

Gozdna vladavina in nacionalni gozdni program

Forest Governance and National Forest Programme

Milan ŠINKO*

Izvleček:

Šinko, M.: Gozdna vladavina in nacionalni gozdni program. *Gozdarski vestnik*, 72/2014, št. 2. V slovenščini z izvlečkom v angleščini, cit. lit. 35. Prevod Breda Misja, jezikovni pregled slovenskega besedila Marjetka Šivic

V prispevku je predstavljen koncept gozdna vladavina (ang. *forest governance*), ki je v rabi za opisovanje sodobnega oblikovanja gozdne politike. Predstavljamo njegovo povezanost z nastajanjem nacionalnih gozdnih programov v Evropski uniji. S pomočjo načel nacionalnih gozdnih programov (Dunajska resolucija 2003, Forest Europe) ugotavljamo, da v Sloveniji po letu 2007, ko smo sprejeli resolucijo o nacionalnem gozdnem programu, ni javnopolitičnega okvira oblikovanja gozdne politike, ki bi ga lahko označili kot nacionalni gozdni program.

Ključne besede: gozdna politika, nacionalni gozdni program, vladavina naravnih virov

Abstract:

Šinko, M.: Forest Governance and National Forest Programme. *Gozdarski vestnik (Professional Journal of Forestry)*, 72/2014, vol. 2. In Slovenian, abstract in English, lit. quot. 35. Translated by Breda Misja, proofreading of the Slovenian text Marjetka Šivic.

The article presents concept of forest governance used for describing modern forest policy making. We present its connection with formation of national forest programs in European Union. Using the principles of national forest programs (Vienna Resolution 2003, Forest Europe) we ascertain that after 2007, when we adopted the resolution on national forest programme, there is no public-political framework for forest policy making that could be labeled as national forest program.

Key words: forest policy, national forest programme, natural resources forest governance

1 UVOD

Resolucija o nacionalnem gozdnem programu (ReNGP 2007) je bila soglasno sprejeta leta 2007 v Državnem zboru s 76 glasovi za in nobenim proti. Velika politična podpora programu je pri gozdarskih strokovnjakih vzbujala pričakovanja o uspešnejšem reševanju gozdarske problematike. Šest let kasneje lahko ocenimo, da so bila njihova pričakovanja v veliki meri neuresničena (npr. Perko, 2013), in to predvsem na področjih, ki so povezana z razvojem in stabilnostjo gozdarstva kot dejavnosti, ki je nujna za zagotavljanje trajnostnega gospodarjenja z gozdovi. Tako smo lahko konec leta 2013 opazovali celo zastoj delovanja javne gozdarske službe zaradi zapletov pri financiranju Zavoda za gozdove (ZGS), ki so bili nadaljevanje nekajletnega sistematičnega zmanjševanja sredstev, namenjenih ZGS. Ob tem dogodku smo lahko občutili odsotnost koordinacije na najvišji ravni gozdarske oblasti¹, pri čemer želimo posebej poudariti, da je koordinacija ena temeljnih

¹ ZGS je npr. konec leta 2013 zmanjkalo 280.000 € za materialne stroške prevoza in sprejev za označevanje drevja za morebitni posek, kar je povzročilo medijsko zelo odmevno neizvajanje javne gozdarske službe

lastnosti nacionalnih gozdnih programov (NGP). Na raven izvajanja ReNGP po našem mnenju niso vplivale zgolj okoliščine, ki so posledica finančne in gospodarske krize, ki se je začela prvo leto po njenem sprejemu 2008 in je vplivala na vsa področja v Sloveniji, ampak ocenjujemo, da je bilo izvajanje ReNGP posledica tudi (ne)razumevanja koncepta NGP. Prevelika pričakovanja glede ReNGP pa so bila posledica precenjenega pomena, ki se je pripisoval njenemu soglasnemu sprejemu v Državnem zboru kot najvišjem zakonodajnem državnem organu. Po sprejemu resolucije so se praktično končale vse dejavnosti, povezane z uresničevanjem NGP, ne pa tudi dejavnosti, povezane z ReNGP! Prav razlikovanju med ReNGP in NGP bomo namenili vsebino prispevka. V njem bomo predstavili teoretične koncepte, pomembne za razumevanje neuresničenih pričakovanj, s katerimi opisujemo nove oblike družbenega upravljanja z naravnimi viri oz. gozdovi v našem primeru, in sicer koncept

* Mag. M. Š., Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire milan.sinko@bf.uni-lj.si

gozdna vladavina (ang. forest governance) in NGP. Vlogo Državnega zbora v sodobnem oblikovanju gozdne politike bomo osvetlili s teorijo post parlamentarne postparlamentarne vladavine (Andersen in Eliassen, 1996) in predstavili teoretične vidike NGP ter njihov razvoj od leta 1992 v svetu in Sloveniji. V prispevku bomo s pomočjo načel, ki so bila opredeljena na Dunajski ministrski konferenci o zaščiti gozdov v Evropi leta 2003, poskušali najti odgovor na vprašanje: Ali v Sloveniji imamo NGP? Namen prispevka ni ocenjevati procesa nastajanja NGP v obdobju od 2005 do 2007, ampak obravnavati teoretične vidike morebitnega novega cikla procesa NGP, na katere bi morali biti pozorni njegovi pripravljalci.

2 ALI SLOVENIJA IMA NACIONALNI GOZDNI PROGRAM?

V nadaljevanju bomo ugotavljali prisotnost NGP v sedanji slovenski gozdni politiki. V ta namen bomo najprej prikazali razvoj koncepta in veljavne opredelitve NGP v svetu in Evropi, ki vsebujejo načela NGP in omogočajo presojo obstoja NGP v Sloveniji.

