



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2021

PRIPRAVENOSŤ SLOVENSKEJ REPUBLIKY
NA RIEŠENIE SUCHA

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	3
ZOZNAM OBRÁZKOV.....	3
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA	4
KONTROLNÁ AKCIA	6
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	6
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	6
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA.....	6
2.2 VÝKON KONTROLY.....	6
3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE.....	6
3.1 NESPRÁVNE NASTAVENIE A IMPLEMENTÁCIA STRATÉGIE SR V OBLASTI SUCHA.....	6
3.2 NEDOSTATOČNÉ RIADENIE POLITIKY MANAŽMENTU SUCHA.....	9
4 KONTAKT	10

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA / SKRÁTENÉ POMENOVANIE	VÝZNAM
Agenda 2030	Agenda 2030 pre trvalo udržateľný rozvoj
GWP	Globálne vodné partnerstvo
ISSAI	Medzinárodné štandardy najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI 100 – základné princípy kontroly verejného sektora, ISSAI 300 – základné princípy kontroly výkonnosti a ISSAI 400 – základné princípy kontroly súladu)
MŽP SR, ministerstvo	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
Rámcová smernica o vode	Smernica 2000/60/ES Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva
SR, Slovensko	Slovenská republika
WMO	Svetová meteorologická organizácia

ZOZNAM OBRÁZKOV

Obrázok č. 1: Tri piliere pre manažment sucha	6
Obrázok č. 2: Politika sucha a proces pripravenosti v 10 krokoch	7
Obrázok č. 3: Najvýznamnejšie zainteresované strany pre riešenie problematiky sucha.....	9

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Podľa Agendy 2030 sú klimatické zmeny jednou z najväčších výziev našej doby a ich negatívne dopady obmedzujú schopnosť krajín dosiahnuť trvalo udržateľný rozvoj. Vyčerpávanie prírodných zdrojov a negatívne dopady zhoršujúceho sa životného prostredia, vrátane sucha prispievajú k rozšíreniu výziev, ktorým ľudstvo čelí. Sociálny a ekonomický rozvoj závisí od udržateľného manažmentu prírodných zdrojov našej planéty.

Sucho ako celosvetový prírodný fenomén patrí k javom, ktoré ovplyvňujú okrem prírody a krajiny aj spoločnosť. Na rozdiel od iných prírodných katastrof sa vyvíja pomaly a dlhodobo. V roku 2050 by podľa WMO mohlo mať problém s prístupom k pitnej vode viac ako päť miliárd ľudí. Za posledných 20 rokov sa počet suchých dní zvýšil takmer o tretinu. Dôsledky extrémneho sucha v súčasnosti pociťujú ľudia najmä v chudobných krajinách. Pre dlhodobé extrémne sucha a nedostatok vody už dnes v niektorých častiach sveta ľudia nemôžu žiť a opúšťajú svoje obydľia a migrujú do oblastí menej postihnutých suchom.

Slovensko postihlo v tomto storočí niekoľko období sucha, ktoré zasiahli rôznou intenzitou rozdielne územia našej krajiny. Problém sucha je zložitejší než sa na prvý pohľad javí. Okrem prirodzených príčin vzniku sucha ako sú procesy v atmosfére, sú to predovšetkým dôsledky zásahov človeka do krajiny. Spôsob hospodárenia s pôdou od 50. rokov minulého storočia (odvodňovanie poľnohospodárskej pôdy, likvidácia medzí a remízok, pestovanie monokultúr a pod.), odlesňovanie ako aj masívna výstavba a betónovanie veľkých plôch sú len časťou problémov, ktorým je potrebné venovať pozornosť. Dopady sucha sa môžu prejaviť už v blízkej budúcnosti aj na Slovensku, nedostatkom vody a neúrodou.

V reakcii na zvyšujúci sa počet epizód sucha a narastajúcu nerovnováhu medzi dopytom po vode a jej dostupnosťou, sa problematikou sucha začali zaoberať aj európske inštitúcie. K najdôležitejším zásadám európskej politiky patrí **zmena prístupu od krízového riadenia sucha k riadeniu rizika sucha**.

