



GOZDARSKI INŠTITUT SLOVENIJE
SLOVENIAN FORESTRY INSTITUTE

**Participacija in indikatorji v procesu oblikovanja in spremljanja
nacionalnega programa gozdov v Republiki Sloveniji**

Dr. Milan Šinko

Ljubljana, oktober 2019

Podatki o dokumentu

Naslov projekta v okviru katerega je dokument nastal: Indikatorji za spremljanje nacionalnega programa gozdov in trajnostnega gospodarjenja z gozdovi v Republiki Sloveniji

Šifra projekta: V4-1625

Financerja: Ministrstvo za kmetijstvo gozdarstvo in prehrano in Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS

Prijavitelj projekta: Gozdarski inštitut Slovenije

Sodelujoča organizacija: Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire

Trajanje: 1. 10. 2016 -30. 09. 2019

Naslov dokumenta: Participacija in indikatorji v procesu oblikovanja in spremljanja nacionalnega programa gozdov v Republiki Sloveniji (Separat št. 1)

Citiranje: Šinko M. 2019. Participacija in indikatorji v procesu oblikovanja in spremljanja nacionalnega programa gozdov v Republiki Sloveniji. Ljubljana, Gozdarski inštitut Slovenije

Izdajatelj dokumenta: Gozdarski inštitut Slovenije, Ljubljana, 2019

Uvod

Proces oblikovanja ReNGP smo presodili z vidika kriterijev, ki določajo vsebinski nacionalni gozdni program kot je opredeljen v Gozdovi Evrope in ga razlikujejo od simboličnega nacionalnega programa (Glück, Mendes in drugi, 2003). Predstavili smo kriterije nacionalnega gozdnega programa, ki so pomembni z vidika kazalnikov in na podlagi študija literature o vlogi kazalnikov v političnem odločanju oblikovali predloge za izvajalca procesa nacionalnega gozdnega programa.

Participacija v NGP

Ministrska konferenca o varstvu gozdov v Evropi (MCPFE zdaj Gozdovi Evrope) je leta 2003 z Dunajsko resolucijo - V1 opredelila nacionalni gozdni program kot participativni, celostni, medsektorski in ponovljiv proces javnopolitičnega planiranja, izvajanja, spremljanja in vrednotenja na nacionalni in/ali podnacionalni ravni, zaradi nadaljnjega izboljšanja trajnostnega gospodarjenja z gozdovi in prispevka k trajnostnemu razvoju. Participacija je celota prostovoljnih procesov, v katerih lahko ljudje kot posamezniki ali skozi organizirane skupine izmenjujejo informacije, izražajo stališča in oblikujejo interese ter imajo možnost vplivati na odločanje.

V Sloveniji Zakon o gozdovih v 6. in 7. členu opredeljuje nacionalni gozdni program kot podlago za gospodarjenje z gozdom in ga sprejme Državni zbor. Zavod za gozdove izdelava strokovne podlage za nacionalni gozdni program, ki so predmet obravnave, v katero je vključena zainteresirana javnost. Po obravnavi ministrstvo pristojno za gozdarstvo izdelava predlog nacionalnega gozdnega programa, ki ga sprejme državni zbor na predlog Vlade Republike Slovenije.

Definicija nacionalnega gozdnega programa v Gozdovi Evrope in opredelitev nacionalnega gozdnega programa v Sloveniji se pomembno razlikujeta, saj mednarodni dokument, ki ga je podpisala tudi Slovenija, nacionalni gozdni program razume kot javnopolitični proces, v slovenski gozdni politiki pa je določen kot oblika gozdnogospodarskega načrta oziroma načrtovanja.