2.1 Razvoj koncepta nacionalni gozdni program v svetu in Evropi

Prva opredelitev NGP se je pojavila po konferenci OZN o okolju in razvoju (UNCED) leta 1992 in ima svoje korenine v Akcijskem načrtu za tropske gozdove (Glück in Humphreys, 2002). V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je bil koncept NGP pomembno prisoten v dejavnostih OZN (npr. Intergovernmental panel on Forests - IPF) in postal osrednji predmet obravnave po ustanovitvi UN Intergovernmental Forum on Forests (IFF) leta 2001. V Evropi se je ideja NGP razvijala predvsem v okviru procesa Gozdovi Evrope – Ministrske konference o varstvu gozdov v Evropi² (ang. Forest Europe - The Ministerial Conference on the Pro-

tection of Forests in Europe/MCPFE). Ideja NGP je že bila vključena v resolucijo L2 na ministrski konferenci v Lizboni leta 1998, s katero so se države zavezale upoštevati nacionalne posebnosti in jih vključiti v nacionalne gozdne programe ali druge pomembne javnopolitične okvire. Ideja NGP je dobila pomembno vlogo tudi v Uredbi Sveta (ES), 1257/1999, o podpori razvoja podeželja (Uredba ... 1999), po kateri mora podpora za gozdarske ukrepe temeljiti na nacionalnih ali subnacionalnih programih za gozdove ali na enakovrednih instrumentih, ki bi morali upoštevati zaveze, sprejete na ministrskih konferencah o varstvu gozdov v Evropi (Glück in Humphreys, 2002). Koncept NGP je dobil dokončno utemeljitev na ministrski konferenci o „polnoživih gozdovih“ na Dunaju leta 2003 v deklaraciji Evropski gozdovi – skupne koristi, skupna odgovornost, v kateri so se države zavezale, da bodo na področju gozdarstva in z gozdom povezanih področjih vzpostavile trdno sodelovanje tudi z uporabo NGP kot sredstvom za uspešno medsektorsko koordinacijo in uravnoteženo odločanje. Načela NGP so natančno opredeljena v prilogi Dunajske resolucije Gozd V1. Označujejo ga participativni, celosten in medsektorski proces načrtovanja gozdne politike, izvajanja, nadzora in vrednotenja na nacionalni in/ali podnacionalni ravni.

NGP je nov način družbenega upravljanja naravnih virov, ki med drugim vključuje določitev trajnostnega gospodarjenja z gozdovi, reševanje konfliktov različnih interesov, obravnava probleme koordinacije in kompleksnosti medsektorskega sodelovanja in spodbuja uspešne metode participacije.

2.2 Program razvoja gozdov in Resolucija o nacionalnem gozdnem programu

V slovenski gozdni politiki zasledimo dva javnopolitična dokumenta, ki sta povezana s pojmom NGP, in sicer Program razvoja gozdov (PRG 1996) in Resolucija o nacionalnem gozdnem programu (ReNGP 2007).

Državni zbor (DZ) je program razvoja gozdov sprejel februarja 1996 na podlagi zakona o gozdovih (ZG, 1993), ki je v poglavju o načrtovanju gospodarjenja z gozdovi določal, da se s PRG med drugim določita nacionalna politika sona-

² Gozdovi Evrope so vseevropski politični proces za trajnostno gospodarjenje z evropskimi gozdovi. Deluje od leta 1990, najprej pod imenom Ministrska konferenca o varstvu gozdov v Evropi (ang. MCPFE). Trenutno vključuje 46 evropskih držav podpisnic, Evropsko unijo, mednarodne organizacije opazovalke ter zunajevropske države opazovalke.

ravnega gospodarjenja z gozdovi in usmeritve za ohranitev in razvoj gozdov ter program ohranitve in gospodarjenja z živalskim svetom v gozdnem prostoru (ZG 7. čl.). DZ je PRG sprejel na predlog Vlade Republike Slovenije. Strokovne podlage je pripravil Zavod za gozdove Slovenije, predlog PRG za obravnavo na Vladi pa je pripravilo ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Slovenija je bila med evropskimi prvimi državami³, ki se je sklicevala na sprejetje nacionalnega gozdnega programa, ki je bil kot koncept prvič predstavljen na Konferenci v Rio de Janeiru leta 1992. Predvidevamo, da je bilo hitro sprejetje PRG v samostojni Sloveniji posledica dveh dejavnikov. Prvi je bila tradicija hierarhičnega načrtovanja gospodarjenja z gozdovi v prejšnjem gozdno-političnem režimu, ki se je tudi v spremenjenem družbenemu sistemu odražal v razumevanju PRG predvsem kot podlage za načrtovanje gospodarjenja z gozdovi (ZG 1993, 6. čl.). Drugi dejavnik je bilo prizadevanje za povečanje legitimnosti Slovenije kot nove države⁴. Tako je v uvodu PRG kot razlog za njegov sprejem navedeno, da program temelji tudi na »... mednarodnih obveznostih naše države, da v skladu z enajstim poglavjem Agende 21, sprejete na Konferenci Združenih narodov o okolju in razvoju (UNCED) v Riu de Janeiru leta 1992 pripravi gozdarski akcijski program ...«. Obveznosti, ki so izhajale iz Agende 21, so bile pravno nezavezujoče in je njihovo izvajanje temeljilo na prostovoljnih odločitvah držav podpisnic.

PRG je bil javnopolitični dokument, ki je bil sprejet v procesu z omejenim številom in stopnjo izpolnjevanja načel NGP (Šinko in Winkler, 1998, Šinko, 2006). Nekatera načela NGP (npr. udeležbo, ozaveščanje) lahko zaznamo šele med procesom oblikovanja in sprejemanja ReNGP v obdobju 2005–2007. Po sprejemu ReNGP so prenehale vse dejavnosti, ki jih lahko označimo kot NGP in se je začelo obdobje izvajanja vsebin ReNGP.