Sucho bolo po prvý raz označené za významný vodohospodársky problém vo Vodnom pláne Slovenska na roky 2021 až 2027. Podľa „Metodickej príručky pre prípravu plánov manažmentu sucha“ by sa mala vytvoriť politika pre problematiku sucha založená na riadení rizík, a tiež stratégia na jej realizáciu. Strategický dokument by mal byť pripravený ako rámcový dokument obsahujúci hlavné zásady politiky pre problematiku sucha spolu so všeobecným plánom na jej realizáciu, vrátane všetkých potrebných krokov na vypracovanie plánu manažmentu sucha.

Viaceré dokumenty pre **oblasť sucha** sú považované Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky za strategické, pričom problematika sucha v nich **nie je riešená komplexne a systémovo**. Na MŽP SR boli v tejto súvislosti zriadené dve pracovné skupiny, ktoré sa otázkami spojenými so suchom zaoberali bez významného prínosu v hľadaní riešení. Slovenská republika nemá v súčasnosti **pre manažment sucha vytvorenú žiadnu stratégiu**.

Základom pre hodnotenie sucha a prijímanie adekvátnych opatrení je vyhodnotenie významných období sucha, ktoré sa vyskytli v minulosti. Ministerstvo napriek tomu, že malo k dispozícii množstvo údajov, tieto nespracovalo a nevyhodnotilo komplexne. Dôsledkom takéhoto prístupu **neboli identifikované oblasti, ktoré sú ohrozené rizikom výskytu sucha**. Taktiež nebol stanovený kompletný a jednotný systém indikátorov sucha a neboli ani definované jednotlivé štádia závažnosti sucha a jednotné prahové hodnoty.

Výsledkom takéhoto prístupu k riešeniu sucha bolo, že opatrenia prijaté na zvládanie sucha (napr. podporovať realizáciu obnovy biodiverzity a ekosystémov, vodozádržné opatrenia, obhospodarovanie poľnohospodárskej pôdy spôsobom minimalizujúcim pôdnu eróziu a zhutnenie pôd) boli smerované pre celé územie Slovenska a nie do tých oblastí, ktoré sú suchom najviac ohrozené. Opatrenia nemali stanovené zodpovednosti, ani ďalšie ukazovatele, na základe ktorých by bolo možné vyhodnotiť ich prínos. **Ministerstvo nevyhodnocovalo prijaté opatrenia z hľadiska ich dopadu na sucha a nemalo prehľad o ich financovaní**.

Pre dosiahnutie synergického efektu opatrení **je potrebné, aby politiku manažmentu sucha koordinoval orgán so silným mandátom** od vlády SR. V prípade uprednostňovania vlastných sektorových zámerov zainteresovaných subjektov budú prijímané opatrenia len neefektívnym vynakladaním finančných prostriedkov na presadzovanie lokálnych záujmov.

Zber a vyhodnocovanie údajov je dôležitý i z hľadiska budovania systému včasného varovania, ktorý bol na Slovensku zavedený len čiastočne.

Na základe zistených nedostatkov možno konštatovať, že SR nie je pripravená na riešenie sucha tak, aby sa eliminovali budúce hrozby pre životné prostredie a spoločnosť, pretože problematika sucha nie je riešená komplexne a systémovo, nie je pre ňu vypracovaná stratégia a manažment sucha nie je koordinovaný orgánom so silným mandátom od vlády SR.

NKÚ SR upozorňuje na riziko nenaplnenia všetkých cieľov, ku ktorým sa SR prihlásila vo vzťahu k trvalo udržateľnému rozvoju spoločnosti.

Vzhľadom k vyššie uvedeným zisteniam NKÚ SR odporúča výboru NR SR pre pôdohospodárstvo a životné prostredie:

- zaviazat' predsedu vlády SR, aby sa úpravou zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy zabezpečilo posilnenie postavenia Ministerstva životného prostredia SR v oblasti riešenia problematiky sucha.