Rezultat nacionalnih gozdnih programov je sicer lahko tudi strateški načrt upravljanja z gozdom na ravni države (npr. Resolucija o nacionalnem gozdnem programu), vendar morajo potem biti izpolnjena načela, ki določajo nacionalni gozdni program kot proces in sicer med drugimi:

- Participacija
- Sodelovanje
- Medsektorski pristop
- Postopkovni pristop (iteracije, prilagodljivost in proces učenja)

Participacijo pri upravljanju z naravnimi viri poganjajo teoretična prizadevanja za izboljšanje demokratičnega upravljanja in pragmatični vidik premagovanja zastojev in ustvarjanje legitimnosti odločitev. Prav tako naj bi participacija prispevala k dobri obveščenosti in utemeljenim rešitvam, ki jih je lažje uresničiti kot odločitve od zgoraj-dol. Participacija naj bi omogočila izgradnjo zmogljivosti za odločanje in družbeno učenje med udeleženci. Našteta pričakovanja se uresničijo v odvisnosti od načina vključevanja deležnikov in javnosti v proces.

Čprav ni enotnega recept -oblika in vsebina ter uspešnost participacije so odvisni od vrste tematike, institucionalnega konteksta in geografskega merila-, je mogoče v literaturi zaslediti splošna merila za uspešno participacijo (Saarikoski, H., J. Tikkanen, et al., 2010):

- **Vključenost** vseh deležnikov, ki so pomembni ali zainteresirani
- **Dialoškost** (oblikovanje prostora za razpravljanje, skupno reševanje problemov)
- **Poštenost** (enake možnosti izraziti mnenje, jih braniti in zahtevati dokaze in utemeljitve od drugih udeležencev; prost dostop do informacij; organizatorji participativne dejavnosti si aktivno prizadevajo, da se udeleženci zavedajo pomembnih informacij in jih razumejo; informacije se ne posredujejo zgolj na izrecno zahtevo deležnikov)
- Možnost **vplivanja** na odločitve.

Lastnosti »dobre« participacije so (TemaNord, 2002):

- Odločitve so zavezujoče za odločevalce in sodelujoče
- Vključeni so vsi pomembni deležniki
- Udeleženci in odločevalci se strinjajo o ciljih procesa, pravilih in postopkih vrednotenja procesa
- Odločevalci vnaprej določijo, kaj je predmet pogajanj in kaj ne; o čem se pravzaprav odloča
- deležniki so vključeni v zgodnje faze procesa
- imajo dovolj časa in informacije v nestrokovnem žargonu
- organizator ima dovolj časa, osebja in virov.

Ovire za »dobro« participacijo (TemaNord, 2002):

- (Ne)legitimnost participativnega procesa (nereprezentativnost)
- Zadržanost gozdarskih strokovnjakov in javnih uradnikov, da vključijo javnost (podcenjujejo inpute na osnovi drugačnih vrednot in strah izgubiti avtoriteto, ki izhaja iz statusa gozdarskega strokovnjaka)
- Omejitve z osebjem, časom in finančnimi viri javne uprave
- Pomanjkanje informacij in znanje, ki je potrebno za sodelovanje v razpravah (tehnično in znanje o komuniciranju)
- Strokovna terminologija / žargon
- Tiha večina: majhna politična pomembnost gozdarskih tematik; ne aktivni državljani, taktično delovanje

Ocena participacije v NGP

Ocenili smo prisotnost institucionaliziranih načel participacije v procesu, ki se je leta 2007 zaključil s sprejemom Resolucije o nacionalnem gozdnem programu in pri tem uporabili ustrezne kriterije in kazalnike participacije (Preglednica 1).

Kvalitativni kazalniki kriterija participacije kažejo, da je bil proces oblikovanja Resolucije o nacionalnem gozdnem programu simbolični nacionalni gozdni program, saj kriterij v veliki meri ni bil uresničen.

Preglednica 1: Institucionalizacija načel participacije v procesu oblikovanja Resolucije o nacionalnem gozdnem programu

Kazalnik participacije	Opisna ocena
Zgodnja udeležba (ko so odprte še vse možnosti)	Ni zagotovljena
Resnična možnost sodelovati v procesu	Ni zagotovljena
Zadostna finančna sredstva za podporo udeležbi	Niso predvidena
Neodvisni moderator	Ni predviden
Preglednost in odprtost	Ni zagotovljena
Dostop do vseh relevantnih informacij	Ni zagotovljen
Odločevalska vloga udeležencev	Ni predvidena
Politična zavezanost za uporabo rezultatov	Ni zagotovljena
Pravica do pravosodne ocene in pritožbe	Ni predvidena