Temeljna načela NGP so namreč povezana z dejavnostjo oz. procesom, s katerim naj bi se zagotavljalo trajnostno gospodarjenje z gozdovi

in so po dunajski resoluciji V1 Vrha o polnoživih gozdovih (ang. *Living forest summit*) (Dunajska resolucija V1 2003): participacija, celostni in med-sektorski pristop, iterativni proces z dolgoročno zavezanostjo, izgradnja zmogljivosti, javnopolitične in institucionalne reforme, usklajenost z nacionalno zakonodajo in javnimi politikami, povečevanje ozaveščenosti, integracija z nacionalnimi strategijami trajnostnega razvoja, usklajenost z mednarodnimi zavezami, reforme institucij in javnih politik, ekosistemski pristop in partnerstvo pri izvajanju.

Po letu 2007 nismo zasledili organizirane dejavnosti, ki bi temeljila na navedenih načelih. Zato ocenjujemo, da Slovenija po letu 2007 nima NGP, ki bi izpolnjeval načela, sprejeta na dunajski ministrski konferenci leta 2003.

3 GOZDNA VLADAVINA (ANG. FOREST GOVERNANCE)

Forest governance ali gozdna vladavina je koncept, s katerim opisujemo nov vzorec družbenega upravljanja rabe gozdnih virov. Omogoča nov pogled na politične institucije in odločanje v gozdni politiki za uspešno obvladovanje družbenih problemov, povezanih z gozdom. Je razmeroma nov koncept in tudi zato še ni mednarodno sprejete definicije gozdne vladavine. V politologiji je vladavina opredeljena kot »struktura načinov in sredstev, v kateri se razhajajoče preference medsebojno odvisnih igralcev prevajajo v javnopolitične izbire za razdeljevanje vrednosti tako, da se pluralnost interesov preoblikuje v koordinirano delovanje in doseže skladnost igralcev« (Eising in Kohler-Koch, 2005; po Glück, 2010; 10). Navedena politološka definicija je normativno nevtralna, medtem ko na izvedbeni ravni (npr. v gozdni politiki) zasledimo veliko prizadevanj za oblikovanje normativne definicije, kriterijev, določil, meril ter indikatorjev kazalnikov dobre vladavine, ki vodijo k trajnostnemu razvoju gozdov (npr. Secco, 2013; Müller in Tuomasjukka, 2010: 25). Zato pogosto dobro gozdno vladavino označujejo zaželene lastnosti vladajočih institucij, kot so preglednost, odsotnost korupcije, uspešnost, učinkovitost, usklajenost, odgovornosti, legitimnost, stabilnost, družbena pravičnost, enakost, upoštevanja pravnega reda in druge (Secco, 2011, Secco, 2013).

3 Npr. Nemčija je začela s procesom oblikovanja NGP leta 1999, Švica leta 2002 in Avstrija leta 2003

4 PRG je bil preveden v angleški jezik leta 1995; The forest development programme of Slovenia. Gozdarska založba, Ljubljana.

Koncept vladavine (*ang.* governance) se je pojavil na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja, ko je postalo očitno, da države/vlade ne morejo tako kot včasih vladati po klasičnem razumevanju in praksi vladanja, ki vključuje hierarhično izvajanje moči vlade za reševanje družbenih problemov in doseganje ciljev. Tradicionalni modeli delovanja države niso več ustrezno odlikovali resničnosti. Možnost vladanja od zgoraj navzdol se je zmanjšala zaradi sprememb, s katerimi se soočajo sodobne države, na primer deregulacija finančnih trgov, (ne)zmožnost vlade upravljati gospodarstvo, povečana moč regij in mest ter oblikovanje javnopolitičnih omrežij, ki zmanjšujejo moč države. Odločanje o rabi gozdov tako vedno pogosteje poteka v povezanih javnopolitičnih omrežjih, ki izpodbijajo sposobnost države vladati hierarhično in vsiliti svojo vlogo na družbo. *Governance* ne odraža zgolj krčenja vloge države, ampak tudi njen spremenjen položaj v družbi, kot reakcijo na temeljne spremembe v ekonomskem, političnem in družbenem okolju. Vloga države se spreminja iz njene sposobnosti vodenja (vladanja) v sposobnost usmerjanja interakcij med državo in družbo, da se dosežejo za vse sprejemljive odločitve s koordinacijo in samoupravljanjem (Hogl in sod., 2008).

Governance zato tudi označuje obliko koordinacije, ki se razlikuje od hierarhičnega upravljanja družbe in se posebej nanaša na samoorganizirajoča javnopolitična (organizacijska) omrežja. Pojem vladavina vsebuje izhodišče, da so javni in zasebni igralci vključeni v odločanje s ciljem zagotavljanja družbenih/kolektivnih dobrin, pri čemer se uporabljajo nehierarhična sredstva vodenja. Vladavina je tudi proces, v katerem koordinirano delujejo javni in zasebni igralci ter so angažirani viri za reševanje kolektivnih problemov. V slovenski gozdni politiki so sicer najpomembnejši javni oz. državni igralci, vendar ne zgolj tisti z gozdarskega področja, ampak tudi iz mejnih in prekrivajočih se sektorjev (npr. vodarstvo, naravovarstvo, razvoj podeželja).

3.1 Državni zbor in ReNGP – postparlamentarna vladavina

Spremenjene oblike upravljanja družbenih pod-sistemov in tudi stopnjo (ne)izvajanja ReNGP,

