

GDK: 903.901 : 93 : (497.12)

Prispelo/Received: September/September 1998  
Sprejeto/Accepted: Oktober/October 1998

Izvirni znanstveni članek  
Original scientific paper

## **KONCEPT NACIONALNIH GOZDNIH PROGRAMOV IN PRIMERJAVA S PROGRAMOM RAZVOJA GOZDOV V SLOVENIJI**

Milan ŠINKO\*, Iztok WINKLER\*\*

*Izvleček*

Predstavljena sta razvoj in vsebina koncepta nacionalnih gozdnih programov, kot so se oblikovali po konferenci Združenih narodov o okolju in razvoju leta 1992. Prikazano je trenutno stanje in ovire za nastajanje nacionalnih gozdnih programov v nekaterih evropskih državah. Analiza Programa razvoja gozdov v Sloveniji vsebuje prikaz družbenih razmer v času njegovega oblikovanja, proces in udeležence ter primerjavo s konceptom nacionalnih gozdnih programov s pomočjo kriterijev, ki so bili oblikovani v okviru FAO in Medvladnem odboru za gozdove.

*Ključne besede: gozdarska politika, program razvoja gozdov, nacionalni gozdni program, Slovenija*

## **THE CONCEPT OF NATIONAL FOREST PROGRAMMES AND COMPARISONS WITH THE FOREST DEVELOPMENT PROGRAMME IN SLOVENIA**

*Abstract*

The study presents the development and content of the concept of national forest programmes as formulated in the process after UN Conference on the Environment and Development in 1992. It shows the present status of the course or barriers to shaping national forest programmes in certain European countries. An analysis of the Forest Development Programme in Slovenia comprises a review of social conditions during the period of formation, the process and participation and comparisons with the concept of national forest programmes with the assistance of criteria shaped in the framework of FAO and the Inter-governmental Panel on Forests.

*Key words: forest policy, national forest programme, Slovenia*

---

\* mag., asistent, Biotehniška fakulteta oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire, Večna pot 83, 1000 Ljubljana, SLO

\*\* dr. gozd. zn., redni profesor, Biotehniška fakulteta oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire, Večna pot 83, 1000 Ljubljana, SLO

## VSEBINA CONTENTS

<b>1</b>	<b>UVOD IN METODE RAZISKOVANJA</b> INTRODUCTION AND STUDY METHODS .....	<b>89</b>
<b>2</b>	<b>REZULTATI RAZISKOVANJA</b> STUDY RESULTS .....	<b>90</b>
<b>2.1</b>	<b>RAZVOJ KONCEPTA NACIONALNIH GOZDNIH PROGRAMOV</b> DEVELOPMENT OF THE CONCEPT OF NATIONAL FOREST PROGRAMMES .....	<b>90</b>
<b>2.2</b>	<b>PROCESI OBLIKOVANJA IN SPREJEMANJA NACIONALNIH GOZDNIH PROGRAMOV V EVROPI</b> PROCESSES OF FORMULATION AND ADOPTION OF THE NATIONAL FOREST PROGRAMMES IN EUROPE.....	<b>94</b>
<b>3</b>	<b>ZNAČILNOSTI PROGRAMA RAZVOJA GOZDOV V SLOVENIJI</b> CHARACTERISTICS OF THE FOREST DEVELOPMENT PROGRAMME IN SLOVENIA .....	<b>97</b>
<b>3.1</b>	<b>OPREDELITEV PROGRAMA RAZVOJA GOZDOV V SLOVENIJI</b> DEFINITION OF THE FOREST DEVELOPMENT PROGRAMME OF SLOVENIA .....	<b>97</b>
<b>3.2</b>	<b>PROCES OBLIKOVANJA IN SPREJEMANJA PROGRAMA RAZVOJA GOZDOV</b> THE PROCESS OF FORMULATION AND ADOPTION OF THE FOREST DEVELOPMENT PROGRAMME.....	<b>99</b>
<b>3.3</b>	<b>PRIMERJAVA VSEBINE PROGRAMA RAZVOJA GOZDOV Z NAČELI NACIONALNEGA GOZDNEGA PROGRAMA</b> COMPARISONS OF FOREST DEVELOPMENT PROGRAMME CONTENT WITH NATIONAL FOREST PROGRAMME CRITERIA.....	<b>103</b>
<b>4</b>	<b>RAZPRAVA IN ZAKLJUČKI</b> DISCUSSION AND CONCLUSIONS.....	<b>109</b>
<b>5</b>	<b>POVZETEK</b> .....	<b>110</b>
	<b>SUMMARY</b> .....	<b>112</b>
	<b>VIRI</b>	
	<b>REFERENCES</b> .....	<b>113</b>

## **1 UVOD IN METODE RAZISKOVANJA**

### **INTRODUCTION AND STUDY METHODS**

Državni zbor Republike Slovenije je leta 1996 sprejel Program razvoja gozdov v Sloveniji. V uvodu dokumenta je navedeno, da je na njegov nastanek vplivala tudi mednarodna dejavnost, predvsem pa sprejetje Agende 21 na Konferenci združenih narodov o okolju in razvoju (UNCED) leta 1992 v Rio de Janeiru. Na tej konferenci se je slovensko gozdarstvo prvič srečalo s pojmom nacionalni gozdni (gozdarski) program, ki je skupaj s Programom razvoja gozdov v Sloveniji predmet obravnave prispevka.