Zakon o gozdovih institucionalizira proces oblikovanja nacionalnega gozdnega programa z določanjem poteka procesa in institucionalnih deležnikov (Zavod za gozdove, ministrstvo pristojno za gozdarstvo, vlada, državni zbor), kar vpliva na možnost izpolnjevanja načel participacije. Zaradi določila, da strokovne podlage za nacionalni gozdni program pripravi Zavod za gozdove, ni uresničeno načelo zgodnje udeležbe deležnikov. Priprava strokovnih podlag je delovanje, s katerim se v veliki opredeli stanje in probleme, ki jih je treba reševati. Institucija, ki opredeli problem in s tem tematike, ima veliko moč na potek prihodnje obravnave.

Prav tako udeleženci participativnega procesa oblikovanja nacionalnega gozdnega programa nimajo odločevalske vloge, ker nacionalni gozdni program na koncu procesa sprejme državni zbor na predlog vlade in ministrstva pristojnega za gozdarstvo. Oba institucionalna vidika predstavljata pomembno oviro, da bi lahko proces ocenili kot participativni proces po načelih resolucije V1 Gozdovi Evrope.

V Zakonu o gozdovih niso formalno obravnavani ostali indikatorji participacije, kot na primer zagotavljanje materialnih in finančnih možnosti za participacijo deležnikov, neodvisni moderator in postopek za ravnanje z informacijami.

Z merili Arnsteina (1969; Preglednica 2) smo ocenili institucionalni vidik participativnega procesa oblikovanja ReNGP po določilih Zakona o gozdovih kot obliko simbolične participacije, ki je vsebovala predvsem obveščanje in posvetovanje v javni obravnavi strokovnih podlag. Odsotno je bil kakršnokoli končno odločanje deležnikov o vsebinah predloga nacionalnega gozdnega programa, ki ga je pripravilo ministrstvo.

Preglednica 2: Lestvica participacije (Arnstein, 1969)

Stopnja	Raven	Značilnosti	Oblika participacije
8	Državlanski nadzor	Deležniki upravljajo s programom ali institucijo in se lahko pogajajo o pogojih za vključevanje obstrancev v odločanje	Stopnje moči državljanov
7	Delegirana moč	Oblastniki so tisti, ki morajo začeti s pogajanjem, da razrešijo konflikte	
6	Partnerstvo	Moč je zaradi pogajanj razdeljena med državljane in oblastjo; državljani si morajo prizadevati za prisotnost pri pogajanjih	
5	Pomiritev	Državljeni imajo možnost podajanja svojih mnenj, vendar nosilci moči odločajo	Stopnje simbolične participacije
4	Posvetovanje	Ljudje so obravnavani kot številke, ki posredujejo svoje ideje skozi javnomnenjske raziskave in javne obravnave	Odsotnost participacije
3	Informiranje	Posredovanje informacij od uradnikov do državljanov, ki nimajo povratnih kanalov ali moči odločanja	
2	Terapija	Ozaveščanje o 'pravilnih' vrednotah in stališčih za širšo družbo	
1	Manipulacija	Uradniki izobražujejo, svetujejo, prepričujejo udeležence in ne obratno	

Vloga indikatorjev v participaciji

Vloga podatkov oz. z njimi povezanimi indikatorjev je pomembna v procesih participaciji, s katero se uresničuje sodelovanje vladanih pri vladanju in s tem porazdelitev moči, ki omogoča sicer izključenim skupinam sodelovati pri odločanju.

Strokovne podlage, ki jih v procesu NGP pripravi Zavod za gozdove, so lahko predvsem tehnični opis stanja gozdov in gozdarstva, ki morajo biti obravnavani v procesu oblikovanja nacionalnega gozdnega programa. Strokovni opis stanj izhajajo iz merjenja stanja gozdov. Tako pridobljeni podatki so izhodišče za oblikovanje informacij, ki jih razumemo kot podatki s pomenom. Informacije so pomembna vsebina na področju participacije in je z njimi neposredno povezano načelo dostopa do vseh relevantnih informacij. Posredno pa so z informacijami povezana načela resnične možnosti sodelovati v procesu, preglednost in odprtost ter odločevalska vloga udeležencev.