kljub soglasni podpori v Državnem zboru, lahko pojasnimo s pojmom postparlamentarna vladavina (*angl.* post-parliamentary governance) ali postparlamentarna demokracija, ki opisuje novo vlogo nacionalnega parlamenta v sodobnih družbah (Andersen in Eliassen, 1996). Postparlamentarna vladavina opisuje razmere, ko je v oblikovanju javnih politik prevladujoča vloga interesnih organizacij in vladnih teles, ko imajo velik vpliv strokovnjaki in je odločanje o gozdni politiki premeščeno zunaj parlamentarnih teles. Razlog za velik vpliv strokovnjakov je velika kompleksnost sodobnih družbenih sistemov in javnopolitičnih področij ter prizadevanja za racionalizacijo procesov oblikovanja javnih politik, ki so povečale potrebo po vključevanju v oblikovanje javnih politik strokovnega znanja, ki ga nimata dovolj niti vlada niti parlament (Andersen in Eliassen, 1996). Osrednja funkcija parlamenta je sicer sprejemanje zakonodaje in drugih javnopolitičnih dokumentov, kar pa vsebinsko lahko pomeni predvsem legitimiranje politične moči in oblasti tistih, ki so pripravili predloge zakonov zunaj parlamentarnega okvira. Skupni imenovalc sodobnih ‚zahodnih‘ sistemov je namreč vključevanje zasebnih in polzasebnih igralcev v oblikovanje javnih politik, kar je na ravni področnih (npr. gozdne) politik povzročilo oblikovanje stabilnih omrežij, ki postajajo osrednje jedro političnega sistema (Hogl in sod., 2008). Javnopolitična omrežja opisujejo delovanje številnih javnopolitičnih igralcev, ki so med seboj bolj ali manj sistematično povezani (Kustec Lipicer, 2007). Javnopolitična omrežja obsegajo vse vrste razmerij med vlado in interesnimi skupinami (Daugbjerg, 1998), v katerih obe strani delujeta v smeri za doseganje prednosti, razvijata vire, ki jih nadzorujeta za čim večji vpliv na odločitve, in si prizadevata za neodvisnost od drugih igralcev v javnopolitičnem procesu. Interesne skupine v procesu izmenjujejo javnopolitične vire za položaj v javnopolitičnem procesu in nadzor nad javno politiko (Daugbjerg, 1998).

Če se ta omrežja ne zavežejo k uresničevanju skupnih ciljev oz. ukrepov, je izvajanje odločitev in ukrepov manj verjetno kljub soglasni podpori v parlamentu oz. državnem zboru. Še posebno se zdi to verjetneje v razmerah negativne gospodarske

rasti, ko se sredstva lahko namenijo za programe gozdne politike samo na račun drugih projektov. Seveda pa so politične institucije še vedno pomembne za razumevanje koncepta vladavine, ker pogosto oblikujejo razmerja moči, določajo vključenost v oblikovanje gozdne politike in vodijo interakcije med igralci.

3.2 Sestavine gozdne vladavine in nacionalnih gozdnih programov

Nekatere sestavine gozdne vladavine najdemo tudi v načelih NGP (glej poglavje 2): participacija javnosti, medsektorska in večnivojska koordinacija, adaptivno in iterativno oblikovanje gozdne politike ter odgovorno strokovno znanje (ekspertiza). Predstavljamo jih v nadaljevanju. Podobnost izhaja tudi iz razumevanja NGP kot pomembnih postopkovnih okvirov za spodbujanje dobrega družbenega upravljanja in s tem trajnostnega gospodarjenja z gozdom.

Izbrane sestavine gozdne vladavine so bile del metodološkega okvira raziskave *New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe (GoFOR)*⁵, ki je bila prva primerjalna analiza nacionalnih gozdnih programov z uporabo koncepta gozdna vladavina in ocenjujemo, da je lahko koristna tudi za razumevanje oblikovanja slovenske gozdne politike.

Gozdno vladavino opredeljuje šest sestavin (Hogl, in sod., 2008). Prva je **pluralnost centrov odločanja**, med katerimi ni mogoče zaznati jasne hierarhije. Konflikti med interesnimi skupinami se rešujejo v relativno stabilnih omrežjih relativno avtonomnih organizacij in igralce. Odločitve vlade in parlamenta niso edine pomembne. Na izvajanje NGP prav tako ne vplivajo samo odločitve pristojnega resornega ministrstva, ampak ima pomemben vpliv tudi na primer ministrstvo za finance. Druga sestavina so **meje sektorjev**, ki so opredeljene predvsem funkcionalno in manj teritorialno ter so tudi premakljive z vidika vključevanja igralcev in učinkov odločitev. Tretja so **igralci**, ki jih delimo na strokovnjake, javne igralce (vladni uradniki in javna uprava) in civilnodružbene igralce kot predstavnike zasebnih interesov, pri čemer so izvoljeni politiki vse manj pomembni.

Četrta sestavina gozdne vladavine so **tematike**, ki se jih obravnava. Prednostne tematike določijo kolektivni igralci, ki jih zastopajo individualni igralci v procesu odločanja in v javnopolitičnih omrežjih. Pri določanju prednostnih tematik imajo pomembno vlogo korporativni igralci (podjetja). Peta sestavina vladavine vključuje mešanico različnih **načinov kontrole in koordinacije**. Prevladuje medsebojno prilagajanje v procesih pogajanj, čeprav se lahko pojavijo enostranske odločitve. Organizacije sicer med seboj tekmujejo, a sodelujejo. Pričakuje se, da so kot članice omrežij nagnjene h kompromisom in da se bodo učile ena od druge. Šesta sestavina je **manj formalno odločanje** znotraj struktur, ki niso del uradnih institucij predstavniške demokracije.

3.2.1 Participacija – sodelovanje javnosti

V evropskih državah se je pričakovalo, da bo participacija pomembno prispevala k uspehu NGP (Hogl in sod., 2008). Tudi slovenski zakon o gozdovih predvideva obravnavo predloga NGP, v katero je vključena zainteresirana javnost (Zakon o spremembah ..., 2007, 7.čl.). Zaradi splošnosti omenjene zakonske vsebine in zaradi zahtevnosti organiziranja participativnih procesov, na kar opozarjamo v nadaljevanju, lahko sklepamo, da je cilj zakona zgolj 'participacija zaradi participacije'. To je tudi sicer pogost pojav v NGP evropskih držav, kjer je sodelovanje javnosti pri oblikovanju gozdne politike zgolj simbolično (Hogl in sod., 2008).

