

Lucija MAROVT ***dr. Aleš BIZJAK****

PRVE AKTIVNOSTI IN IZKUŠNJE POSVETOVANJA Z DELEŽNIKI PRI PRIPRAVI STROKOVNIH PODLAG NUV 2009 V SLOVENIJI

1. POVZETEK

Inštitut za vode Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: IzVRS) izdeluje strokovne podlage za potrebe priprave načrtov upravljanja voda 2009 (v nadaljnjem besedilu NUV 2009) za vodno območje Donave in vodno območje Jadranskega morja. Skladno z Direktivo 2000/60/ES (v nadaljnjem besedilu: vodna direktiva), ki določa skupne evropske smernice upravljanja voda in vodnonačrtovalskega procesa ter njegovih vsebin, je IzVRS v letu 2007 pripravil strokovne podlage na področju pomembnih zadevah upravljanja voda. Z namenom zagotavljanja celovitosti procesa in strokovnih podlag je v sodelovanju z Geološkim zavodom Slovenije (v nadaljevanju: GeoZS) in zunanjimi strokovnjaki podjetja Pristop Consensus izvedel prve aktivnosti posvetovanja z déležniki. Prispevek opisuje prve aktivnosti posvetovanja, obravnavane vsebine, rezultate in izkušnje teh aktivnosti ter izzive za nadaljnji proces.

2. UVOD

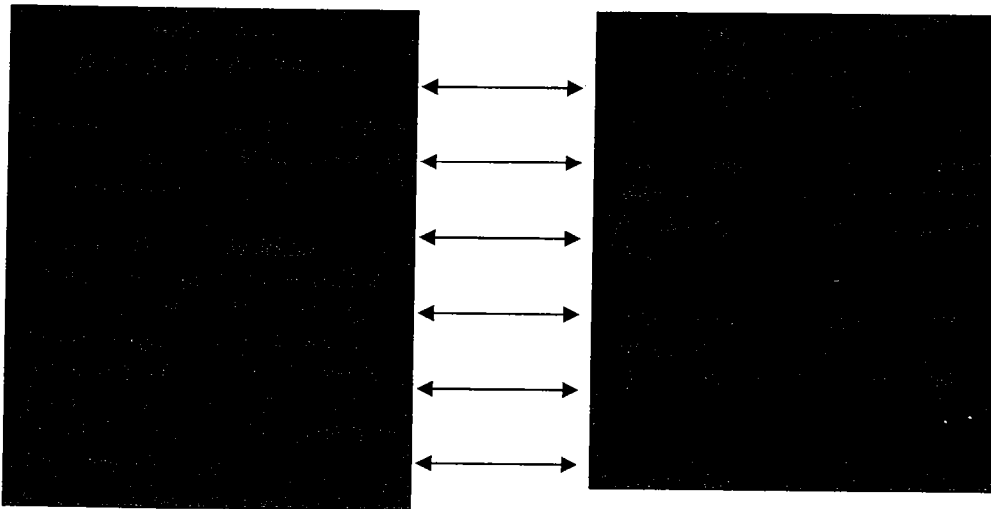
Uveljavitev vodne direktive je v evropskem prostoru prinesla pomembne premike na področju sodobnega upravljanja voda, saj predstavlja do sedaj najširši okvir za trajnostno gospodarjenje z vodnimi viri. Novost sodobnega upravljanja voda predstavlja tudi obveščanje in posvetovanje z déležniki o ključnih vsebinah, ki so neposredno ali posredno povezane z vodo.

Dejstvo je, da so se vse države članice Evropske unije - in s tem tudi pripravljavci strokovnih podlag - soočili z velikim izzivom, saj države v pripravljalnem obdobju do leta 2009 šele pridobivajo izkušnje na področju posvetovanja z déležniki. Dosedanje izkušnje se namreč nanašajo na bistveno manjša območja, na specifična lokalna ali okoljevarstvena vprašanja. Prav v ta namen obstajajo tudi evropske smernice za načrtovanje aktivnosti sodelovanja z déležniki, ki jih je IzVRS skušal implementirati tudi v pripravo strokovnih podlag.