Pomen indikatorjev v merilih/pogojih uspešne participacije zasledimo v merilu 'poštenosti', ki določa, da se morajo deležniki zavedati pomembnih informacij in jih razumeti.

Z indikatorji merimo uspešnost ukrepov/odločitev, pri čemer so ustrezna ('dobra') merila uspešnosti (indikatorji) (Gregory, Failing et al. 2013):

- **popolna in jedrnata:** pokrivajo celoten obseg posledic gospodarjenja z gozdovi v okviru vseh smiselnih alternativ
- **nedvoumna:** jasna, natančna in v tesni povezanosti s posledicami odločitev, ki jih opisuje
- **razumljiva:** merjenje uspešnosti (indikatorji) oz. posledic in stroškov izbire lahko različni ljudje razumejo in so jih posredovati jasno in dosledno

- **neposredna:** merila neposredno poročajo o posledicah, ki nas zanimajo in zagotavljajo zadosti informacij, da je lahko opravljena razumna presoja stroškov izbire (trade off)
- **operativna:** merila se lahko hitro uporabijo v praksi v okviru omejitev načrtovalskega oz. odločevalskega procesa

Proces oblikovanja Resolucije o nacionalnem gozdnem programu je tudi proces, v katerem se podatkom, ki opisujejo stanje v resničnem svetu / indikatorjem, določa pomen in vrednost v procesu družbene konstrukcije realnosti. Nosilci vodenje tega procesa si morajo prizadevati za povezovanje kazalnikov z ustreznimi temeljnimi družbenimi in osebnimi cilji. Vsebinsko presojo ustreznosti indikatorjev v participativnem procesu lahko izdelamo s pomočjo pogostih napak indikatorjev biotske raznovrstnosti kot so bile ugotovljene z vidika odločevalske stroke (Failing in Gregory, 2003). Pripravljalci procesa nacionalnega gozdnega programa ('moderatorji') bi za primerno uporabo indikatorjev morali upoštevati spodnja priporočila.

V programu so z indikatorji opredeljeni 'temeljni cilji' (ang. End-point) oz. stvari, ki so za družbo pomembne in so njeni temeljni cilji. Indikatorji morajo biti povezani s temeljnimi družbenimi cilji, ki so izrecno določeni. Država in gozdna politika služita državljanom za doseganje dobrega življenja in vsi cilji politike so sredstvo za doseganje tega cilja. Vsebine dobrega življenja so lahko: zdravje, izobrazba, zavetišče (varnost), ekonomske priložnosti, spoštovanje, vljudnost in prosti čas. Temeljni cilji so lahko tudi: varnost, enakost, učinkovitost, upoštevanje dostojanstva ljudi, samouresničevanje in blaginja (Pal, 2006). Države naj bi svojo osredotočenost pri zbiranju podatkov in v svoji gozdni politiki preusmerile iz (gozdne) proizvodnje h koristim za ljudi (« od dreves k ljudem»). Stanje gozdov in način gospodarjenja z njimi je samo orodje za doseganje temeljnih ciljev. Indikatorji morajo povezati koncepte trajnosti, sonaravnosti in mnogo namenskost s temeljnimi cilji. Temeljni cilji morajo biti določeni eksplicitno, ker tako prvič, omogočijo evalvacijski okvir, ki točno opisuje vse posledice trajnosti brez podvajanj, in drugič, omogočijo komunikacijo o ciljnih trajnosti in izgrajuje razumevanje in soglasje o različnih javnopolitičnih možnostih in tretjič, omogočijo odločevalcem vrednostne sodbe, kadar se je treba odločati med različnimi možnostmi.

