

Jože PAPEŽ *

OBVLADOVANJE TVEGANJA NARAVNIH NEVARNOSTI

7. Poročilo o stanju Alp in PLANALP

POVZETEK

V prispevku je kratko orisana vsebina obsežnega 7. Poročila o stanju Alp (RSA 7). Namen prispevka ni podrobna obnova poročila, ampak zgolj izpostavitve nekaj ključnih ugotovitev in priporočil, v velikem delu pa bralca vabi k branju preglednega Poročila, ki je preveden v slovenščino in javno dostopen.

Alpska konvencija (AK) je mednarodnopravna pogodba med državami pogodbenicami (Avstrija, Francija, Nemčija, Italija, Liechtenstein, Kneževina Monako, Slovenija in Švica) in Evropsko unijo (EU), ki ima kot cilj spodbujanje trajnostnega razvoja in zaščito Alp. Kot prispevek k tekočim razpravam o ekološkem in družbenem razvoju Alp, Alpska konvencija redno objavlja Poročilo o stanju Alp. Za 7. poročilo (RSA7) je PLANALP - platforma za naravne nesreče Alpske konvencije - pripravila analizo stanja s priporočili za okrepitev sistema *obvladovanja tveganja*, zato da bi preučila trenutne spremembe v načinu odzivanja družbe na naravne nevarnosti. Poročilo je bilo s strani ministrice in ministrov potrjeno na 15. Alpski konferenci 4. Aprila 2019 v Innsbrucku v Avstriji.

Poročilo nudi pregled sistema obvladovanja tveganja in njegovega pomena za države Alpske konvencije. Pregledu sledi analiza načina izvajanja obvladovanja tveganja v okviru obstoječih sistemov upravljanja. Za prikaz različnih oblik potencialnih mehanizmov obvladovanja so v poročilo vključeni primeri dobrih praks s celotnega ozemlja Alpske konvencije (dva iz Slovenije). Čeprav je obvladovanje tveganja splošen pojem, ga poročilo uporablja za specifične pojave, kot so poplave, snežni plazovi, nevarni hudourniški pojavi, padajoče kamenje in zemeljski plazovi. Najbolj so izpostavljene poplave.

Poročilo se zaključuje z naslednjimi priporočili za izboljšanje sistema *obvladovanja tveganja naravnih nevarnosti (natural hazard risk governance NHRG)*:

- spodbujati obvladovanje tveganja kot sredstvo za izboljšanje upravljanja tveganja.
- uporabiti mehanizme obvladovanja tveganja za razvoj celostnih ukrepov za preventivno zmanjševanje naravnih nevarnosti.
- vključiti lokalne pobude pri razvijanju rešitev za upravljanje tveganja naravnih nevarnosti.
- zagotoviti finančne in druge spodbude za uvajanje in vključitev participativnega pristopa v različnih fazah razvoja (samo)zaščitnih in preventivnih sistemov.
- izvajati obvladovanje tveganja na praktičen in strokoven način.

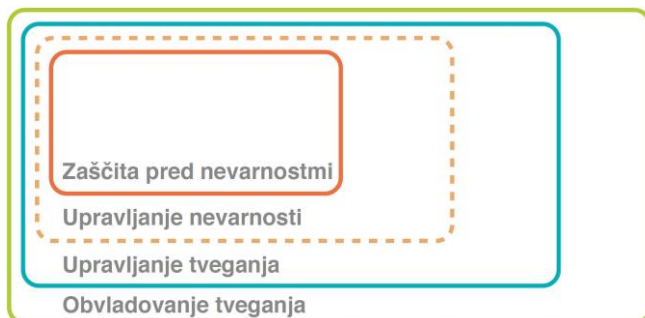
Poročilo je dostopno v vseh jezikih držav podpisnic Alpske konvencije, kar z vidika Slovenije pomeni, upamo da, tudi koristen in dobrodošel prispevek k razpravi in odločanju o poenotenem slovenskem poimenovanju nekaterih novejših bolj ali manj strokovnih pojmov in izrazov (npr. risk management : risk governance) s področij upravljanja z vodami, urejanja voda in/ali obvladovanja poplav.

* mag. Jože PAPEŽ, u.d.i.gozd., HIDROTEHNIK Vodnogospodarsko podjetje, Slovenčeva 97, Ljubljana,
joze.papez@hidrotehnik.si;

UVOD

“Governance” ima v slovenščini več ustreznice. Uporabljeni izraz »obvladovanje« se nanaša na postopek, ki je širše zasnovan kot upravljanje (management) in dopušča vključevanje več deležnikov, inovacij in raznolikih postopkov. »Governance« pristop dopolnjuje nacionalne upravne sheme, postopke in pravne okvire, ki jih vodijo državne vlade. Nanaša se na proces medsebojnega vplivanja in sprejemanja odločitev (tudi pogajanja) med subjekti, ki rešujejo skupen problem. Obvladovanje tveganja predstavlja različne načine, s katerimi vsi zainteresirani subjekti upravljajo skupno tveganje.

Prav tako se za “risk” v slovenščini uporabljata dva pojma. V prevodu RSA 7 se uporablja predvsem izraz tveganje, ki izhaja predvsem iz sistema zaščite in reševanja. Izraz ogroženost se v poročilu navezuje na izvajanje Poplavne direktive in obravnava tveganje, vezano na poplavne in erozijske dogodke. Opisana poenostavitve ne izključuje možnosti, da bi lahko bila - ob poenotenju tovrstnega izrazoslovja v Sloveniji - umestitev izrazov tveganje in ogroženost tudi drugačna.