Participacija javnosti je prostovoljni proces, v katerem lahko ljudje posamično ali prek organiziranih skupin izmenjujejo informacije, izražajo mnenja in oblikujejo interese ter **imajo možnost vplivati** na odločitve ali rezultate obravnavanih zadev (MCPFE, 2002; krepko M. Š.). V slovenskih razmerah oblikovanja gozdne politike velja poudariti prav možnost vplivanja na odločanje, kar ni samoumevno. Udeleženci participacije si prizadevajo za vsaj nekaj skupnega dogovora o prihodnji gozdni politiki, pri čemer je tak dogovor odvisen od pogajanj udeležencev in pravil, ki urejajo pogajanja. Participacija je lahko pasivna in obsega manj ambiciozen cilj seznaniti deležnike udeležence z odločitvami drugih in zagotavlja preglednost sprejemanja odločitev, ali

5 <http://gofor.boku.ac.at/>

interkativna, v kateri deležniki zahtevajo skupno odločanje in lahko vključuje tudi prevzemanje skupne odgovornosti (Elsasser, 2002).

Literatura o participaciji navaja različne razloge za obstoj in pospeševanje participacije javnosti v gozdni politiki, in sicer so to pragmatična gozdna politika, mednarodna raven človekovih pravic in legitimnost sprejete gozdne politike (Appelstrand, 2002). Pragmatični razlogi za participacijo javnosti temeljijo na morebitni koristnosti laičnega znanja javnosti in njenih zaznav na področju gozdarstva, kar širi informacijsko podlago za uspešno reševanje družbenih problemov, povezanih z gozdom. V mednarodnem okolju se je razumevanje človekovih pravic razširilo tudi na področje političnega delovanja ljudi, kar med drugim vključuje tudi pravico do informacij (npr. Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (MKDIOZ) 2004 oz. t.i. Aarhuska konvencija). Udeležba javnosti je tudi pogoj za legitimnost, ki pomeni sprejemljivost zakonov, pravil in odločitev v javnosti. Legitimnost institucij gozdne politike je tako merilo kakovosti demokracije (legitimnost vhodov, *ang.* input legitimacy) in tudi vpliva na uspešnost izvajanja gozdne politike (legitimnost izhodov, *ang.* output legitimacy) (Boon in sod., 2008; Høgl in sod., 2008).

Participacijo se pogosto ocenjuje po številu udeležencev v procesu oblikovanja gozdne politike, in sicer po načelu ‚več je bolje‘. Vendar je pomemben tudi izbor deležnikov, ki lahko vplivajo ali nanje vplivajo odločitve. Na participacijo in izbor deležnikov vpliva tudi smer, od koder pride pobuda za delovanje oz. participacijo. V evropskih državah večina NGP poteka od zgoraj navzdol (*ang.* top-down), kar pomeni, da začne vlada NGP in ne zainteresirana civilna družba (*ang.* bottom-up)⁶. Pristop od zgoraj navzdol ima slabosti, ki se izražajo s preveliko udeležbo javnih uradnikov in preveliko usmerjenostjo v ekspertno znanje, ki izriva preostale interese ali znanja. Dejavnik participacije v NGP je tudi javnost, ki kaže omejeno zanimanje za aktivno vključevanje v participativne procese (Boon in sod., 2008; Høgl

in sod., 2008). Participacija javnosti tudi zato ni samodejna, ampak jo je treba za pričakovane rezultate ustrezno upravljati z zagotavljanjem virov, ki jih potrebujejo deležniki za enakopravno udeležbo, kot so zadostni človeški viri, čas, znanje/ekspertiza in finančni viri.

3.2.2 Večnivojska koordinacija

Večnivojska koordinacija (tudi večnivojsko vladavina (npr. Lajh, 2006)) opisuje razpršitev odločanja med različnimi teritorialnimi enotami (npr. občinami, pokrajinami, zveznimi deželami) in vključuje delitev oblasti med različne teritorialne ravni ter razdelitev pristojnosti in nalog med ravnmi (Nordbeck in sod., 2008). Večnivojska koordinacija je pomembna predvsem v državah s teritorialno razdeljenimi političnimi enotami (regije, pokrajine), na primer federalna struktura države z ločenimi pristojnostmi za gozdno politiko. Na nacionalne politike vedno pomembneje vpliva tudi mednarodna raven, na primer skupna evropska politika oz. proces evropeizacije. Težave, ki se pojavijo v večnivojskih sistemih, so morebitne blokade pri odločanju, tveganje podoptimalnih kompromisov ter neizvajanje zaradi nizke ravni zavezanosti posamezne ravni pri odločanju.

V Sloveniji oblikovanje gozdne politike v primeru NGP ne poteka na različnih teritorialnih ravneh, zato je večnivojska koordinacija manj pomembna sestavina gozdne vladavine, bo pa treba raziskati pojav evropeizacije slovenske gozdne politike.

3.2.3 Medsektorska koordinacija

Medsektorska koordinacija postaja pomembna sestavina družbenega upravljanja gozdov, saj na stanje gozdov in gozdarstva vedno bolj vplivajo številni sektorji, ki sicer niso neposredno povezani z gozdom (npr. razvoj podeželja, gospodarstvo, lesarstvo, varstvo narave, ribištvo). Ustrezno obravnavanje vseh sektorjev, ki vplivajo na gozdove, je postala tudi usmeritev EU (npr. Nova gozdarska strategija EU: za gozdove in gozdarski sektor, 2013).

Medsektorska koordinacija je struktura ali proces usklajenega odločanja ali delovanja dveh oziroma več organizacij, pri čemer je bilo odločanje ali delovanje opravljeno hkrati v celoti ali delno in

⁶ V študiji procesov z lastnostmi NGP v desetih evropskih državah je bil samo en od devetnajstih procesov voden po načelu od spodaj navzgor (Høgl in sod., 2008).

so se pri tem organizacije namerno prilagodile z določeno stopnjo (Verbij in Schanz, 2002).