Indikatorji morajo omogočiti obravnavo temeljnih družbenih ciljev na eni strani in ukrepov na drugi. Ukrepi so del gozdne politike in upravljaljskih strategij, s katerimi uresničujemo temeljne cilje. Lastnosti gozdov in način gospodarjenja z njimi so sredstvo/ukrep za doseganje temeljnih družbenih ciljev in ne cilj sam po sebi. Kadar so cilji in ukrepi zamenjani, se odločitve ne sprejmejo na osnovi družbenih vrednot, ampak lahko prevladajo interesi izvajalcev ukrepov.

Indikatorji morajo upoštevati kontekst odločanja. Vsako obravnavanje določenega koncepta, ki ima politične posledice, npr. koncept trajnosti, je treba obravnavati z vidika posledic, ki so z njim povezane. Deležnikov na primer ni smiselno spraševati o njihovih vrednostnih sodbah o pomenu trajnosti, kadar niso vključene informacije o stroških različnih oblik, ki so povezani z določeno odločitvijo. Ljudje se bistveno drugače odločajo, kadar upoštevajo stroške odločitve. Z vidika odločanja morajo biti cilji merljivi, razumljivi, pomembni za gozdno politične možnosti in občutljivi za smiselne mejne vrednosti. Določiti je treba, kateri indikatorji so najbolj povezani s temeljnimi cilji (pripomoček: diagram ciljev in ukrepov - ang. means - end diagram).

Določiti je treba relativno pomembnost (uteži) indikatorjev, ker je malo verjetno, da so vsi vidiki gospodarjenja z gozdom oz. indikatorji enako pomembni. Odločitve, ki so sprejete na osnovi podmene enakovrednosti indikatorjev, so lahko ne optimalne. Kadar se odločevalci srečajo s seznamom enakovrednih indikatorjev, se lahko 'obesijo' na enega ali nekaj od njih (npr. zaradi izkušenj), prevzamejo poenostavljeno hevrstično odločanje kot svojo lastno iznajdbo oz. kaj oni mislijo da je pomembno ali prezrejo celoten seznam (indikatorjev ne uporabljajo). Treba je oblikovati strukturiran skupek indikatorjev

in jasno razumevanje kako prispeva k temeljnim ciljem ('endpoints') (diagram vpliva, ang. impact hypothesis diagram).

Koristno je oblikovanje **sintetičnih indikatorjev**, ki imajo lahko pomembno vlogo pri opisovanju kompleksnih stanj in procesov. Oblikovanje sintetičnih indikatorjev oz. 'indeksov' je kompleksen projekt, vendar je lahko koristen, ker deležnikom omogoča sodelovanje pri odločanju in izvajanju.

Indikatorji morajo biti povezani z odločanjem in niso uporabljeni samo zaradi opisovanja stanj gozdov ali gozdarstva, ampak so tudi element izbire alternativ. Zato morajo indikatorji kazati na posledice sprejetega programa (npr. kako bo sprejem programa vplival na sonaravnost in trajnost gozdov; ali na doseganje temeljnih družbenih ciljev). Pri oblikovanju indikatorjev je treba odgovoriti na vprašanje, katerim upravljavskim vprašanjem oz. odločitvam so indikatorji namenjeni.

Indikatorji morajo omogočiti vrednostne presoje. V pluralistični in demokratični družbi naj bi samo nestrokovnjaki sprejemali vrednostne sodbe oz. presoje kaj je dobro/slabo, kaj je zaželeno/nezaželeno. Strokovnjaki se odločajo samo o najboljših poteh za doseganje ciljev, ki jih izrazijo deležniki. Strokovnjaki morajo pojasnjevati/razlagati tehnične vidike področij, ki so pomembni za temeljne cilje. Pojasnjevanje podatkov in njihovo povezanost s temeljnimi cilji je naloga strokovnjakov. Presoja mora vključevati oceno verjetnosti veljavnosti ocen.

Indikatorji morajo biti povezani s prostorskimi in časovnimi kompromisi (ang. trade off). Temeljni cilji se lahko razlikujejo na različnih območjih/ravneh in tako se po ravneh lahko razlikujejo tudi indikatorji (op. ali je lesna zaloga v m³/ha res pomembna na vseh ravneh obravnave: državni, sestojni, parcelni?).