Slika 1: Razvoj upravljanja naravnih nevarnosti in tveganja (Avtor: Schindelegger, 2018)

Naj takoj uvodoma povem, da za »risk governance« (obvladovanje tveganj) ne obstaja enostavna mednarodna poenotena definicija. Tudi člani delovne skupine, ki je pripravljala 7. Poročilo o stanju Alp, smo se uvodoma soočili s težavo enotnega razumevanja tega kompleksnega (novega)

pojma. Priznali smo si, da v dnevni praksi redno uporabljamo in po svojih najboljših močeh uresničujemo koncept celostnega upravljanja s tveganji – t.i. »integral natural hazard management«, da pa v nobeni državi nismo do pred nedavnim določenih dobrih praks prepoznali in poimenovali kot primere »natural hazard risk governance«. Da, »risk governance« ni nekaj novega; elementi tega koncepta so del naše prakse že od nekdaj; kar je novega je čas v katerem se nahajamo, novi robni pogoji, nova znanja in izkušnje ter vse zahtevnejši izzivi reševanja naravnih in družbenih vprašanj. Velika pričakovanja in zahteve po varnosti je treba usklajevati z demokratičnimi in participativnimi načeli, z namenom uravnovešenja nasprotujočih si interesov na vse bolj – s poselitvijo, infrastrukturo in raznimi drugimi rabami (npr. stalno naraščanje rekreacijsko-turističnih aktivnosti v gorah) – obremenjenem prostoru.

Na osnovi lastnih izkušenj, aktivni vključenosti v izdelavo, kot tudi v prevajanje RSA 7 v slovenščino, bi vas rad opogumil, da si morda kljub uvodnemu vtisu o »teoretičnem« »governance« konceptu, vzamete čas in razmislite katere rešitve in pristopi v praksi v Sloveniji in tujini pri zmanjševanju ogroženosti pred poplavami in erozijo že uspešno delujejo in kaj lahko (vsak sam in vsi skupaj) tako v Sloveniji kot tudi pri čezmejnih in medregionalnih izzivih z vidika »obvladovanja« še izboljšamo.

V uvodniku RSA 7 je takratni generalni sekretar Alpske konvencije Markus Reiter izpostavil, da je obvladovanje tveganja naravnih nevarnosti tema na stičišču zaščite in vključevanja, varstva in demokratičnih načel. Omogoča nam, da poudarimo pomen doseganja učinkovite zaščite ob hkratnem širšem sodelovanju v procesu odločanja. Zaščita pred naravnimi nevarnostmi zahteva tehtne odločitve, ki vplivajo na varnost prebivalcev in včasih tudi na njihova življenja. Vzpostavitev trajnega dialoga z lokalnim prebivalstvom in povečanje njihovega sodelovanja pri sprejemanju tovrstnih odločitev prinaša koristi ne samo v smislu demokracije in vključenosti, pomeni tudi utrditev občutka lastništva prebivalcev za sprejete in izvedene rešitve (gradbene in ne-gradbene ukrepe) na njihovem lastnem ozemlju, občutka odgovornosti zanj (tudi sodelovanje pri vzdrževanju) in ozaveščenosti o naravnih nevarnosti (npr. zavedanje o prevzetem tveganju in t.i. »preostali ogroženosti«), njihovih posledicah (npr. vzdrževanje spomina na pretekle dogodke) in primernem odzivanju nanje (vzdrževanje samozaščitnih ukrepov, redno vzdrževan načrt odziva v primeru »preobremenitev« varovalnih konstrukcij in ukrepov), kot tudi večjo učinkovitost ukrepov zaradi dolgoletnih izkušenj in poznavanja nevarnosti, ki jih prebivalci prispevajo k procesu oblikovanja teh ukrepov.

ALPSKA KONVENCIJA IN PLANALP

Alpska konvencija je mednarodna pogodba, ki združuje 8 alpskih držav (Slovenijo, Avstrijo, Nemčijo, Italijo, Švico, Lihtenštajn, Francijo in Monako) ter EU v skupnem cilju – trajnostnem razvoju in zaščiti Alp. Pred 28 leti, ko je bila Konvencija podpisana, je bila svojevrsten pionir, saj gre za prvo mednarodno pogodbo, ki obravnava gorsko območje kot geografsko celoto, ne glede na državne

meje. Območje Alpske konvencije se razteza na dobrih 190 000 kvadratnih kilometrih, vanj pa je vključenih več kot 5.700 občin v 8 državah. Med njimi je tudi 62 slovenskih občin, ki v celoti ali pa deloma spadajo v območje Alpske konvencije, kar predstavlja eno tretjino državnega ozemlja. Alpe predstavljajo dom več kot 14 milijonom prebivalcem, od tega več kot šestini prebivalstva Slovenije, poleg njih pa tudi približno 13.000 rastlinskim in 30.000 živalskim vrstam. Gorski ekosistemi Alp so še posebej občutljivi na podnebne spremembe, saj se povprečna temperatura zraka dviguje približno enkrat hitreje, kot v nižinskih območjih v okolici in se je od konca 19. stoletja zvišala že za skoraj 2 stopinji Celzija.

Namen Alpske konvencije je spodbujanje kakovostnega in trajnostnega načina življenja za trenutne in prihodnje generacije ter hkrati varovanje občutljivih gorskih ekosistemov. Konvencija sama predstavlja okvir, na posamezna področja življenja v Alpah pa se osredotoča še 8 izvedbenih protokolov in 4 deklaracije, ki državam pogodbenicam določajo natančnejše smernice za izvajanje Konvencije na posameznih tematskih področjih. S temi tematikami se ukvarjajo različna tematska delovna telesa Alpske konvencije, ki jih sestavljajo strokovnjaki s posameznega področja iz vseh alpskih držav ter nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo z različnimi alpskimi problematikami in aktivno sodelujejo tudi z drugimi delovnimi telesi Alpske konvencije za njeno čim bolj celostno in učinkovito izvajanje.

Naravne nevarnosti sicer niso tema nobenega posebnega protokola ali deklaracije, je pa tema zaradi svojega medsektorskega značaja obravnavana v protokolih na temo Gorskega gozda, Urejanja prostora in trajnostnega razvoja, Varstva tal in Prometa. V okviru Alpske konvencije že vse od leta 2004 deluje tudi posebna tematska delovna skupina za naravne nesreče PLANALP, imenovana tudi »platforma PLANALP«. Več o njej (člani, mandat, izdelki, dogodki, priporočila) je razvidno na spletni strani: <https://www.alpconv.org/si/domaca-stran/organizacija/tematska-delovna-telesa/detail/delovna-skupina-naravne-nesrece-planalp/>.