Med vprašanja medsektorske koordinacije sodi tudi vprašanje, kaj je sektor. Ponavadi določajo meje sektorjev administrativne strukture, kot je na primer struktura državnih organov, ki so formalno pristojni za politiko nekega sektorja in imajo formalno moč. Meje med sektorji niso stalne in jih različni igralci različno definirajo in interpretirajo, kar lahko opazujemo tudi v Sloveniji. Prav gozdarstvo se je tako soočilo z novo interpretacijo razumevanja sektorjev ob reorganizacij ministrstev leta 2012, ko se je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano združilo z Ministrstvom za okolje in prostor in se je oblikovalo novo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. Iz imena ministrstva izpadlo besedo gozdarstvo lahko obravnavamo simbolno, vendar ima lahko tudi učinek v resničnem svetu. Še posebno je lahko prizadevanje različnih igralcev za spreminjanje mej sektorjev pomembno za gozdarstvo v državah članicah Evropske unije, v kateri postaja gozdarstvo vedno bolj sestavni del politike razvoja podeželja, ki pridobiva na moči zaradi institucionalizacije v pogodbah o EU in ekonomskih ukrepih, ki jih ima na voljo.

Medsektorska koordinacija ni samoumevna lastnost sodobnih procesov vladavine in je večinoma prisotna predvsem kot retorika 'dobrih namenov' in je redko dolgoročen proces. Posledica neustrezne koordinacije so mehke politike, ki vsebujejo nezavezujoče, splošne, omejene in težko uresničljive cilje (Hogl in sod., 2008). Posebno je to očitno, ko sta v igri prerazdeljevanji proračunskih sredstev in formalnih pristojnosti. Razlogi za pomanjkanje koordinacije med sektorji so administrativni interesi in obramba sektorjev za svoje pristojnosti, zakoreninjene sektorske organizacije ministrstev in vpliv z njimi povezanih interesnih skupin. Močni sektorji lahko blokirajo koordinacijo, dokler ni zadostnega zunanjega pritiska, ki ga povzročijo težave.

Uspešne medsektorske koordinacije ne zagotavljajo dobri nameni in institucionalizacija delovanja. Motivi za delujočo medsektorsko koordinacijo so konkretne medsektorske težave oz. krize, pravila igre (npr. mednarodna načela, ki jo zahtevajo), ekonomske spodbude (npr. trg,

programi financiranja, pridobivanje dodatnih sredstev v primeru povezanosti) in decentralizacija (teritorialni pristop). Medsektorska koordinacija je ambiciozen in zelo zahteven projekt, ki temelji na pritiskih na udeležence in nagradah za vključene sektorje. Pogosti instrumenti za spodbujanje medsektorske koordinacije so medsektorski stalni ali začasni odbor, ki po navadi deluje na podlagi konsenza. Politična zavezanost za medsektorsko koordinacijo je odvisna od gozdnopolitične tematike (Hogl in sod., 2008). Taka tematika je bila v prejšnjih letih mobilizacija rabe lesa v Sloveniji, kar je spodbudilo medsektorsko koordinacijo med MKO in ministrstvom pristojnim za gospodarstvo pri oblikovanju Akcijskega načrta za povečanje konkurenčnosti gozdno-lesne verige v Sloveniji do leta 2020.

Ocenjujemo, da lahko opazujemo nedelujočo medsektorsko koordinacijo gozdarstva z drugimi sektorji v Sloveniji na primeru razmerja med NGP (ReNGP) in Programom razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (PRP 2014–2020). Čeprav je ReNGP temeljni dokument za gospodarjenje z gozdovi, ni omenjen v PRP 2014–2020, kjer ga je zamenjal Akcijski načrt za povečanje konkurenčnosti gozdno-lesne verige v Sloveniji do leta 2020.

3.2.4 Demokratično in odgovorno strokovno znanje

Tematike gozdne politike postajajo vedno bolj kompleksne, zato je pri odločanju potrebno znanstveno in strokovno znanje in tudi prisotnost strokovnjakov (znanstvenikov). Vendar znanost in strokovnost nista politično nevtralni, ampak se že dolgo obravnavata v družbi kot politična dejavnika (Pregernig in Böcher, 2008; 172), kar je treba upoštevati pri oblikovanju procesa NGP. Demokracija namreč poudarja enakost vseh udeležencev v političnih procesih, ne glede na njihovo raven znanja, kar je lahko ogroženo v primeru posebnega statusa strokovnega znanja. Neustrezno vključevanje strokovnjakov v NGP lahko zmanjša pripravljenost preostale javnosti k sodelovanju.

Strokovno znanje ima spoznavno, strateško in simbolno funkcijo (Pregernig in Böcher, 2008). V okviru spoznavne funkcije strokovnjaki oskrbijo deležnike procesa z ustreznim znanjem

in ima znanost v tem primeru apolitično vlogo (»oblasti povedati resnico«). Strateško delovanje strokovnjakov poteka v obliki nudenja samo tistih strokovnih argumentov politikom, ki jih lahko uporabijo za doseganje svojih političnih ciljev. V tem primeru delovanje strokovnjakov temelji na uresničevanju tudi lastnih interesov. Simbolna funkcija strokovnega znanja ustvarja legitimnost oz. verodostojnost posameznega igralca v odnosu do preostalih igralcev (npr. Komisija EU uporablja znanje za povečanje legitimnosti do držav članic, ministrstvo do civilnodružbenih igralcev). Zato morajo biti udeleženci procesa NGP usposobljeni pri prepoznavanju posameznih funkcij strokovnega znanja. Pretirana raba tehničnega in znanstvenega jezika namreč lahko zmanjša politično težo in legitimnost NGP.

V NGP je zaradi njegove dolgoročne in strateške narave manj spodbud za vključevanje znanstvenikov in strokovnjakov, saj se od njih kot reševalcev problemov ne pričakuje takojšnjih rezultatov pri reševanju trenutnih težav (Pregernig in Böcher, 2008). Strokovnjaki imajo poleg spoznavnih, strateških in simbolnih vlog tudi vlogo spodbujanja NGP v njegovi zgodnji fazi, uvajajo nove koncepte, svetujejo pri vrednotenju gozdne politike in opravljajo vlogo mediatorjev med interesnimi skupinami. V Sloveniji so proces sprejemanja ReNGP oblikovali samo gozdarski strokovnjaki (npr. velika vloga Zveze gozdarskih društev Slovenije v organizaciji participativnih dejavnosti), kar z vidika gozdne vladavine zahteva ustrezno presojo o primernosti takšnega pristopa tudi v prihodnje.