KONTROLNÁ AKCIA

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Kontrolná akcia Pripravenosť SR na riešenia sucha bola vykonaná na základe Plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2021. Predmetom kontroly bolo nastavenie a implementácia stratégie SR v oblasti sucha, zabezpečenie financovania opatrení a riadenie politiky manažmentu sucha.

Účelom kontroly bolo preveriť pripravenosť SR na riešenie problematiky sucha.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Kontrola bola realizovaná v súlade so zákonom NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI).

Kontrolovaným obdobím boli roky 2018 až 2020 a súvisiace obdobia.

2.2 VÝKON KONTROLY

Kontrola bola vykonaná na MŽP SR ako kontrola výkonnosti. V rámci kontroly boli definované kritéria, ktoré vychádzali z právneho rámca Rámcovej smernice o vode, overených postupov a očakávaní. Zistenia boli formulované za účelom zlepšiť pripravenosť SR na riešenie sucha.

V procese prípravy kontrolnej akcie boli identifikované viaceré riziká, ktoré boli kontrolou aj potvrdené.

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

3.1 NESPRÁVNE NASTAVENIE A IMPLEMENTÁCIA STRATÉGIE SR V OBLASTI SUCHA

Východisková európska stratégia kladie dôraz na riešenie sucha v kontexte Rámcovej smernice o vode. Priniesla zásadnú zmenu, a to prechod od krízového riadenia sucha (opatrenia prijímané, keď sa sucho vyskytne) k riadeniu rizika sucha (opatrenia prijímané v predstihu) s cieľom predchádzať výskytu sucha a zmierňovať jeho dôsledky na spoločnosť, ekonomiku a životné prostredie. Napĺňanie tohto cieľa je postavené na troch pilieroch uvedených na obrázku č. 1.

Obrázok č. 1: Tri piliere pre manažment sucha



Zdroj: WMO a GWP

Na vypracovanie politiky v oblasti sucha a vypracovanie plánu manažmentu sucha odporúča dokument „Usmernenie pre národnú politiku manažmentu sucha“ (WMO a GWP, 2014) uplatňovať desaťkrokový prístup znázornený na obrázku č. 2.

Obrázok č. 2: Politika sucha a proces pripravenosti v 10 krokoch



Zdroj: WMO a GWP

Základom pre hodnotenie sucha a prijímanie opatrení v oblasti manažmentu sucha je **vyhodnotenie významných období sucha**, ktoré sa vyskytli v minulosti. Na základe výsledkov vyhodnotenia historických epizód sucha je možné a potrebné vytvoriť **kompletný systém indikátorov sucha**.

Hlavným cieľom vyhodnotenia historického výskytu sucha je vyhodnotenie rizika sucha. Konkrétnym výstupom vyhodnotenia historického výskytu sucha je **identifikácia oblastí s najväčším potenciálnym rizikom výskytu sucha**, ktorý je jedným z hlavných podkladov pre návrh a prioritizáciu opatrení na zmiernenie účinkov sucha.

Vyhodnotenie historických epizód sucha musí byť komplexné, zamerané na vyhodnotenie pravdepodobnosti výskytu sucha, ako aj **hodnotenie jeho dopadov na ľudí, životné prostredie a hospodársku činnosť**. Ide o vyhodnotenie všetkých typov sucha (meteorologické, hydrologické, poľnohospodárske, sociálno-ekonomické), a to vo vzájomných interakciách v rámci každej významnej epizódy sucha.

MŽP SR nevykonalo komplexné vyhodnotenie historického výskytu sucha a z toho dôvodu nebolo vykonané ani vyhodnotenie rizika sucha (pravdepodobnosť výskytu a potenciálnych nepriaznivých dopadov na ľudí, životné prostredie a hospodársku činnosť) Neboli tiež identifikované oblasti s potenciálnym výskytom sucha, čo je predpokladom pre nastavenie účinných opatrení na jeho zvládanie.