IZDELAVA 7. POROČILA O STANJU ALP

Poročilo o stanju Alp izhaja vsaki dve leti in nudi podrobne periodične informacije o razvoju na okoljskem, družbenem in gospodarskem področju v alpski regiji na temo, ki je velikega pomena za pogodbenice Alpske konvencije. Predstavlja priložnost za skupno delo znanstvenikov in strokovnjakov iz vseh alpskih držav z različnim ozadjem in različnimi pogledi. Rezultat tega dela sta poglobljena primerjalna analiza stanja v Alpah in oblikovanje priporočil ter strategij, ki jih lahko uresničujejo Alpska konvencija, njene pogodbenice ali njihove uprave. Pripravo Poročila o stanju Alp naroči Alpska konferenca pogodbenic enemu izmed tematskih delovnih teles Alpske konvencije. Po obravnavi tem, kot so demografske spremembe, zeleno gospodarstvo in trajnostni turizem, se to Poročilo o stanju Alp loteva teme obvladovanja tveganja. Najprimernejša izbira za to nalogo je bila platforma PLANALP s svojim heterogenim strokovnim znanjem in ustaljeno delovno strukturo na temo naravnih nevarnosti. PLANALP zajema znanje strokovnjakov v okviru nacionalnih delegacij in organizacij opazovalk, poleg tega pa je platforma vzpostavila dobro sodelovanje z Akcijsko skupino 8 EUSALP (ca. polovico članov je istočasno v obeh skupinah). Spodnja slika (slika 2) prikazuje ta proces na poenostavljen način.



Slika 2: Postopek izdelave 7. Poročila o stanju ALP (RSA7, 2019)

OBVLADOVANJE TVEGANJA V PRIMERU NARAVNIH NEVARNOSTI

Trenutna razprava o upravljanju tveganja priznava, da je osredotočanje skoraj izključno na vlogo javnih organov omejujoče in da je potrebno upoštevati širšo skupino deležnikov. Prvič, čedalje bolj se uveljavlja sprejemanje odločitev na podlagi presoje tveganj, ki je vedno bolj priznan način spodbujanja stroškovno učinkovitih rešitev. Drugič, lokalno prebivalstvo, skupnosti, občine in nevladne organizacije (NVO-ji) so v čedalje večji meri vključeni v oblikovanje celovitih ukrepov, namenjenih izogibanju in zmanjševanju tveganj. Participativni procesi načrtovanja, samozaščita in deljene odgovornosti med zainteresiranimi prebivalci pa vsekakor dobivajo vse večji zagon.

Alpe so na pragu prehajanja z upravljanja tveganja na bolj celostno naravnan pristop obvladovanja tveganja. Cilj tega pristopa je spodbujanje sodelovanja in koordinacije med uradnimi deležniki in prizadetimi stranmi, ki so podvrženi istemu tveganju. Odgovornosti morajo nositi vsi in participativni pristop s skupno razvitimi ukrepi lahko prispeva k ozaveščanju in pridobivanju inovativnih ter dobro sprejetih rešitev. Obvladovanje tveganja naravnih nevarnosti je morda šele v povojih, vendar se hitro razvija, kot to dokazujejo primeri dobrih praks vsepovsod po Alpah. 7. Poročilo o stanju Alp omogoča vpogled v te spremembe.

Kot na poenostavljen način kaže spodnja shema (slika 3), poznamo vplivno območje države in vplivno območje družbe. Glavni namen je posredovati znanja v zvezi s tveganji in dvigati ozaveščenost, da se ustvari kultura tveganja, ki naj prispeva h krepitvi samozaščite in lastne odgovornosti. Rešitve je potrebno oblikovati skupno v okviru dialoga o tveganjih in jih izvajati s pomočjo shem upravljanja nevarnosti in tveganja, ki so prisotne v zakonodajnih okvirih posameznih držav. Koncept dialoga je uporaben na različnih ravneh od lokalnih skupnosti do mednarodnega sodelovanja.



Slika 3: Obseg obvladovanja tveganja (Vir: IRGC, 2005, prilagoditev)

Informiranje (in kompetentna strokovna podpora) je ključnega pomena za obvladovanje tveganja, saj morajo imeti vključeni subjekti možnost, da dobijo ustrezne informacije; kar je podlaga za dialog o tveganjih in za razvijanje rešitev za preprečevanje nevarnosti in zmanjševanje ogroženosti.

Izraz obvladovanje (governance) je na primer videti vseprisoten v političnih razpravah v različnih sektorjih. V mednarodnem okolju, ki obravnava naravne nevarnosti, pa so izraz »governance« uvedli šele pred kratkim. Družba se srečuje z zapletenimi družbenimi, gospodarskimi in okoljskimi težavami, ki jih ni mogoče reševati zgolj s hierarhičnimi postopki javnih uprav. Obvladovanje je pristop, ki dopolnjuje upravne sheme in pravne okvirje, ki jih vodijo državne vlade, in skuša izravnati določene omejitve. Sprejemanje odločitev ne sme potekati samo na upravni in teritorialni ravni, spodbuditi je treba vključevanje različnih deležnikov, postopki sprejemanja odločitev pa bi morali izhajati iz pogajanj, ne le iz formalnih mehanizmov ukrepanja.

Obvladovanje lahko torej opredelimo kot dejavnost, ki deluje po principu mreže, ki nima hierarhičnega značaja, je fleksibilna in sega preko državnih meja. To lahko zveni zelo abstraktno, ampak v bistvu pomeni mišljenje izven kalupa, ki ni omejeno zgolj na iskanje rešitev v okviru formalnih postopkov. Javne institucije na splošno ohranjajo pomembno vlogo. Njihova naloga je, da postavijo okvirne pogoje, določijo pooblaščen subjekte in cilje procesov obvladovanja. Imajo tudi vrsto drugih zakonsko opredeljenih odgovornosti kot na primer organizacijo in spremljanje izvajanja sprejetih odločitev. Ključnega pomena je tudi ustrezna vključenost in vloga (pri informiranju, moderiranju, vodenju ...) stroke, da se pri iskanju in dogovarjanju rešitev morda ne zaide v »brezplodne« razprave. Seveda pa mora tudi stroka (npr. vodarska) sposobna pogledati »izven ustaljenih okvirjev«.