Proces priprave strokovnih podlag za pripravo vsebin NUV 2009 temelji na dveh stebrih. Prvi je strokovni del, v katerem IzVRS s sodelovanjem GeoZS, Morske biološke postaje Piran in Agencije Republike Slovenije za okolje pripravlja strokovne vsebine, ki vključujejo razvoj metodologije za varstvo, urejanje in rabo voda za obe vodni območji ter rezultate dela. Drugi steber pa je »vidni« del procesa, v katerem pripravljavci strokovnih podlag le-te predstavljajo in se o njihovi vsebini posvetujejo z izbranimi déležniki (organizacije, strokovnjaki - posamezniki). Ti lahko s povratnimi informacijami prispevajo k dokončnemu oblikovanju podlag – gre za tako imenovani steber obveščanja in posvetovanja z déležniki o strokovnih vsebinah. Oba stebra v celotnem procesu sta povezana in medsebojno prepletena – rezultati in ugotovitve enega stebra vplivajo na pripravo vsebin in aktivnosti v drugem stebru.

* Lucija MAROVT, Pristop Consensus, d.o.o., Trubarjeva cesta 77, 1000 Ljubljana, ** dr. Aleš BIZJAK, univ. dipl. inž. kraj. arh., Inštitut za vode Republike Slovenije, Hjdrihova 28/c, 1000 Ljubljana

SODOBNO VODNO NAČRTOVANJE: PRIPRAVA STROKOVNIH PODLAG ZA NAČRTE UPRAVLJANJA VODA



Shema 1: Proces sodobnega vodnega načrtovanja za pripravo strokovnih podlag je sestavljen iz dveh medsebojno povezanih stebrov.

Načrtovanje in izvajanje obveščanja ter posvetovanja z déležniki temelji na štirih osnovnih izhodiščih:

- 1) odprtost procesa: prilagajanje vsebin in izvajanje aktivnosti glede na odziv déležnikov;
- 2) časovna dinamika: načrtovanje in izvajanje obveščanja in posvetovanja z déležniki poteka v soodvisnosti s pripravo strokovnih vsebin;
- 3) vsebina posamezne aktivnosti: vsebina posamezne aktivnosti mora biti prilagojena ciljni javnosti oziroma izbranim déležnikom, ki jim je vsebina namenjena (izrazito strokovni jezik ali prilagoditev vsebin na poljudno raven);
- 4) upravljanje pričakovanj: pričakovanja glede vsebin in aktivnosti se med različnimi déležniki močno razlikujejo, zato mora nosilec obveščanja in posvetovanja jasno predstaviti tudi vlogo déležnikov v procesu.

3. OBVEŠČANJE, POSVETOVANJE IN VKLJUČEVANJE DÉLEŽNIKOV

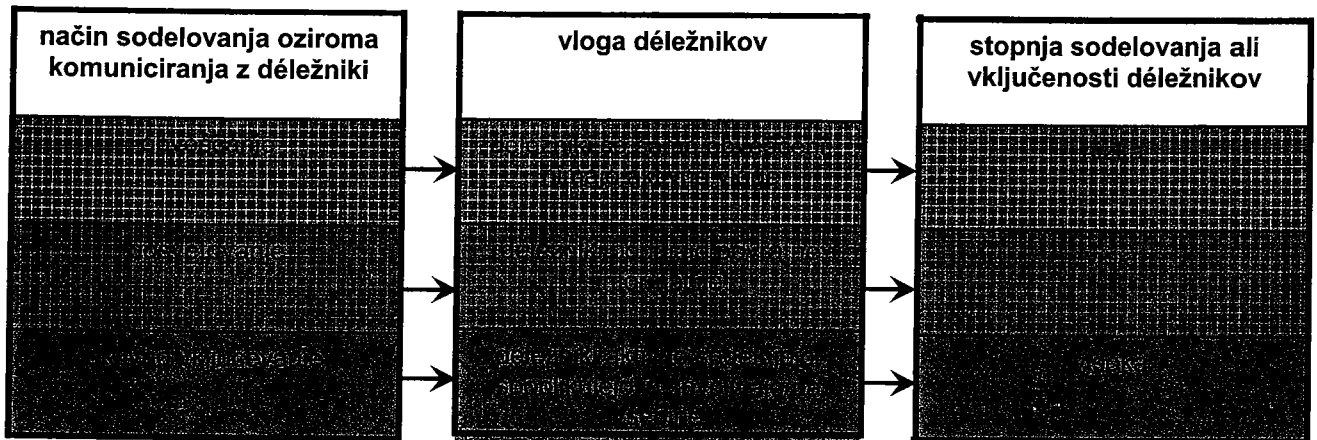
Evropske smernice za načrtovanje in izvajanje obveščanja, posvetovanja in vključevanja déležnikov na področju upravljanja voda temeljijo na sodobnih spoznanjih in načelih komunikacijske dejavnosti. Na vseh področjih, kjer gre za uveljavljanje trajnostnih načel, je značilen interdisciplinarni pristop, ki ga je mogoče zagotoviti s sodelovanjem strokovnjakov različnih področij. Vodno načrtovanje pri tem ni izjema. Po drugi strani pa na področju načrtovanja in izvajanja komunikacijskih aktivnosti velja splošno pravilo, da ni mogoče komunicirati vsega z vsemi, zato je potrebno skrbno načrtovanje, katere vsebine so namenjene določenim déležnikom in kateri deležniki lahko sodelujejo pri oblikovanju določenih vsebin. Na splošno ločimo tri ravni sodelovanja oziroma komuniciranja z déležniki. To so:

1. obveščanje,
2. posvetovanje in
3. aktivno vključevanje déležnikov.

Temeljni kriterij za ločevanje različnih načinov sodelovanja z déležniki je vloga, ki jo imajo v celotnem procesu oziroma stopnja njihovega sodelovanja in vključenosti. Kakšno vlogo imajo déležniki v različnih delih procesa, je odvisno od vsebin in déležnikov, ki jih povabimo v proces. Za vsakega izmed treh načinov pa obstajajo različne oblike (aktivnosti), ki jih je mogoče načrtovati in izvesti glede na institucionalne okvirje in družbeno-ekonomske pogoje.

Po evropskih smernicah sta obveščanje in posvetovanje tista načina, ki naj bi postopoma predstavljala utečeni, sestavni del procesa vodnega načrtovanja, medtem ko evropske smernice aktivno vključevanje déležnikov priporočajo. Glede na že prej omenjeno dejstvo, da trenutno poteka

pripravljalno obdobje pred prvim načrtovalskim obdobjem 2009-2015, in da tako države članice kot pripravljalci strokovnih podlag prvič pripravljajo vsebine, kot jih določa vodna direktiva, je pričakovati, da bo večina poleg strokovnega dela izvajala obveščanje in posvetovanje z déležniki. Nadgrajevanje z aktivnim vključevanjem déležnikov lahko pričakujemo šele v prvem vodnonačrtovalskem obdobju 2009-2015.



Shema 2: Načini sodelovanja déležnikov glede na vlogo v procesu in stopnjo vključenosti.

Obveščanje

Obveščanje predstavlja temelj za aktivnosti posvetovanja in vključevanja déležnikov, saj je posvetovanje bistveno bolj učinkovito, če déležniki poznajo vsebine oziroma so z njimi seznanjeni. Za obveščanje je značilno, da déležniki nimajo posebej aktivne vloge in da je stopnja njihove vključenosti oziroma sodelovanja nizka. Aktivnosti obveščanja so običajno namenjene déležnikom, za katere želimo, da so z vsebinami seznanjeni, ne pričakujemo ali ne potrebujemo pa njihovih povratnih informacij. Zato aktivnosti obveščanja po navadi namenjamo širšemu krogu déležnikov, izbor déležnikov pa ni tako ozek kot pri drugih načinih sodelovanja.

Najbolj pogoste oziroma značilne aktivnosti obveščanja so: predstavitve, časopisi in bilteni v tiskani ali elektronski obliki, spletne strani, informativne zloženke, brošure in druge predstavitvene publikacije, direktna pošta, informativne table, panoji, razstave in podobno. Kljub temu, da aktivnosti obveščanja niso primarno namenjene pridobivanju povratnih informacij, je vse več aktivnosti zasnovanih z možnostjo dajanja komentarjev in povratnih informacij (npr. dodani anketni listi in vprašanja, naslov za povratne informacije itd).

Posvetovanje

Posvetovanje predstavlja dvosmerni način komuniciranja, pri katerem nosilec načrtuje in izvaja aktivnosti tako, da déležnike spodbuja k aktivni vlogi, podajanju povratnih informacij, mnenj in stališč o obravnavanih vsebinah. Izbor déležnikov v procesu posvetovanja je ožji kot pri obveščanju, prav tako pa glede na izbor déležnikov določimo tudi vsebine posamezne aktivnosti, npr.: pripravimo vsebine s točno določenega strokovnega področja, ki je namenjen ožji skupini déležnikov za poglobljeno analizo in razpravo. V primeru, da nosilec k posvetovanju povabi predstavnike različnih strokovnih področij, je potrebno izvesti temu prilagojeno posvetovanje.

