	Сава
81	Турија	од ушћа до Венчана	Сава
82	Бељаница	од ушћа до Бељине	Сава
83	Барајевска река	од ушћа до ушћа Дубоког потока	Сава
84	Баћевачка река	од ушћа до Гунцата	Сава
85	Враничина	од ушћа до Јабучја	Сава
86	Лукавица	од ушћа до и кроз Лазаревац	Сава
87	Љиг	од ушћа до и кроз Љиг	Сава
88	Топлица (Мионица)	од ушћа до и кроз насеље Врујци	Сава
89	Рибница (Мионица)	од ушћа до и кроз Мионицу	Сава
90	Љубостиња	од ушћа до Рађевог села	Сава
91	Босут	од ушћа до границе са Хрватском	Сава
92	Дрина	од ушћа до бране Зворник	Сава
93	Јадар	од ушћа до и кроз Осечину	Сава
94	Ликодра	кроз Крупањ	Сава
95	Љубовиђа	од ушћа до и кроз Љубовију	Сава
96	Пилица	од ушћа до и кроз Бајину Башту	Сава
97	Лим	од ушћа Увца до бране Потпећ	Сава
98	Лим	кроз Пријеполје и узводно до и кроз Бродарево	Сава
99	Грабовица	кроз Сјеницу	Сава

Напомена: Осенчени водотокови припадају водама II реда, док остали водотокови припадају водама I реда.



Анекс 2. Карта угрожености и карта ризика од поплава за ужу територију Града Београда¹⁷⁴



¹⁷⁴ Карте преузете са званичне интернет странице [Међународне комисије за заштиту реке Дунав](#).



Анекс 3. Високе бране у Републици Србији¹⁷⁵

Редни број	Назив бране	Водоток	Јединица локалне самоуправе	Надлежно ЈВП ¹⁷⁶	О-2 образац ¹⁷⁷	Оперативни план за 2019. год. ¹⁷⁸
1	Аранђеловац 1	Дубоки поток	Аранђеловац	Србијаводе	Не	Не
2	Бајина Башта	Дрина	Бајина Башта	Србијаводе	Да	Да
3	Барје	Ветерница	Лесковац	Србијаводе	Да	Да
4	Батлава	Батлава	Подујево	Србијаводе	Не	Да
5	Бован	Моравица	Алексинач	Србијаводе	Да	Да
6	Борковац	Борковац	Рума	Воде Војводине	Да	Да
7	Борско језеро	Брестовачка река	Бор	Србијаводе	Да	Да
8	Бресница	Бресничка река	Прокупље	Србијаводе	Да	Да
9	Брестовац	Пуста река	Бојник	Србијаводе	Да	Да
10	Букуља	Велика Букуља	Аранђеловац	Србијаводе	Не	Не
11	Власина (Врла 1)	Власина	Сурдулица	Србијаводе	Да	Да
12	Врла 2	Врла	Сурдулица	Србијаводе	Не	Да
13	Врутци	Ћетиња	Ужице	Србијаводе	Да	Да
14	Вучак	Вучачки поток	Смедерево	Србијаводе	Не	Не
15	Газиводе	Ибар	Зубин Поток	Србијаводе	Не	Да
16	Гараши	Букуља	Аранђеловац	Србијаводе	Не	Не
17	Голи Камен	Црновршки поток	Лучани	Србијаводе	Да	Да
18	Горњи Бањани	Велика Дичина	Горњи Милановац	Србијаводе	Не	Не
19	Градац	Градац	Ваљево	Србијаводе	Не	Не
20	Грачанка	Грачанка	Приштина	Србијаводе	Не	Да
21	Грлиште	Грлишка река	Зајечар	Србијаводе	Да	Да
22	Гружа	Гружа	Кнић	Србијаводе	Да	Да
23	Добродол	Бановачки поток	Рума	Воде Војводине	Да	Не
24	Дубоки поток	Дубоки поток	Београд - Барајево	Србијаводе	Не	Да
25	Ђердап 1	Дунав	Кладово	Србијаводе	Да	Да
26	Ђердап 2	Дунав	Неготин	Србијаводе	Да	Да
27	Завој	Височица	Пирот	Србијаводе	Да	Да
28	Зворник	Дрина	Мали Зворник	Србијаводе	Да	Да
29	Златибор	Црни Рзав	Чајетина	Србијаводе	Не	Не
30	Језава	Језава	Смедерево	Србијаводе	Не	Не
31	Кокин Брод	Увац	Нова Варош	Србијаводе	Да	Да
32	Кореница	Кореница	Петровац на Млави	Србијаводе	Да	Да

¹⁷⁵ Идентификоване високе бране на територији Републике Србије, на основу бројних извора података, међу којима су Прелиминарна процена ризика од поплава из 2011. године, Процена ризика од катастрофа у Републици Србији из 2019. године, оперативни планови за одбрану од поплава, достављени О-2 обрасци, разни извештаји јавних водопривредних предузећа, подаци са [геопортала ЈВП Србијаводе](#), као и друга документа.