OBSTOJEČI IN MOŽNI NAČINI OBRAVNAVE TVEGANJA NARAVNIH NEVARNOSTI

Za analizo procesov in mehanizmov obvladovanja je bistvena ugotovitev, kateri so pomembni deležniki in njihove vloge, pristojnosti ter zmogljivosti, s katerimi lahko prispevajo k upravljanju tveganja nevarnosti. Pojem obvladovanja pokriva pomembne splošne cilje na več načinov. Povečanje odpornosti je eden od teh ciljev, in sicer s preučevanjem "zmožnosti sistema, skupnosti ali družbe, ki so izpostavljeni nevarnosti, da se ubranijo, absorbirajo, se prilagodijo in si opomorejo od posledic naravne nesreče pravočasno in učinkovito tudi z ohranjanjem in ponovno vzpostavitvijo bistvenih osnovnih struktur in funkcij". Raziskovalci in politiki uporabljajo pojme, kot so odpornost in ranljivost zato, da poudarijo, da je mogoče zagotoviti učinkovito upravljanje tveganja samo s skupnim naporom ter celostnimi aktivnostmi in perspektivami. Hudournik v vasi lahko na primer zahteva kombinacijo tehničnih ukrepov zadrževanja plavja, poleg tega pa tudi hiter in dobro pripravljen odziv na pojav ter sposobnost prilagoditve posameznih stavb (zaščita lastnine) za zmanjšanje potencialne škode.

Znan cikel celostnega upravljanja tveganja prikazuje celostno perspektivo in razvršča aktivnosti v faze pripravljenosti, odzivanja in obnove. Poročilo RSA7 se osredotoča predvsem na preventivne vidike, predpise za ukrepanje v izrednih razmerah in priprave na intervencijo, da poda oceno o ukrepih, ki so na voljo v posameznih državah, in o obstoječih mehanizmih obvladovanja tveganja.

Kritičen razmislek o obstoječih sistemih in vladnih strukturah je bistvenega pomena za povečanje učinkovitosti in tudi za odzivanje na družbene spremembe in spremembe okolja. Strukturni ukrepi, temelječi na projektnih dogodkih, so bili pogosto uvedeni za zaščito območij in so s tem ustvarili občutek absolutne varnosti. Ekstremni pojavi pa so vseeno dokazali, da še vedno obstaja določena stopnja preostalega tveganja. Strukturni (gradbeni) ukrepi se lahko izkažejo za neuspešne in nevarni pojavi so lahko preprosto večji od napovedanih. Nastanejo lahko tudi kaskadni učinki, ki jih je težko napovedati in simulirati. Izvedba enega samega zaščitnega ukrepa na splošno ne zagotavlja primerne kritja tveganja. Prav tu se vključijo lokalno prebivalstvo in drugi deležniki ter dodatni ukrepi, ki jih je treba združiti v celoto.

Spremembe padavinskih vzorcev, krčenje ledenikov in dvig temperatur v povezavi z aktivnostmi v naseljih (zgoščevanje in zaprtje tal) napovedujejo tudi spremembe ogroženosti zaradi poplav. Zaradi tega nevarni naravni procesi niso statičen parameter, ki ga zadošča oceniti enkrat za vselej. Predvsem ko gre za spreminjajoče se razmere v okolju, se mora družba znati hitro prilagoditi. Obvladovanje tveganja lahko prispeva k temu, da se pri odločanju opremo na dinamično pojmovanje tveganja in da sta upoštevana ranljivost in izpostavljenost, ter k prizadevanju za aktiviranje sposobnosti prilagajanja prebivalstva na individualni ravni. Vključevanje različnih prizadetih skupin in deležnikov lahko omogoči določanje in izvajanje preventivnih ukrepov, ki upoštevajo potrebe po zmanjšanju tveganja nesreč in podnebne spremembe. Varovalne gozdove bodo morale na primer sestavljati različne drevesne vrste, ki so sposobne prenesti temperaturne in padavinske spremembe.

Za učinkovito obravnavo naravnih nevarnosti je treba na splošno porazdeliti odgovornosti na več ravni, za učinkovito upravljanje tveganja naravnih nevarnosti pa je treba ukrepe za pripravljenost, odzivanje in obnovo združiti in razvijati skupno. Idealno to poteka v okviru procesa obvladovanja.

Razprava o obvladovanju tveganja je v glavnem zrcalna podoba družbenih sprememb in potreb. Država je bila dlje časa bolj ali manj edina, ki je skrbela za upravljanje tveganja. Kot dokazujejo številne državljanske pobude, si prizadeto prebivalstvo močno želi soodločanja in ne bo več tako zlahka sprejemalo odločitev, ki prihajajo od javnih organov. Razvoj upravljanja tveganja v smeri obvladovanja tveganja pomeni predvsem prevzeti odgovornosti tudi na individualni, lokalni in regionalni ravni. Tu ne gre samo za komunikacije in informiranje javnosti, ampak tudi za aktiven prispevek k zmanjšanju tveganja, kar je prikazano na shemi. Obvladovanje tveganja ne izključuje obstoječih normativnih okvirov oziroma ne tekmuje z njimi za pristojnosti. V resnici vgrajuje obstoječe upravljanje tveganja v širši okvir. Subjekti, ki so podvrženi skupnemu tveganju, razpravljajo in se pogajajo o skupnih rešitvah.

V RSA 7 poročilu so na straneh 33 do 42 podrobneje opisani sedanji pristopi in razvojne usmeritve obravnave tveganja naravnih nevarnosti v državah podpisnicah Alpske konvencije in sicer so opisi in analize zaokrožene v 4 vsebinskih sklopih (vrstah ukrepov): 1. prostorsko načrtovanje; 2. strukturni ukrepi; 3. sonaravne rešitve in 4. organizacijski ukrepi.