3.2.5 Ponovljivost in prilagodljivost

Značilnost gozdne vladavine je tudi velika stopnja negotovosti in kompleksnosti, saj proces NGP na primer lahko poteka v okoljih, novih za gozdarstvo, in z novimi deležniki. Negotovost zmanjšuje možnost racionalnega in linearnega načrtovanja, vendar se hkrati povečuje pomen družbenega učenja. Rezultati procesa so odvisni od sposobnosti deležnikov, da med procesom pridobivajo informacije, se učijo in prilagodijo na spremembe (Halvorsen in sod., 2008). Strategija za zmanjševanje negotovosti je ponovljivost procesa, ki vključuje postopnost približevanja ciljem in občasno vrednotenje novih okoliščin, ki vplivajo na

izbor in izvajanje ukrepov. Sposobnost odzivanja na nove okoliščine označuje prilagodljivost. Pristopi za vključevanje ponovljivosti in vrednotenja so spremljanje (monitoring), vrednotenje (evalvacija) in predpisane ponovitve. S spremljanjem in vrednotenjem se tudi povečata legitimnost NGP in učinkovitost izvajanja ter vzpostavi demokratični nadzor, kar naj bi bili temeljni motivi za zavestno vključevanje ponovljivosti in prilagodljivosti v NGP. Vrednotenje lahko zahtevajo tudi plačniki programov (npr. EU v primeru PRP). Pomemben motiv za spremljanje in vrednotenje je lahko prizadevanje za spodbujanje učenja.

Da spremljanje izvajanja gozdne politike ni samodejni proces in terja ustrezne dejavnosti upravljanja procesa, lahko ponazorimo na primeru spremljanja ReNGP. V Sloveniji Zakon o gozdovih predpisuje ministrstvu, pristojnemu za gozdarstvo, da vsakih pet let pripravi poročilo o izvajanju NGP oz. ReNGP in njegovih petletnih operativnih programov, ki ga sprejme Vlada Republike Slovenije (ZG-B, čl. 7), vendar ministrstvo do leta 2014 omenjenih dokumentov ni pripravilo. Priprava poročila, v katero je bila vključena strokovna javnost, se je začela na začetku leta 2014. Neinstitutionalno spremljanje NGP poteka v okviru Zveze gozdarskih društev Slovenije (ZGDS), ki je pripravilo dva posveta z vsebino, povezano z izvajanjem NGP (ReNGP?), in sicer leta 2009 (Kako uresničevati cilje slovenskega gozdarstva in leta 2013 (Kje smo z uresničevanjem vsebin nacionalnega gozdnega programa).

Učinkovitosti posveta ZGDS leta 2009 ne moremo obravnavati, ker ni bila narejena analiza njegovih učinkov. Po izkušnjah evropskih držav, kjer imajo za NGP in podobne programe večinoma institucionalizirano obliko spremljanja in vrednotenja, pa lahko predvidevamo, da je njegov vpliv na razvoj NGP majhen. Majhen bi bil tudi vpliv z vidika poročila, ki bi ga pripravilo ministrstvo. Ocenjuje se namreč, da je v evropskih NGP pomen načel ponovljivosti in prilagodljivosti precenjen in imata v resničnem svetu majhno vlogo (prevladuje navidezna povratna informacija). Zato spremljanje in vrednotenje nista vedno pomembna vzroka sprememb (Hogl in sod., 2008). Med pomembnejšimi razlogi za majhno možnost učenja prek spremljanja in vrednotenja je smer procesa od zgoraj navzdol. Učenje se namreč

pojavlja predvsem na ravni deležnikov in ne na institucionalni in procesni ravni, zato je v procesu pomembna stabilnost in trajnost deležnikov, česar ni mogoče doseči brez načrtovane ponovljivosti.

4 ZAKLJUČEK

V slovenski gozdni politiki od leta 2007 do danes ne zasledimo pomembnega uresničevanja načel, ki v Evropi opredeljujejo proces NGP in zato ocenjujemo, da Slovenija nima delujočega NGP. Resolucija o nacionalnem gozdnem programu, ki je nezavezujoč javnopolitični dokument, se v Sloveniji zamenjuje z NGP, kar ne ustreza mednarodnim opredelitvam NGP.

Načela NGP določajo javnopolitični okvir, v katerem poteka oblikovanje gozdne politike in upoštevajo spremembe v oblikovanju sodobne gozdne politike, ki jih opisuje tudi koncept gozdna vladavina. Za večjo uspešnost sprejetih ukrepov gozdne politike in stabilno delovanje gozdarstva bi bilo treba sistematično upoštevati predvsem medsektorsko koordinacijo, udeležbo/participacijo in vlogo strokovnega znanja. Meje gozdarskega sektorja (gozdarstva) niso več nepremakljive in gozdarstvo mora biti dejavno pri njihovem določanju. Organizatorji participacije morajo več pozornosti nameniti izboru deležnikov in manj njihovem številu, predvsem pa morajo z udeležbo deležnikov zagotoviti določeno stopnjo njihove zavezanosti k uresničevanju sprejetih odločitev. Gozdarska stroka bo morala ovrednotiti, kako igrati svojo vlogo v razmerah sodobnega družbenega upravljanja gozdov, ko postaja specializirano strokovno znanje samo eno izmed znanj, ki sodelujejo v procesu oblikovanja javnih politik.