Jednou z hlavných podmienok pre hodnotenie sucha je **stanovenie kompletného systému indikátorov sucha pre jednotlivé typy sucha a prahových hodnôt pre definované štádiá závažnosti sucha**. Rámcový návrh na vypracovanie systému indikátorov sucha je uvedený v dokumente Európskej komisie Drought management plan report. Kompletný systém indikátorov by mal zahŕňať indikátory pre jednotlivé typy (kategórie) sucha (meteorologické, hydrologické, poľnohospodárske, sociálno-ekonomické) a ich kombinácie. Pre jednotlivé typy indikátorov by mali byť stanovené štandardizované prahové hodnoty pre klasifikáciu rôznych štádií závažnosti sucha. Štádiá závažnosti sucha odporúčené v uvedenom dokumente sú normálne štádium sucha, počiatočné štádium sucha, závažné štádium sucha a extrémne štádium sucha. Odporúčené prahové hodnoty pre hodnotenie závažnosti sucha by mali byť vyjadrené

pomocou jednoduchšej porovnávacej škály od 0 po 1, pričom základnými kritériami hodnotenia závažnosti sucha je intenzita a dĺžka trvania sucha.

SR nemala kompletný a jednotný systém indikátorov sucha vytvorený kombináciou všetkých typov sucha (meteorologické, hydrologické, poľnohospodárske, sociálno-ekonomické). Nemala zadefinované jednotlivé štádia závažnosti sucha a nemala stanovené jednotné prahové hodnoty pre jednotlivé typy sucha v rámci danej kategórie sucha.

V aktualizácii Vodného plánu Slovenska pre tretí plánovací cyklus (2021 až 2027) **bolo sucho prvýkrát označené za významný vodohospodársky problém**. V prípade, že sucho je považované za významný vodohospodársky problém, v zmysle Rámcovej smernice o vode môže byť Vodný plán Slovenska doplnený o podrobnejšie plány zaoberajúce sa identifikovaným problémom, akým je napr. aj sucho.

Strategický dokument ako návrh politiky, rozvojovej koncepcie, plánu a programu by mal určovať strategický rámec, na ktorý nadväzuje akčný plán obsahujúci súbor plánovaných opatrení a projektov, prostredníctvom ktorých majú byť naplnené ciele stratégie. **Sucho je komplexný problém, ktorý má nadrezortný charakter a vyžaduje si flexibilný prístup pri tvorbe národnej stratégie.**

Ministerstvo považuje za strategické dokumenty zaoberajúce sa suchom **Stratégiu adaptácie SR na zmenu klímy, Akčný plán pre implementáciu Stratégie adaptácie SR na zmenu klímy (implementačný dokument k Stratégii adaptácie SR na zmenu klímy) a Akčný plán H₂ODNOTA JE VODA.**

Stratégia adaptácie SR na zmenu klímy (2018) má postavenie strategického rámcového dokumentu pre zmenu klímy; **nebola prioritne koncipovaná na účely zvládania sucha a neobsahuje ani stratégiu manažmentu sucha**. Opatrenia na zvládanie sucha, uvedené v Akčnom pláne pre implementáciu Stratégie adaptácie SR na zmenu klímy (2021), neboli zadefinované tak, aby bolo možné vyhodnocovať ich dopad s ohľadom na naplnenie strategických cieľov v oblasti sucha. **Akčný plán H₂ODNOTA JE VODA nemožno pokladať za strategický dokument manažmentu sucha**, pretože nebol vypracovaný ako súčasť integrovaného riadenia povodí, nehodnotil nedostatok vody a sucho ako dva javy spôsobené rozdielnymi príčinami. Materiál neprešiel procesom strategického posudzovania. Akčný plán H₂ODNOTA JE VODA má charakter osobitného účelového dokumentu, ktorý bol vypracovaný ako podklad pre čerpanie finančných prostriedkov z verejných zdrojov.

MŽP SR vo svojich strategických dokumentoch neriešilo problematiku sucha komplexne. Slovenská republika nemala vypracovanú stratégiu manažmentu sucha.