¹⁷⁶ Јавно водопривредно предузеће надлежно за унос података у регистар водних објеката, за наведену брану, и за спровођење редовне и ванредне одбране од поплаве, на тој брани уколико је укључена у оперативни план за одбрану од поплава.

¹⁷⁷ Одговор „Да“ значи да је ЈВП Србијаводе, односно ЈВП Воде Војводине, доставило О-2 образац за наведену брану. Одговор „Не“ значи да ЈВП Србијаводе, односно ЈВП Воде Војводине, није доставило О-2 образац за наведену брану.

¹⁷⁸ Одговор „Да“ значи да је наведена брана укључена у Оперативни план за одбрану од поплава за 2019. годину, на водама I реда, односно одговор „Не“ значи да није.



Редни број	Назив бране	Водоток	Јединица локалне самоуправе	Надлежно ЈВП ¹⁷⁶	О-2 образац ¹⁷⁷	Оперативни план за 2019. год. ¹⁷⁸
33	Крајковац	Крајковачка река	Мерошина	Србијаводе	Да	Да
34	Крушчица	Бели Рзав	Бајина Башта	Србијаводе	Да	Не
35	Лазићи - кањон	Бели Рзав	Бајина Башта	Србијаводе	Да	Не
36	Лазићи - превој	Бели Рзав	Бајина Башта	Србијаводе	Да	Не
37	Липовица	Бели Рзав	Бајина Башта	Србијаводе	Да	Не
38	Лисина	Божичка река	Босилеград	Србијаводе	Не	Не
39	Љуково	Љуковачки поток	Инђија	Воде Војводине	Да	Да
40	Међеш	Међеш	Ириг	Воде Војводине	Да	Не
41	Међувршје	Западна Морава	Чачак	Србијаводе	Да	Да
42	Мохарач	Мохарач	Шид	Воде Војводине	Да	Да
43	Нова Грошница	Грошничка река	Крагујевац	Србијаводе	Да	Да
44	Овчар Бања	Западна Морава	Чачак	Србијаводе	Да	Да
45	Ораовица	Ораовичка река	Прешево	Србијаводе	Не	Не
46	Павловци (Кудош)	Кудошки поток	Рума	Воде Војводине	Да	Да
47	Паљуви Виш	Кладница	Лајковац	Србијаводе	Не	Не
48	Парменац	Западна Морава	Чачак	Србијаводе	Не	Не
49	Потпећ	Лим	Прибој	Србијаводе	Да	Да
50	Првонек	Бањска река	Врање	Србијаводе	Да	Да
51	Придворица	Придворичка река	Блаце	Србијаводе	Да	Да
52	Прохор Пчињски	Пчиња	Бујановац	Србијаводе	Не	Не
53	Радаљска Бања	Црни Радаљ	Мали Зворник	Србијаводе	Да	Да
54	Радоиња	Увац	Нова Варош	Србијаводе	Да	Да
55	Растовница	Растовничка река	Прокупље	Србијаводе	Да	Да
56	Рибница	Рибница	Краљево	Србијаводе	Да	Не
57	Селова	Топлица	Куршумлија	Србијаводе	Не	Не
58	Соколовица	Велики Тимок	Зајечар	Србијаводе	Да	Не
59	Спајићи	Бели Рзав	Бајина Башта	Србијаводе	Да	Не
60	Спомен Парк	Староселски (Сушички) поток	Крагујевац	Србијаводе	Да	Да
61	Стубо - Ровни	Јабланица	Ваљево	Србијаводе	Не	Да
62	Суково (Тивој Дол)	Тивој Дол	Пирот	Србијаводе	Не	Не
63	Ћелије	Расина	Крушевац	Србијаводе	Да	Да
64	Увац (Сјеница)	Увац	Нова Варош	Србијаводе	Да	Да
65	Шидска Шидина (Сот)	Шидина	Шид	Воде Војводине	Да	Да