Najbolj pogoste aktivnosti posvetovanja so: intervjuji, raziskave, okrogle mize, delavnice, forumi, fokusne skupine, delo na terenu, nabiralniki za zbiranje predlogov in povratnih informacij, seminarji in drugi skupinski dogodki.

Aktivno vključevanje déležnikov

Aktivno vključevanje déležnikov predstavlja najvišjo raven sodelovanja déležnikov, saj déležniki ne le sodelujejo, temveč sooblikujejo in sovplivajo na vsebine in aktivnosti. Dolgoročno lahko postanejo

eden izmed partnerjev v procesu in nosilci določenih aktivnosti. Aktivno vključevanje déležnikov je kompleksen in dolgotrajen proces, ki zahteva visoko stopnjo zaupanja in medsebojnega sodelovanja.

Najbolj pogosta orodja aktivnega vključevanja déležnikov so: participatorne konference, obiski na terenu, delavnice, intervjuji, itd. Nekatera orodja posvetovanja in aktivnega vključevanja déležnikov so enaka, v katero skupino sodijo, je odvisno od vsebine in stopnje vključenosti déležnikov.

4. DELITEV VODNIH OBMOČIJ NA MANJŠA OBMOČJA RAZISKOVANJA

V Sloveniji bomo do leta 2009 pripravili dva načrta upravljanja voda: za vodno območje Donave in vodno območje Jadranskega morja. A površina enega vodnega območja (še posebej površina vodnega območja Donave) je prevelika za podrobnejšo obravnavo vsebin, saj gre za različne hidrološke, geografske in druge značilnosti območij. Te se dodatno razlikujejo tudi po svojih družbenih in kulturnih specifikah, ki se nenazadnje izražajo tudi v odnosu do voda.

Zaradi vsebinske zahtevnosti in obsežnosti procesa je IzVRS izbral koncept dela po porečjih in povodjih na obeh vodnih območjih. Ključni dejavniki, zaradi katerih je potrebna podrobnejša delitev, so:

- velikost porečij oziroma dolžina rek,
- specifične značilnosti posameznih delov porečij,
- specifična problematika posameznega dela porečja ter
- različne stopnje poznavanja določenega dela porečja med déležniki (regionalnimi oziroma lokalnimi strokovnjaki).

Na vodnem območju Donave je bilo kot območje raziskav določenih šest porečij in podporečij:

- povodje Mure,
- povodje Drave,
- povodje Savinje,
- povodje zgornje Save,
- povodje srednje Save in
- povodje spodnje Save.

Na vodnem območju Jadranskega morja pa sta kot delovni območji raziskav določeni povodji:

- povodje jadranske rek z morjem in
- povodje Soče.

V letu 2007 je zato IzVRS pripravil strokovne vsebine na osmih povodjih, ki predstavljajo delovno območje raziskovanja in vodnega načrtovanja, temu pa je prilagodil tudi prve aktivnosti posvetovanja z déležniki.

5. POSVETOVANJE PRI PRIPRAVI STROKOVNIH PODLAG V LETU 2007

5.1. Izzivi in cilji

IzVRS se je v letu 2007 odločil za izvedbo prvih aktivnosti posvetovanja, ki jih je bilo potrebno prilagoditi vsebinam strokovnega dela, intenzivirati dela ter načrtovanim časovnim okvirjem priprave strokovnih podlag.

Ključni cilji izvajanja aktivnosti posvetovanja pri pripravi strokovnih podlag v letu 2007 so bili:

- določiti déležnike (strokovne organizacije, podjetja, institucije, strokovnjake posameznike, nevladne organizacije) za izvajanje aktivnosti posvetovanja,
- seznaniti strokovno javnost o poteku in trenutnem stanju vodnanačrtovalskega procesa v Sloveniji,
- obvestiti strokovno javnost na nacionalni ravni o pripravi strokovnih podlag, pri vsebini katerih lahko sodelujejo s svojim poznavanjem določenega strokovnega področja,
- obvestiti strokovno javnost na ravni posameznega povodja o pripravi strokovnih podlag, pri vsebini katerih lahko sodelujejo s svojim strokovnim znanjem in poznavanjem ključnih problemov na posameznem povodju,

- začeti postopek posvetovanja s strokovno javnostjo z namenom pridobivanja povratnih informacij o delnih rezultatih in ugotovitvah IzVRS in GeoZS z namenom celovitosti priprave vsebin,
- ugotoviti stopnjo pripravljenosti strokovne javnosti za sodelovanje v nadaljnjem procesu priprave strokovnih podlag.