Základom Akčného plánu H₂ODNOTA JE VODA bol program 51 opatrení na riešenie dôsledkov sucha a nedostatku vody. Opatrenia boli zatriedené podľa ich účelu a zoradené do skupín podľa sektorov, pričom nebolo zrejmé, ktoré opatrenia sú zacielené na nedostatok vody a ktoré na sucho (napr. rekonštrukcia 510 km odvodňovacích kanálov, podporovať realizáciu obnovy biodiverzity a ekosystémov, vodozádržné opatrenia, obhospodarovanie poľnohospodárskej pôdy spôsobom minimalizujúcim pôdnu eróziu a zhutnenie pôd, modernizácia a obnova existujúcich a nových závlahových systémov). Opatrenia Akčného plánu H₂ODNOTA JE VODA neboli zacielené prioritne do rizikových oblastí, ale vzťahovali sa na celé Slovensko.

Akčný plán H₂ODNOTA JE VODA nemal stanovené žiadne cieľové hodnoty rozsahu celého programu, ani merateľné ukazovatele jeho účinkov. Pre žiadne z opatrení neboli určené zodpovednosti, stanovené merateľné ukazovatele výsledkov realizovaných opatrení a ani špecifické ciele z hľadiska predpokladaných účinkov na zmiernenie sucha.

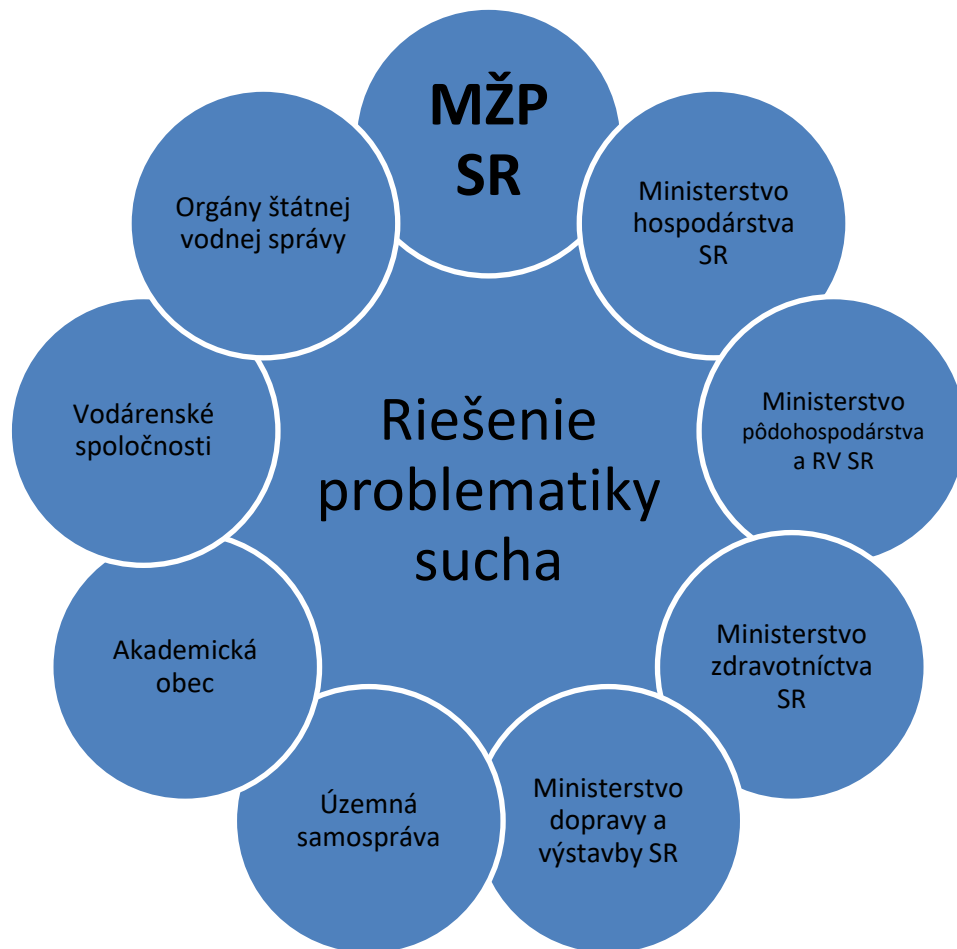
Podľa predpokladov uvedených v Akčnom pláne H₂ODNOTA JE VODA bolo potrebné investovať do vybraných opatrení na zníženie dôsledkov sucha a pre splnenie jeho minimálnych cieľov v najbližších rokoch (2018 až 2020) minimálne **140 miliónov eur**.