STANJE OBVLADOVANJA TVEGANJA NARAVNIH NEVARNOSTI V ALPAH

Zagotavljanje pregleda o trenutnem stanju obvladovanja tveganja vezanega na naravne nevarnosti in prikaz mehanizmov ter procesov obvladovanja na območju Alp predstavlja izziv zaradi preprostega dejstva, da se obvladovanje v veliki meri izvaja na lokalni in regionalni ravni, kjer so ljudje, ki jih to

zadeva, vključeni v kontekst dejanskih projektov in stalno prisotnih izzivov. Hkrati izboljšave pri koordinaciji in sodelovanju vključenih javnih služb ne predstavljajo vedno mehanizmov obvladovanja. Kot je navedeno v uvodu, lahko obvladovanje tveganja opišemo na raznolike načine, kjer vsi zainteresirani subjekti upravljajo s skupnimi tveganji (slika 4). Prikaz obvladovanja tveganja naravnih nevarnosti torej pomeni analizo obstoja in pomena lokalnih, regionalnih, nacionalnih ali celo mednarodnih procesov obvladovanja, katerih namen je zmanjšanje tveganja naravnih nevarnosti z razvojem različnih rešitev s konsenzom.



Slika 4: Razvoj upravljanja naravnih nevarnosti in tveganja v smeri obvladovanja tveganja (Avtor: Schindelegger, 2018)

Prikaz nevarnosti in tveganja

Vse države članice Alpske konvencije so razvile določene tipe kart nevarnosti in tveganja z uporabo različnih barvnih kod in na osnovi referenčnih dogodkov, zaradi česar je karte težko primerjati med seboj. Kar zadeva mehanizme obvladovanja je še posebej zanimivo raziskovati, kako je lokalno znanje vključeno in usklajeno z obstoječimi prostorskimi politikami in strategijami. Prikazovanje nevarnosti in tveganja v EU je doživelo vsesplošno spremembo, ko je bila uvedena poplavna direktiva Evropske unije. Direktiva je bila močno relevantna začetna točka za preobrat znotraj državnih politik, harmonizacije ukrepov in bolj intenzivnega mednarodnega sodelovanja. V RSA7 so kratko orisane značilnosti v vsaki državi.

Vidik obvladovanja pri kartiranju nevarnosti na eni strani pomeni vključevanje lokalnega prebivalstva v postopek priprave in na drugi strani zagotavljanje ustreznih kart s strani javne uprave, da bi tako povišali ozaveščenost o tveganjih. Medtem, ko so bile natisnjene karte v preteklosti težko dosegljive splošni javnosti, sedaj vse države članice zagotavljajo obsežene informacije na spletu. Zato je vidik obvladovanja jasno izražen, ko govorimo o pripravljenosti in dostopnosti kart nevarnosti in tveganja.

Obvladovanje tveganja in ukrepi prostorskega načrtovanja

Odločitve pri prostorskem načrtovanju, še posebej na lokalni ravni, morajo slediti strogim postopkom, ki so zasnovani na ustavnih načelih. Ti postopki omogočajo le omejeno in formalizirano vključevanje javnosti. Strateška usmeritev načrtovalskih ukrepov je na drugi strani odprta za razprave in aktivno participacijo (na primer lokalno znanje za analizo, razvoj vizije za skupnost, ki bo sposobna preživeti itd.). Prostorsko načrtovanje mora biti samo po sebi vključeno v procese obvladovanja, da bi tako razvili učinkovite rešitve za preprečevanje nevarnosti. Namen ne bi smel biti splošna transformacija

načrtovalskih procesov v procese obvladovanja, ampak bi moral biti glavni poudarek na celostnem načrtovanju znotraj procesa obvladovanja ter uporaba načrtovalskih ukrepov in instrumentov za doseganje dolgoročnega zmanjšanja tveganja. V RSA7 so kratko opisani bistveni prispevki prostorskega načrtovanja na osnovi tveganja ter priporočila z vidika uveljavljanja koncepta »obvladovanja«.

Obvladovanje tveganja in strukturni ukrepi

Zaščita naselij in infrastrukture pred naravnimi nevarnostmi s pomočjo strukturnih ukrepov je stroškovno intenzivna, ampak zelo običajna praksa. Določitev območij, ki potrebujejo ukrepe, se večinoma zgodi na osnovi kart nevarnosti (ali tveganja). Načrtovanje strukturnih ukrepov je dejavnost, ki je bolj tehnične narave in ni toliko zasnovana na obvladovanju. To je bolj normativna praksa, ki je vzpostavljena na osnovi zakonov, uredb in smernic, ki regulirajo načrtovalske postopke in stroškovne vidike. Vendar izvajanje postopkov ni zasnovano samo na pravnem okvirju, saj obsega tudi lokalne deležnike. Načrtovanje in izvajanje posameznih strukturnih ukrepov morda ne kaže elementov obvladovanja, kljub temu pa je lokalno prebivalstvo, katerega lastnina je potrebna za gradnjo struktur, močno vključeno s pomočjo razprav in pogajanj. Takojšnje rešitve in dogovori so zasnovani na medsebojnem razumevanju ter na transparentni komunikaciji. Zahteva se, da so vladni uradniki empatični in da hkrati sledijo splošnemu namenu. To je potrebno, ker vsi deležniki ne podpirajo strukturnih ukrepov in običajno to nakazuje izgubo (kompenzirane) lastnine za določene subjekte v postopku. Zaradi tega morajo biti zadevni subjekti in lokalno prebivalstvo vključeni do določene mere. Ukrepi, kot so širitve rek ter regionalni strukturni ukrepi, so običajno v večji meri zasnovani na obvladovanju. Tem več lastnikov zemljišč in občin je vključenih v razvoj in implementacijo določenih ukrepov, tem bolj pomemben je transparenten participativni pristop. Običajno državni organi, ki vodijo načrtovanje strukturnih ukrepov, prevzamejo koordinacijo teh procesov in vanjo vključijo vrsto deležnikov, od lokalnega prebivalstva do različnih javnih uradov in NVO-jev, ki vnašajo ideje za trajnostni in uravnoteženi razvoj.