Pojem nacionalni gozdni program na konferenci UNCED ni bil opredeljen tako podrobno, da bi onemogočil različne razlage. Neopredeljenost pojma je bil eden izmed razlogov, ki so zavirali uresničevanje dejavnosti, ki naj bi vodile h glavnemu cilju, zaradi katerega je bil uveden koncept nacionalnih gozdnih programov: trajnostnemu gospodarjenju z gozdovi.

Razprave, s katerimi so opredeljevali nacionalni gozdni program, so potekale vsa leta po konferenci v Rio de Janeiru, najaktivnejše pa so postale po letu 1995. Tudi znanstveni krogi so se vključili v proučevanje koncepta nacionalnih gozdnih programov in naredili prve korake na mednarodnem seminarju Oblikovanje in uresničevanje nacionalnih gozdnih programov v Freiburgu, Nemčija, maja leta 1998.

Namen prispevka je ugotoviti usklajenost slovenskega programa razvoja gozdov s konceptom nacionalnih gozdnih programov. V prispevku bomo opisali namen in opredelitev slovenskega programa razvoja gozdov ter ga primerjali z nameni, opredelitvami in vsebinami nacionalnih gozdnih programov, kot so se oblikovali v dosedanjih razpravah. Predstavili bomo razvoj pojma nacionalni gozdni program in dogajanja v evropskih državah, prav tako pa tudi potek sprejemanja programa razvoja gozdov v Sloveniji. Lastnosti obeh programov bomo primerjali s pomočjo kriterijev (FAO 1996), ki veljajo za temeljna načela nacionalnih gozdnih programov.

## **2 REZULTATI RAZISKOVANJA** **STUDY RESULTS**

### **2.1 RAZVOJ KONCEPTA NACIONALNIH GOZDNIH PROGRAMOV** **DEVELOPMENT OF THE CONCEPT OF NATIONAL FOREST** **PROGRAMMES**

Nacionalni gozdni programi so v gozdarski politiki nov pojem. V mednarodni okoljski in gozdarski politiki se je pojavil v enajstem poglavju dokumenta Agenda 21, kjer je zapisano, da naj bi države:

*“...pripravile in uresničevale ustrezne državne programe gozdarske dejavnosti (national forestry action programmes) in/ali plane za gospodarjenje, ohranitev in trajni razvoj gozdov. Ti programi in/ali plani naj bodo usklajeni-integrirani z drugimi rabami prostora.”*

Kljub pravni neobveznosti Agende 21 je za mednarodno usklajeno delovanje pomembna jasna in dogovorjena opredelitev pojmov. Prizadevanja za jasnejšo opredelitev pojma nacionalni gozdni program so bila med drugimi dejavnostmi tudi naloga Medvladnega odbora za gozdove (Intergovernmental Panel on Forest - IPF), ki je bil ustanovljen leta 1995 kot delovno telo Komisije za trajnostni razvoj (Commission on Sustainable development - CSD) pri OZN zaradi zagotavljanja soglasja in oblikovanja predlogov za uresničevanja dokumentov, sprejetih v Rio de Janeiru. Slovenija pri delu tega odbora ni sodelovala.

Koncept nacionalnega gozdnega programa je imel zgled v programih dejavnosti v tropskem gozdarstvu (Tropical forestry action programme), ki so s pomočjo mednarodne skupnosti potekali v več kot 80 državah. Nacionalni gozdni program ni bil posebej opredeljen, kar lahko pripisujemo (GLÜCK 1998) izvoru, in sicer že omenjenemu programu dejavnosti za tropsko gozdarstvo. Gozdarjem, ki so delali v teh dejavnostih, je bil pojem sam po sebi razumljiv zaradi izkušenj in načina dela. Če so hoteli izboljšati gospodarjenje z gozdovi, so morali uporabljati mehanizme za določanje ciljev in prioritete, določiti ustrezna sredstva in izvajalce, jih uresničevati in ovrednotiti rezultate. Izraz nacionalni gozdni program je bil tudi zato na začetku dela medvladnega odbora za gozdove uporabljen kot samorazumljiv (self explanatory) (GLÜCK 1998). Iz poteka kasnejšega dela odbora je mogoče ugotoviti, da opredeljujejo nacionalni gozdni program kot *“generični izraz za širok obseg pristopov k procesu planiranja, programiranja in uresničevanja gozdarskih dejavnosti v državah”*. Med drugim in tretjim zasedanjem

odbora so spremenili izrazoslovje, in sicer so izraz nacionalni gozdarski program (National forestry programme) spremenili v nacionalni gozdni program (National forest programme), kar implicitno zoža njegov koncept na gozd kot biološki sistem in ne na gozdarstvo kot družbeno dejavnost (EGESTAD 1998).