5 VIRI

- Akcijski načrt za povečanje konkurenčnosti gozdno-lesne verige v Sloveniji do leta 2020. 2012. http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/podrocja/Gozdarstvo/Akcijski_nacrnt_Les_je_lep.pdf (10. 1. 2014).
- Andersen, S. Svein in Eliassen, A. Kjell. 1996. *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage: 295.
- Appelstrand, M., 2002. Participation and societal values: the challenge for lawmakers and policy practitioners. *Forest Policy and Economics* 4, 4: 281–290.
- Boon, T. E., Nathan, I., Lund, D.H., 2008. Participation. V
- Hogl, K. in sod. (ur.), *New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe (GoFOR)*. Synthesis report. Dunaj, BOKU: 58 – 89. <http://www.boku.ac.at/gofor> (10. 1. 2014).
- Daugbjerg, C., 1998. *Policy Networks under Pressure, Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot: Ashgate: 225 s.
- Dunajska deklaracija o polnoživih gozdovih. 2003. Forest Europe. http://www.foresteuropa.org/ministerial_conferences/vienna2003 (10. 1. 2014).
- Dunajska resolucija, Gozdovi V1 »Medsektorsko sodelovanje in nacionalni gozdni programi. Cross-Sectoral Co-operation and NFPs«. 2003. Forest Europe. http://www.foresteuropa.org/ministerial_conferences/vienna2003 (10. 1. 2014).
- Eising, R., Kohler-Koch, B. (ur.) 2005. *Interessenpolitik in Europa*. Nomos, Baden-Baden. 389 s.
- Elsasser, P. 2002. Rules for participation and negotiation and their possible influence on the content of a National Forest Programme. *Forest Policy and Economics* 4, 4: 291–300.
- Folke, C., T. Hahn, P. Olsson, J. Norberg, 2005. Adaptive Governance of Social-ecological systems. *Annu. Rev. Environ. Resour.* 30: 441–473.
- Glück, P., 2010. Governance as Choice of Policy Options. V Tuomasjukka, T. (ur.) *Forest Policy and Economics in Support of Good Governance*. EFI Proceedings, 58. Joensuu:EFI: 9–16.
- Glück, Peter in David Humphreys (2002): *Research into--258*.
- Halvorsen, L. J., Ouff, L.J., Barstad, J., 2008. Adaptive and iterative processes. V Hogl, K. in sod. (ur.), *New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe (GoFOR)*. Synthesis report, Dunaj: BOKU: 202–232.
- Hogl, K., Nordbeck, R. in Nufßbaumer, E., 2008. General introduction: concept of governance. Hogl, K. in sod. (ur.), *New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe (GoFOR)*. Synthesis report, Dunaj: BOKU:1–3.
- Hogl, K., Nordbeck, R. in Pregernig, M., 2008. Conclusions: policy-relevant findings. Hogl, K. in sod., (ur.), *New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe (GoFOR)*. Synthesis report, Dunaj: BOKU: 243–258.
- Kustec Lipicer, S., 2007. *Javnopolitična omrežja. V Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, Fink Hafner, Danica (ur.), Ljubljana: Fakulteta za družbene vede: 87–101.
- Lajh, D., 2006. *Evropeizacija in regionalizacija. Sprememba (sub)nacionalni ravni in implementacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede: 271.
- Lebel, L., Anderies, J.M., Campbell, B., Folke, C.,

- Hatfield-Dodds, S., Hughes, T.P., Wilson, J., 2006. Governance and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems. *Ecology and Society* 11(1), 19.
- MCPFE, 2002. Public participation in forestry in Europe and North America. http://www.foresteurope.org/documentos/public_participation_in_forestry.pdf. (10. 1. 2014).
- Müller, E. in Tuomasjukka, T., 2010. Governance as and Element of Global Political Agendas. V Tuomasjukka, T. (ur.) *Forest Policy and Economics in Support of Good Governance*. EFI Proceedings, 58. Joensuu:EFI: 25–30.
- Nordbeck, R., Pregernig, M., Bancu, M., 2008. Multilevel coordination. Hogl, K. in sod. (ur.), *New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe (GoFOR)*. Synthesis report Dunaj: BOKU: 90–153.
- Nova gozdarska strategija EU: za gozdove in gozdarski sektor. 2013. COM (21103) 659. http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/communication_en.pdf. (10. 1. 2014).
- Perko, Franc (2013): Kje smo z uresničevanjem Nacionalnega gozdnega programa? *Gozdarski vestnik*, 71, 10: 442.
- Pregernig, M. in Böcher, M., 2008. Democratic and accountable expertise. V Hogl, K. in ost. (ur.), *New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe (GoFOR)*. Synthesis report, 172 - 201. Dunaj: BOKU: 172–201.
- Program razvoja gozdov v Sloveniji /NPRG/. 1996. Ur. l. RS, št. 14/1996.
- Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (PRP 2014–2020). <http://www.program-podezelja.si/sl/> (30. 1. 2014).
- Resolucija o nacionalnem gozdnem programu /ReNGP/. 2007. Ur. l. RS, št. 111/2007.
- Secco, L., Da Re, R., Gatto, P., Tassa, D. T., 2011. How to Measure Governance in Forestry: Key Dimensions and Indicators from Emerging Economic Mechanisms. *Allg. Forst Jagdztg.* 182, 69–82.
- Secco, L. in drugi., 2013. Why and how to measure forest governance at local level: A set of indicators. *Forest Policy and Economics* xxx.
- Šinko M., 2006. Evalvacija programa razvoja gozdov Slovenije z vidika nacionalnih gozdnih programov : ekspertiza. Ljubljana, 150 str.
- Šinko, M., Winkler, I., 1998. Koncept nacionalnih gozdnih programov in primerjava s programom razvoja gozdov v Sloveniji. *Zbornik gozdarstva in lesarstva* 56: 87–114.
- Uredba sveta (ES) št. 1257/1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi določenih uredb. UL L 160.
- Verbij, Evelien in Heiner Schanz, 2002. „State of Art and Beyond“. V Tikkanen, I., Glück, P. in Pajuoja, H. (ur.). *Cross Sectoral Impacts on Forests*. Savonlinna: EFI: 92–101.
- Zakon o gozdovih. 1993. Ur. l. RS, št. 30/1993.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (MKDIOZ). 2004. Ur. l. RS št. 62.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o gozdovih (ZG-B). 2007. Ur. l. RS, št. 110/2007.