Strukturni ukrepi zaradi tega niso samo odgovornost države, ki jo prevzemajo javne službe, ampak nemalokrat zahtevajo lokalne pogajalske procese. Ukrepi, ki so regionalnega pomena in vključujejo različne upravne enote, so zelo primerni za to, da jih zaznamo kot procese obvladovanja tveganja. Ukrepi, ki zadevajo zmanjševanje poplavne ogroženosti so daljnosežni, medtem ko imajo ukrepi znotraj drugih nevarnosti bolj omejen lokalni učinek. Vidiki obvladovanja so prav tako pomembni za vzdrževanje. Strukturni ukrepi potrebujejo vzdrževanje in stalno finančno podporo, da lahko izpolnjujejo svojo funkcijo zaščite. Odgovornosti glede vzdrževanja in financiranja ukrepov bi načeloma morale biti skupne, da bi tako okrepili zavezanost in lokalno ozaveščenost za tveganja povezana z naravnimi nevarnostmi. Kot primer dobre prakse avstrijski vodni odbori kažejo, da mreže, ki tudi definirajo odgovornosti in finančne prispevke, bistveno pripomorejo k dolgoročnemu vzdrževanju strukturnih ukrepov. Prav tako je pomembno razpolagati z lokalno izobraženimi enotami, ki upravljajo strukturne ukrepe v primeru dogodkov. Takšni procesi okoli strukturnih ukrepov v sebi nosijo zanimive vidike obvladovanja in na splošno bistveno znižujejo tveganje in ga ohranjajo nizkega preko daljšega obdobja.

Izvajanje mehanizmov obvladovanja pomeni, da začnemo z razpravo v zelo zgodnji fazi. To pomeni, da razprava poteka na enakopravni ravni med enakovrednimi partnerji in o tem, kateri ukrep bi na kateri lokaciji najboljše deloval ter kako je na najboljši način možno organizirati financiranje in vzdrževanje. Dokončno rešitev še vedno sprejme odgovorna javna služba znotraj zakonskih in regulativnih okvirov.

Obvladovanje tveganja in rešitve, ki temeljijo na naravi

Sonaravne rešitve za preprečevanje naravnih nevarnosti z vidika načrtovanja in implementacije sledijo drugačni logiki kot strukturni ukrepi. Še posebej funkcijo varovalnega gozda je možno vzdrževati samo s celostnim in raznolikim upravljanjem, v katerega so vključeni lastniki in lokalni človeški viri. Enako velja za sonaravne rešitve, ki upravljajo z odtokom vode ali stabilnostjo tal.

Vidik obvladovanja tveganja pri sonaravnih rešitvah bi moral omogočiti vključitev več ljudi, s čimer bi se lahko naučili in razumeli pomen takšnih ukrepov za preprečevanje nevarnosti ter, če je možno, prevzeli odgovornosti pri dolgoročnem upravljanju. Takšne aktivnosti bi bile lahko vključene v izobraževalne programe ali prostovoljno delo pri vzdrževanju. Avstrijska planinska zveza je, na primer, vzpostavila takšen program prostovoljstva za gorske gozdove.

Obvladovanje tveganja in organizacijski ukrepi

Organizacijski ukrepi pri upravljanju nevarnosti in tveganja so močno usmerjeni v obvladovanje, so pa manj zasnovani na tveganjih (razen sistema zavarovanj proti nesrečam, ki uporablja ocene tveganja

za izračun zavarovalnih premij). To je pogojeno s strukturno zasnovano odgovornih javnih služb in formalno integracijo nevarnih deležnikov, prostovoljcev itd. Vse države članice so implementirale podobno shemo regionalne in/ali nacionalne zakonodaje za ravnanje v primeru naravnih in drugih nesreč kot del civilne zaščite in so vzpostavile operativne ustanove na lokalni, regionalni in državni ravni. Kot promocijo za obvladovanje tveganja na osnovi organizacijskih ukrepov v državah Alpske konvencije je med drugim v RSA 7 izpostavljen pomen vključevanja lokalnega prebivalstva v postopek priprave načrtov zaščite in reševanja (contingency planning) in dodeljevanje odgovornosti njim, da bodo izvedli ukrepe v primeru dogodkov, kjer bodo zaščitili sebe in svojo lastnino .. kot tudi upoštevanje preostalega tveganja - razmišljanje o »nepričakovanem« tveganju (odpoved strukturnih ukrepov, prelitje, razlitje itd.) pri preprečevanju in pripravljenosti na nevarnost.

PRIMERI DOBRIH PRAKS

Zaradi zelo nazornega, strukturiranega prikaza dobrih praks s področja obvladovanja tveganja naravnih nevarnosti iz različnih držav podpisnic Alpske konvencije, ki so vključene v RSA 7, ta prispevek ne vključuje njihovega podrobnega opisa – bralca vabim, da na spletnem naslovu (slovenska verzija), navedenem na koncu tega prispevka, pretoči celotno poročilo v pdf obliki, in si na 40 straneh (54 – 94) ogleda bistvene značilnosti opisanih rešitev, izkušnje in priporočila iz prakse:

Vključevanje zainteresiranih ljudi

Bistveni vidik obvladovanja tveganja je vključevanje neinstitucionalnih deležnikov v razpravo in pogajanja o rešitvah za preprečevanje nevarnosti. Naslednji štirje primeri prikazujejo raznolike načine takšnega vključevanja.

Komunalna poplavna revizija v Nemčiji pomaga občinam pri samooceni o njihovi pripravljenosti in pri preventivnih ukrepih proti poplavim dogodkom. Namen projekta Licca Liber je implementacija obsežne renaturacije reke Lech s pomočjo širokega procesa vključevanja javnosti, kjer je obravnavana tematika poplav. Francija je vzpostavila PAPI-je, skupek strateških programov za preprečevanje poplav na lokalni ravni. Vodni odbori in vodne zadruge v Avstriji so primer uspešnega trajnostnega financiranja varovalnih struktur. Dober primer je tudi namensko/projektno povezovanje nekaterih občin v Sloveniji, da bi skupaj uspešneje reševale problematiko zmanjševanja poplavne ogroženosti ter samoorganiziranje občanov v namenska združenja za spremljanje protipoplavnih aktivnosti.