5.2. Metode in orodja

IzVRS je skladno z zgoraj navedenimi cilji in izbranim konceptom dela po povodjih kot delovnih območjih raziskovanja v letu 2007 izvedel dvoje aktivnosti posvetovanja na način, da so vključevale tudi vidik obveščanja:

- posvetovalno delavnico z déležniki in
- delo na terenu.

6. STROKOVNA DELAVNICA Z DÉLEŽNIKI

IzVRS je v sodelovanju z GeoZS organiziral prvo delavnico v okviru priprave strokovnih podlag za NUV 2009 z namenom, da bi od izbranih déležnikov pridobil povratne informacije o rezultatih kabinetnega in terenskega raziskovalnega dela obeh institucij o problematiki vodnega okolja površinskih in podzemnih voda na področju hidromorfologije, organskega onesnaženja in onesnaženja s hranili, prednostnih in drugih nevarnih snovi ter bioloških obremenitev na porečjih in povodjih v Sloveniji. Z delavnico sta obe instituciji želeli pridobiti tudi oceno déležnikov o pomembnosti vplivov posameznih sektorjev (poselitev, industrija, energetika, kmetijstvo, promet, turizem) ter rabe in urejanja voda na problematiko vodnega okolja. Eden izmed pomembnih ciljev delavnice pa je bil tudi preveriti stopnjo pripravljenosti déležnikov za sodelovanje v nadaljnjem procesu priprave strokovnih vsebin.

Na delavnico so bili povabljeni predstavniki strokovnih organizacij s področij kmetijstva, gozdarstva, naravovarstva, ribištva, energetike, urbanizma, zdravja, gospodarstva, prometa in drugih. Prav tako so bili povabljeni predstavniki znanstvenih ustanov, regionalnih razvojnih agencij, gospodarskih javnih služb, vodnogospodarskih podjetij, organizacij in drugih, ki se na kakršenkoli način z vodo poklicno ukvarjajo ali pa so njihovi poslovni interesi povezani z rabo vode. Na delavnico so bile vabljene tudi nekatere okoljske nevladne organizacije.

6.1. Vsebina in struktura delavnice

Zaradi obvladovanja delovnega procesa ter pridobivanja informacij o problemih na posameznem povodju in porečju so bile tako vsebina kot struktura delavnice prilagojene konceptu dela po osmih porečjih, podporečjih in povodjih. Osnovna struktura delavnice je bila razdeljena na tri dele:

- skupni uvodni, predstavitveni del,
- drugi, interaktivni del po posameznih povodjih,
- skupni zaključek.

Skupni uvodni, predstavitveni del delavnice je bil namenjen seznanjenju udeležencev s:

- potekom in stanjem priprave strokovnih podlag v okviru vodnonačrtovalskega procesa v Sloveniji,
- pripravi vmesnega poročila o pomembnih zadevah upravljanja voda,
- napovedi izdelave programa stroškovno učinkovitih ukrepov in načrtov upravljanja voda,
- postopkom priprave metodoloških vsebin po področjih dela: ekološko stanje, hidromorfologija, organsko onesnaženje in onesnaženje s hranili, prioritete in druge nevarne snovi, razpršeni viri onesnaževanja, raba voda, ekonomska analiza rabe vode in urejanje voda na ravni celotne Slovenije,
- prvimi ugotovitvami in rezultati metodoloških vsebin na ravni celotne Slovenije in po osmih povodjih, kar je predstavljalo uvod v interaktivni del delavnice.