Na základe preverenia finančného odpočtu opatrení NKÚ SR konštatuje, že ministerstvo nespracovávalo a nevyhodnocovalo, koľko **finančných prostriedkov bolo použitých na realizáciu opatrení Akčného plánu H₂ODNOTA JE VODA a koľko je potrebných na dofinancovanie opatrení.**

3.2 NEDOSTATOČNÉ RIADENIE POLITIKY MANAŽMENTU SUCHA

Problém sucha je medzirezortným problémom, ktorý je potrebné riešiť vo vzájomnej interakcii a koordinácii jednotlivých zainteresovaných rezortov, ako sú najmä životné prostredie, poľnohospodárstvo, hospodárstvo a doprava. Na obrázku č. 3 sú znázornení najvýznamnejší aktéri, ktorí by sa mali podieľať na riešení problematiky sucha.

Obrázok č. 3: Najvýznamnejšie zainteresované strany pre riešenie problematiky sucha



Zdroj: NKÚ SR

Politiku manažmentu sucha je potrebné koordinovať orgánom so silným mandátom od vlády SR. Podľa Metodickéj príručky pre prípravu plánov manažmentu sucha (2015) by mala byť zriadená stála komisia, ktorej hlavnými úlohami by mal byť dohľad a koordinácia procesu tvorby národnej politiky pre problematiku sucha, zodpovednosť za implementáciu tejto politiky a spoluprácu pri riešení problematiky sucha na nadnárodnej úrovni a vypracovávanie výskumných, vedeckých a vzdelávacích programov.

Výsledkom nekoordinovaného postupu je presadzovanie vlastných sektorových opatrení, ktoré sú zamerané hlavne na riešenie dôsledkov nedostatku vody a sucha bez poznania a eliminácie príčin ich vzniku. Takýmto postupom nie je možné zabezpečiť účinné nástroje pre zvládanie fenoménu sucha.

V oblasti manažmentu sucha boli na MŽP SR zriadené dve pracovné skupiny, ktoré mali riešiť problémy spojené so suchom (**Medzirezortná pracovná skupina MŽP SR na prevenciu a zmierňovanie následkov sucha a Komisia pre koordináciu politiky zmeny klímy**).

Medzirezortná pracovná skupina MŽP SR na prevenciu a zmierňovanie následkov sucha mala koordinovať realizáciu Akčného plánu H2ODNOTA JE VODA. Pracovná skupina Akčný plán vypracovala, avšak jeho koordináciou a riadením sa nezaoberala. Zloženie tejto pracovnej skupiny neodzrkadľovalo vertikálne a horizontálne prepojenie

zainteresovaných subjektov, ktoré by mali riešiť problematiku sucha vo vzájomnej súčinnosti (absencia orgánov štátnej vodnej správy na úrovni okresov a krajov, zástupcov samospráv a i.).

Komisia pre koordináciu politiky zmeny klímy bola zriadená ako koordinačný, poradný, kontrolný a odborný orgán MŽP SR pre otázky týkajúce sa dlhodobej stratégie nízkouhlíkového rozvoja a plnenia prijatých medzinárodných záväzkov v oblasti politiky zmeny klímy a adaptácie na jej nepriaznivé dôsledky. Nebola zriadená prioritne na účel riešenia fenoménu sucha.

MŽP SR a Pracovná skupina nekoordinovali realizáciu opatrení Akčného plánu H₂ODNOTA JE VODA, opatrenia nemonitorovali, nevyhodnocovali a ani do tohto procesu aktívne nevstupovali.

4 KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911
www.nku.gov.sk

Ministerstvo životného prostredia SR

Nám. Ľ. Štúra 1
812 35 Bratislava
☎ +421 259 561 111
www.minzp.sk