Zaključki in predlogi

Razumevanje koncepta nacionalni gozdni program se v Sloveniji razlikuje od izvirne opredelitve v okviru mednarodnega procesa Gozdovi Evrope. Zakon o gozdovih opredeljuje nacionalni gozdni program kot obliko načrta za upravljanje gozdov na državni ravni, v okviru Gozdov Evrope pa je nacionalni gozdni program proces javnopolitičnega planiranja.

Zaradi zakonskih določil o vlogi posameznih institucij v procesu oblikovanja nacionalnega gozdnega programa, ni mogoče proces oceniti kot participativnega, saj deležniki niso vključeni v zgodnje stopnje procesa, niti nimajo odločevalske vloge na ravni predloga nacionalnega programa gozdov. Zavod za gozdove namreč sam pripravi strokovne podlage, predlog pa oblikuje ministrstvo pristojno za gozdarstvo in ga sprejme državni zbor. Zato ocenjujemo, da je slovenska različica 'nacionalnega gozdnega programa' z vidika mednarodne opredelitve simbolični/navidezni/formalni nacionalni gozdni program. Čeprav NGP sprejme državni zbor in mu s tem podeli visoko stopnjo politične legitimnosti, je to hkrati tudi pomembna ovira za oceno procesa kot participativnega z vidika Gozdov Evrope. Z vidika mednarodnega okvira ima Slovenija simboličen/navidezen nacionalni gozdni program.

Minimalni predlogi za izvedbo NGP po obstoječi zakonski ureditvi:

- Proces organizira neodvisni izvajalec / moderator
- Zagotoviti reprezentativnost deležnikov
- Skupaj z deležniki opredeliti cilje participacije in poslovnik

- Zagotoviti vire (čas, tehnično pomoč, plačilo vodjem deležnikov, pokrivanje stroškov ...) za udeležbo deležnikov

Predlog dolgoročnih sprememb (npr. sprememba Zakona o gozdovih)

- Nacionalni gozdni program kot je določen v Zakonu o gozdovih je treba ustrezno preimenovati (npr. 'državni gozdni načrt') in s tem odstraniti možnost zamenjave z mednarodnim razumevanjem NGP
- Spremeniti postopek oblikovanja in sprejemanja Resolucije o nacionalnem gozdnem programu / državnega gozdnega načrta tako, da bo končno odločanje vključeno v proces, kar pomeni, da NGP ne bo sprejel državi zbor.

Viri

2003. What makes NFPs Work? Interim report on COST Action E19. »National forest Programmes in a European Context«. (Glück, P., Mendes, A.C., Neven, I. ur.). Institute of Forest Sector Policy and Economics, Dunaj, 38 s.

Arnstein, Sherry R. 1969. 'A Ladder Of Citizen Participation', Journal of the American Planning Association, 35: 4, 216 — 224

Failing, Lee in Robin Gregory. 2003. Ten common mistakes in designing biodiversity indicators for forest policy. Journal of Environmental Management 68 (2): 121-132.

Glück, P. 1999. National Forest Programs – significans of a forest Policy Framework. V Formulation and Implementation of National Forest Programmes (Glück, P., Schanz, H., Volz, K.-R. ured.) . Vol. I: Theoretical Aspects. EFI Proceedings št. 30. s. 39-51.

Lindstad, B. H. 2018. "What's in it for me?" — Contrasting environmental organisations and forest owner participation as policies evolve." Forest Policy and Economics 89: 80-86.

Liss, B. 1999. National Forest Programmes. Concept for a Policy and Planning Framework towards Sustainable Forest Management. German Association of Development Consultants, GTZ/IWRP. Dostopno na URL: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/01-0509.pdf> (16.6. 2015)

Pal, Leslie, A. 2006. Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times. Thomson-Nelson.

Saarikoski, H., J. Tikkanen, et al. 2010. "Public participation in practice — Assessing public participation in the preparation of regional forest programs in Northern Finland." Forest Policy and Economics 12(5): 349-356.

TemaNord. 2002. Have a 'good participation'. Recommendations on public participation in forestry based on literature review and Nordic experiences. Nordic Council of Ministers, Koebenhavn, 92 str.