V drugem, interaktivnem delu so se udeleženci razdelili v osem delovnih skupin po porečjih, podporečjih in povodjih. V njem so predstavniki IzVRS in GeoZS pripravili pregled strokovnega kabinetno in terensko določenega seznama problemov vodnega okolja po porečjih in povodjih glede na področja dela, ki so jih predstavili že v prvem, uvodnem delu delavnice. Udeleženci so poleg pregleda seznama oblikovali še prioriteto listo problemov in njihovih povzročiteljev ter razpravljali tudi o drugih potencialnih problemih. V

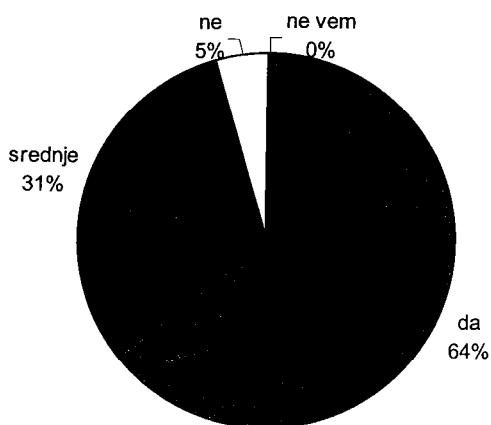
zaključnem delu delavnice je vsaka skupina predstavila komentarje o vsebinah uvodnega dela delavnice in rezultatih dela po povodjih.

Na podlagi določanja sektorjev, ki so bili prepoznani kot povzročitelji največjih ali najbolj relevantnih problemov na posameznem povodju, je večina udeležencev navedla kmetijstvo, poselitev, industrijo in promet. Rezultate dela po skupinah so predstavniki IzVRS in GeoZS analizirali in nekatere vsebine upoštevali tudi pri pripravi strokovnega predloga vmesnega poročila upravljanja voda.

6.2. Evaluacija

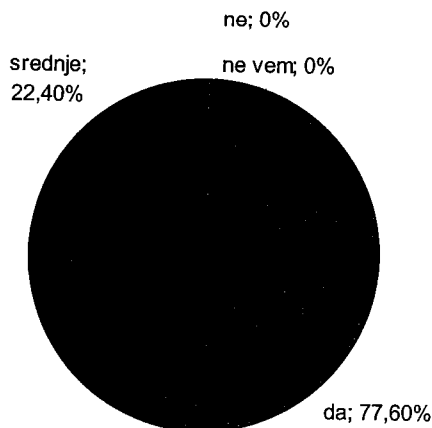
Organizatorja delavnice sta pripravila tudi evaluacijski vprašalnik o vsebinah, obliki in organizaciji delavnice, ki so ga izpolnjevali udeleženci. IzVRS in GeoZS sta vprašalnik pripravila z namenom, da dobita povratne informacije in da preverita pripravljenost deležnikov za sodelovanje v nadaljnjem procesu priprave strokovnih podlag.

Rezultati so pokazali splošno zadovoljstvo in odobravanje nad pripravo in izvedbo posvetovalne delavnice ter izkazali visoko stopnjo pripravljenosti za nadaljnje sodelovanje. Z vsebinami in predstavitvami metodoloških vsebin na prvem delu srečanja je bilo zadovoljnih kar 64,2 % anketiranih. Srednje zadovoljnih je bilo 31,3 %, trije udeleženci (4,5 %) pa z uvodnim, metodološkim delom, niso bili zadovoljni.



Graf 1: Zadovoljstvo z vsebinami in predstavitvami prvega dela delavnice.

Udeleženci delavnice so delavnico označili kot primerno obliko za diskusijo in izmenjavo mnenj ter idej o problematiki vodnega okolja v Sloveniji (77,6 % udeležencev). 22,4 % udeležencev je odgovorilo, da je takšna oblika dela srednje primerna za razpravo. Nihče pa ni dejal, da se mu je zdela delavnica neprimerna aktivnost posvetovanja.



Graf 2: Ocena delavnice kot primerne oblike posvetovanja o pripravi strokovnih podlag.

6.3. Delo na terenu kot poglobljena aktivnost posvetovanja z déležniki

IzVRS je v letu 2007 vzporedno z načrtovanjem strokovne delavnice z déležniki izvedel tudi drugo vzporedno aktivnosti posvetovanja: delo na terenu oziroma posvetovanje z izbrano skupino déležnikov na določenih porečjih, podporečjih in povodjih. Projekta skupina je pred izvedbo delavnice pripravila delovno srečanje z nekaterimi déležniki na povodjih Soče in Drave. Na teh srečanjih je predstavila proces priprave strokovnih podlag za NUV 2009 in prve ugotovitve strokovnega kabinetnega dela, pri čemer je posebno pozornost namenila dvema področjema: hidroenergiji in rekreativnemu ribolovu. Obe področji sta bili v okviru kabinetne priprave vsebin prepoznani kot pomembna problema vodnega okolja v povodju Soče. Člani skupine so se o prvih ugotovitvah posvetovali s strokovnjaki posameznih področij in se dogovorili za nadaljnje sodelovanje pri pripravi strokovnih podlag.