Obvladovanje ogroženosti pri načrtovalskih ukrepih

Razvoj stanovanjske in infrastrukturne gradnje mora upoštevati tudi tveganje zaradi naravnih nevarnosti. Strateške in dolgoročne celostne strategije morajo tvoriti osnovo za načrtovalske odločitve, da bi tako povečali odpornost in zmanjšali izpostavljenost. Načrtovalski ukrepi so tesno povezani s strukturnimi, sonaravnimi in organizacijskimi ukrepi ter lahko usmerjajo razvoj v prihodnosti. Na določenih območjih, še posebej na območjih z varovalno funkcijo, kot so poplavna območja ali varovalni gozd, je potrebna še posebna previdnost. Francija je izdelala načrt za preprečevanje naravne ogroženosti, ki kot orodje ni namenjeno samo učinkovitim varovalnim ukrepom, ampak vključuje tudi smernice za načrtovanje za prihodnji razvoj, kjer določena območja ohranja in na drugih območjih omogoča razvoj na način, ki je prilagojen naravnim nevarnostim. Slovenija je pred kratkim (2007) začela z aktivnostmi celostnega kartiranja poplavne nevarnosti in ogroženosti. Različni sistemi so se hitro razvili zaradi zahtev evropske poplavne direktive in so v načrtovanje vnesli bistvene spremembe. Primer iz avstrijske dežele Štajerske predstavlja regionalni program načrtovanja, ki zagotavlja, da je razvoj varen pred poplavami, prav tako pa vključuje elemente upravljanja ogroženosti. Švicarski primer reke Aa in območja Engelberg je primer celostnega ukrepa poplavnega varstva, ki prikazuje različne vidike obvladovanja ogroženosti s povezovanjem načrtovanja, tehničnih in organizacijskih ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti na celostni način. Posebna odprta območja so na voljo za izpust poplavnih presežkov brez škode za jezero. Zadnji primer prihaja iz italijanske regije Dolina Aoste, kjer lokalno in na celostni način upravljajo s tveganjem zaradi ledeniških procesov.

Priprava in opozarjanje

Za naravne nevarnosti so pogosto na voljo omejene možnosti napovedi. Zaradi tega je ključnega pomena učinkovito opozarjanje in alarmiranje. Krizno načrtovanje in drugi ukrepi za usklajevanje enot za reševanje in pomoč pripomorejo k obvladovanju nevarnih okoliščin. Švica je uvedla projekt (OWARNA) za izboljšanje sistema opozarjanja in alarmiranja ob naravnih nevarnostih. Avtonomna dežela Dolina Aoste je kot primer dobre prakse ponudila lokalno obvladovanje plazov s pomočjo odborov za snežne plazove. Lihtenštajn poroča o tem, kako lokalne skupine uporabljajo strukturne

ukrepe za zagotavljanje popolne funkcionalnosti. Pokrajina Južna Tirolska nudi vpogled v intervencijske karte, ki omogočajo lokalnim enotam za reševanje in pomoč, da uskladijo svoje delo v primeru naravnih nesreč. Ti načrti zagotavljajo, da se kot prvi prednostno izvajajo najbolj učinkoviti ukrepi, in upoštevajo pri tem vidik zmanjševanja tveganja.

Boljša ponovna gradnja

Po nevarnih dogodkih morajo organi oblasti pomagati občinam in prizadetim prebivalcem, ne samo z denarno pomočjo in povračilom škode za ponovno izgradnjo prizadetih območij, ampak tudi z uvedbo ukrepov za preprečevanje prihodnjih dogodkov. Poglobljena analiza dogodka pripomore k razumevanju nevarnih naravnih procesov in opredelitvi območij nevarnosti. Možno je izvesti izračune tveganja, ki postanejo podlaga za obnovo prizadetih območij tako, da postanejo manj ranljiva (primer nadomestnih gradenj v naselju Log pod Mangartom po katastrofalnem dogodku leta 2000).

DISEMINACIJA PRIPOROČIL RSA7 v Sloveniji – 10. Dan Alpske konvencije

V Postojni je 18.10.2019, v okviru Bogatajevih dni Zaščite in reševanja, potekal posvet ob 10. dnevu Alpske konvencije z naslovom "Pripravljeni na obvladovanje tveganj naravnih nevarnosti?". Na posvetu je bilo med drugim predstavljeno 7. Poročilo o stanju Alp, razvila pa se je tudi živahna razprava o preventivi – zlasti na področju zmanjševanja poplavne ogroženosti in o pomenu gozdov.

Minister za okolje in prostor Simon Zajc je na posvetu v svojem nagovoru udeležencem izpostavil, da obvladati tveganja pomeni, v kar največji možni meri, izogniti se naravnim nesrečam v prihodnje, kar je naš strateški cilj, pravzaprav zeleno stanje. Pretekla dogajanja in poročila o naravnih nesrečah v Sloveniji in drugod po Evropi nas opominjajo, da je to zahtevna dolgoročna naloga, h kateri je treba bolj intenzivno pritegniti različne deležnike, pa tudi zainteresirano javnost. Povedal je, da so tudi naše dosedanje aktivnosti usmerjene v preventivo, vendar pa v danem obsegu z njimi najbrž ne bomo kos prihodnjim izzivom. Zaradi podnebnih sprememb, ki se v gorskem in ravninskem prostoru odražajo na različne načine, se soočamo z vrsto negotovosti in nepredvidljivosti. Obvladovanje tveganj naravnih nevarnosti je tako še toliko bolj zahtevno in zahteva drugačne pristope in povezovanje.



Slika 5: Posvet ob 10. dnevu Alpske konvencije v Postojni, 18.10.2019

Nagovor je imela tudi ga. Alenka Smerkolj, ki je letos julija od veleposlanika Markusa Reitererja prevzela mandat generalne sekretarke Alpske konvencije in s tem vodenje Stalnega sekretariata. Poudarila je, da podnebne spremembe nesorazmerno vplivajo na Alpe. Divje in raznolike krajine so ena od najbolj izrazitih posebnosti alpske regije in tudi del njene privlačnosti, hkrati pa izpostavljajo alpsko prebivalstvo številnim naravnim nevarnostim. Te ogrožajo človekove dejavnosti in življenje ter zaradi podnebnih sprememb postajajo čedalje pogostejše. Poplav, skalnih podorov, zemeljskih in snežnih plazov ter drugih naravnih nesreč je vedno več, zato si prizadevamo za večanje ozaveščenosti javnosti o tej temi, delimo in usklajujemo ukrepe med alpskimi državami ter oblikujemo ukrepe za preprečevanje in omejevanje škode zaradi naravnih nesreč, ki so hkrati učinkoviti in najmanj vplivajo na krajino ter ekosisteme. Verjetnost naravnih nesreč se spreminja in družba se mora prilagoditi na spreminjajoče se pogoje. Prav tako narašča število prebivalstva na območju Alp. Posledično se vedno več območij naselij prekriva z območji naravnih nevarnosti. In preko Alp poteka pomembna prometna infrastruktura. Zagotavljanje njene operativnosti je ključnega pomena za uspešni razvoj območja Alp. 7. poročilo o stanju Alp s svojimi priporočili je zato pomembna podpora pri medsektorskih obravnavah v protokolih Alpske konvencije, pri izvajanju ukrepov za preprečevanje in omejevanje škode ter pri izvajanju aktivnosti ozaveščanja in meddržavne usklajevanja.

Poveljnik Civilne zaščite Slovenije Srečko Šestan je vse prisotne spomnil na pomen Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2016 do 2022 (ReNPVNDN). 41. Člen se namreč glasi: "Z nacionalnim programom varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (v nadaljnjem besedilu: nacionalni program) se določajo cilji, politika in strategija varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v državi za najmanj pet let." Ključnega pomena je, da ta nacionalni program neposredno ali posredno zadeva vse deležnike v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, kar je razvidno tako iz temeljnih ciljev VNDN kot iz Načrtov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami za posamezno koledarsko leto. V načrtu so določene posamezne naloge z nosilci in roki ter z ocenjenimi stroški. Nosilci so različna ministrstva in različni državni organi. Tako je nacionalni program osnova za uresničevanje pristopa celostnega upravljanja / obvladovanja tako naravnih nevarnosti kot naravnih nesreč.

Morda lahko v nov nacionalni program za naslednje obdobje vključimo naloge za izboljšanje pogojev za uresničevanje sodobnega koncepta obvladovanja tveganja naravnih nevarnosti?

ZAKLJUČEK

Naj za zaključek izrazim željo, da bi opisano 7. Poročilo o stanju Alp našlo pot do čim več bralcev, ki so tako ali drugače sistemsko oz. aktivneje vključeni v sistem celostnega upravljanja / obvladovanja tveganja naravnih nevarnosti, kot tudi varstva narave in okolja (in eni izmed njih smo že kar vsi udeleženci Mišičevih vodarskih dni). Ne zaradi tega, ker bi morda v RSA 7 bilo kakšno »čudežno« priporočilo oz. rešitev. Ne, daleč od tega. Eden izmed razlogov je že ta, da tudi zaradi takih informacij v vodarstvu morda ne bomo po nepotrebem »zviška« gledali na izraz »governance« ali ga celo ignorirali. Ker verjamem, da se nas večina že itak trudi spodbujati in v praksi uveljavljati to – kar se je na evropski ravni začelo poimenovati »natural hazard risk governance«. Ker v to verjamemo – na prvem mestu so ljudje. Ste še skeptični? Poglejte v RSA 7, zagotovo se bo vsak prepoznal v kakšni vlogi tega kompleksnega postopka družbenega iskanja odgovorov na skupne probleme - usklajevanja različnih interesov z namenom zagotavljanja čim večje kvalitete (varnega) bivanja v dinamičnem (in čim bolj ohranjenem) okolju. Ker je izza izraza »obvladovanje« enostavna in logična želja, da bi bili pri reševanju (tudi upravljanju) sedanjih in prihodnjih problemov in izzivov na področju zmanjševanja ogroženosti pred naravnimi nevarnostmi še bolj uspešni – skratka, želja, da bi jih lahko tudi resnično zadovoljivo »obvladali«. Skupaj.

In logični naslednji korak je – ozrimo se k sosedom, tudi čez mejo, kako grem njim in kaj se morda lahko naučimo iz njihovih primerov dobrih (in slabih) praks. In predvsem, tako kot je omenjeno, poskušajmo na nekatere izzive ponovno pogledati morda »izven znanih, preizkušenih (omejujočih?) okvirov«, morda celo poskusimo nove poti in nikoli ne odnehajmo iskati čim bolj »vzdržne« rešitve, s katerimi bodo zadovoljne tudi generacije, ki prihajajo za nami.

Viri

- EUSALP AG8, 2018: Beyond the Expected: Dealing with the Case of Overload and Residual Risk of Natural Hazards in the Alpine Region - Final Report (129 s.): https://www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/result/1282/attachments/beyond_the_expected_final_report_english_v2.pdf
- EUSALP AG8, 2018: Beyond the Expected: Dealing with the Case of Overload and Residual Risk of Natural Hazards in the Alpine Region – POLICY-BRIEF (14 s.): https://www.alpine.region.eu/sites/default/files/uploads/result/1282/attachments/beyond_the_expected_policy_aper_english_v2.pdf
- EUSALP AG8, 2019: NATURAL HAZARD RISK GOVERNANCE, Status Quo in the EUSALP Region; https://www.alpine.region.eu/sites/default/files/uploads/result/1835/attachments/natural_hazard_risk_governance_final_report_english.pdf (169 s.)
- EUSALP AG8, 2019: DEALING WITH DISASTER RISKS - The Risk Governance Approach POLICY-BRIEF 14 p; https://www.alpine.region.eu/sites/default/files/uploads/result/1835/attachments/nhrq_policy_brief_english.pdf
- PLANALP, 2010: "Integral natural hazard risk management: Recommendations"; Medmrežje (27.10.2019): https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/fotos/Banner/Organisation/thematic_working_bodies/Part_02/natural_hazards_platform_planalp/7_PLANALP_Hotspot_Paper.pdf
- PLANALP, 2012: "Alpine strategy for adaptation to climate change in the field of natural hazards "; (27.10.2019): https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/fotos/Banner/Organisation/thematic_working_bodies/Part_02/natural_hazards_platform_planalp/8_PLANALP_Alpine_strategy.pdf
- PLANALP, 2014: "Persistence of Alpine Natural Hazard Protection"; Medmrežje (27.10.2019): http://www.alpconv.org/en/organization/groups/WGHazards/Documents/PLANALP_LCM%20brochure_final.pdf
- PLANALP, 2019: »Obvladovanje tveganja naravnih nevarnosti – 7. Poročilo o stanju Alp«; Medmrežje (27.10.2019): <https://www.alpconv.org/si/domaca-stran/novice-publikacije/publikacije-in-multimedija/podrobnosti/7-porocilo-o-stanju-alp-1/> (96 p.)