7. ZAKLJUČEK

Obveščanje in posvetovanje z déležniki predstavljata pomemben sestavni del sodobnega vodnega načrtovanja. IzVRS je v letošnjem letu s sodelovanjem GeoZS začel razvijati in aplicirati orodja za posvetovanje z déležniki v okviru priprave strokovnih podlag za NUV 2009. Osrednja posvetovalno aktivnost je predstavljala delavnica z naslovom »Problematika vodnega okolja na porečjih in povodjih v Sloveniji«, ki se je udeležilo več kot 120 predstavnikov različnih strokovnih organizacij, podjetij in nevladnih organizacij. Rezultati delavnice, še posebej interaktivnega dela, v katerem so udeleženci komentirali in dopolnjevali vnaprej pripravljene vsebine po osmih porečjih in podporečjih, so pokazali, da je posvetovanje oziroma sodelovanje déležnikov z različnih področij potrebno in koristno za zagotavljanje interdisciplinarnosti in celovitosti vsebin.

IzVRS kot odgovornega nosilca priprave strokovnih podlag za načrte upravljanja voda prihodnje leto vrsta izzivov. Le-ti se nanašajo na strokovni del, v katerem bo letošnje vsebine prepoznane vodne problematike nadgradil s pripravo predlogov programov stroškovno učinkovitih ukrepov za vsako vodno telo.

Prav tako pa velik izziv predstavljajo tudi začete aktivnosti posvetovanja. IzVRS jih bo v naslednjem letu nadaljeval z delavnico, ki jo bo potrebno nadgraditi z drugimi orodji posvetovanja, da bo lahko zagotovil ustrezne strokovne vsebine. Tako bo potrebno obstoječi koncept dela po povodjih dopolniti tudi s posebnimi posvetovalnimi aktivnostmi, namenjenimi izbranim déležnikom (npr. kmetijstvo, energetika, itd). Pri načrtovanju aktivnosti obveščanja in posvetovanja bo treba upoštevati štiri temeljna izhodišča obveščanja, posvetovanja in vključevanja déležnikov, še posebej pa odprtost procesa in pripravo vsebin, prilagojenih posameznih skupinah déležnikov.

8. VIRI IN LITERATURA

Guidance document on Public Participation: a. Guidance on Public Participation in Relation to Water Framework Directive: Active Involvement, Consultation, and Public Access to Information, Annex 1 Techniques)

IzVRS in GeoZS (2007). *Problematika vodnega okolja na porečjih in povodjih v Sloveniji : delovno gradivo za 1. delavnico z déležniki.*

IzVRS in GeoZS (2007). *Problematika vodnega okolja na porečjih in povodjih v Sloveniji: rezultati izpolnjevanja anketnega vprašalnika*

Pek Drapal, D., Marovt, L., Strosser, P. (2005). *Obveščanje, posvetovanje in vključevanje javnosti: implementacija slovenskega zakona o vodah in okvirne evropske vodne direktive.* 16. Mišičev vodarski dan 2005, zbornik referatov, Maribor.

Ridder, D., Mostert, E., Wolters, H. A. (2005). *Leraning together to manage together. Improving participation in water management. Project Harmonising Collaborative Planning (HArmoniCOP).* University of Osnabrück, Institute of Environmental System Research, Osnabrück, Nemčija.

Strosser, P., Watson, D., Marovt, L., Pek Drapal, D. (2006). *Involving stakeholders and the public into river basin management planning. A practical handbook for supporting information, consultation and participation in river basin management planning in Slovenia.* Project for Technical Assistance for Developing River Basin Management Plan in Krka River sub-basin (Krka Pilot project), Ljubljana.

The European Parliament and the Council (2000). *Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy,* Bruselj, 18. julij 2000.

Uradni list RS (2002). *Zakon o vodah (ZV – 1),* Uradni list RS 67 / 02, str. 7648–7680, Ljubljana