Nacionalni gozdni programi so torej po pomenu nad *planiranjem*, ki je v delu medvladnega odbora za gozdove (EGESTAD 1998) delovno opredeljeno kot sistematičen **proces** preučevanja prihodnosti in definiranja politike, strategije in dejavnosti za doseganje ciljev. Planiranje je kot splošen proces nad koncepti strategije, politike in dejavnosti. *Strategija* je osnovna (široka) smer dejavnosti, ki je bila izbrana med različnimi alternativami za doseganje natančno opredeljenih ciljev. *Politika* je smer dejavnosti, ki jo sprejme in ji sledi vlada, politična stranka, skupnost ali zasebni sektor v skladu z željenimi družbenimi in ekonomskimi cilji. Planiranje, strategija in politika se nanašajo na dolgoročne procese in bi morali voditi k ciljem, strategija celo k natančno opredeljenim ciljem. To kaže na pomembnost opredeljevanja ciljev.

Planiranje v konceptu nacionalnega gozdnega programa opredeljujejo *oblika* (decentralizacija in participacija), *objekt* (prostorsko in gozdarsko planiranje) ter *raven* (normativno, strateško in operativno planiranje). Predvsem ne smemo zamenjevati plana (programa) dejavnosti, ki se nanaša na operativno izvedbo, s konceptom nacionalnega gozdnega programa. Operativno izvajanje na državni ravni temelji na nacionalnem gozdarskem planu.

Nacionalni gozdni program ne predpisuje vsebine trajnostnega gospodarjenja v posamezni državi, ampak zagotavlja okvir, ki lahko pomaga voditi procese k temu cilju. Nacionalni gozdarski plani se lahko med seboj zelo razlikujejo, koncept nacionalnega gozdnega programa pa vpliva, da so določene zahteve v procesu sprejemanja nacionalnih gozdarskih planov uresničene. Končni namen nacionalnega gozdnega programa je zagotoviti politični okvir (policy framework), s katerim je mogoče uresničiti trajnostno gospodarjenje z gozdovi.

Ob zaključku dela medvladnega odbora za gozdove leta 1997 je bila sprejeta opredelitev, da je nacionalni gozdni program *okvir za celovito gozdarsko politiko (comprehensive forest policy framework)* na državni in lokalni ravni za doseganje trajnostnega gospodarjenja, ohranitve in trajnega razvoja gozdov. Koncept nacionalnega gozdnega programa predvideva (EGESTAD 1998) holistični, integralni politični pristop, ki se prilagaja spremembam in novim razmeram ter spodbuja idealni demokratični pristop v

procesih planiranja, zato poudarja sodelovanje (participativnost), decentralizacijo in upošteva procese, ki so sprejemljivi za vse vključene strani. Proces planiranja se zaradi participacije in lokalne ravni planiranja odmika od centralnega-vladnega planiranja, ki so ga izvajali uradniki ali strokovnjaki za upravljanje z naravnimi viri. Nacionalni gozdni programi se nanašajo na gozdarsko politiko kot dejavnost in proces, ne pa na rezultate tega procesa. Vendar predvidevajo, da je mogoče z upoštevanjem temeljnih izhodišč nacionalnih gozdnih programov, doseči željene cilje (trajnostno gospodarjenje z gozdovi).

Poročilo posebnega zasedanja Generalne skupščine OZN junija 1997, ki je bila povezano z uresničevanjem konference ZN o okolju in razvoju, je vsebovalo tudi sklepe Komisije za trajnostni razvoj (po GLÜCK 1998):

*“Obdržati zagon, ki ga je ustvaril proces medvladnega odbora za gozdove in v prihodnosti olajšati ter spodbujati celosten, integriran in uravnotežen znotraj vladni politični dialog za vse vrste gozdov. Dialog ostaja odprt, pregleden in participativen proces, ki zahteva dolgoročno politično zavezanost za trajnostno gospodarjenje z gozdovi po vsem svetu. Na podlagi te podmene obstaja nujna potreba, da ....(b) države razvijejo nacionalne gozdne programe v skladu z njihovimi razmerami, cilji in prioritetami...”*

Obravnava nacionalnih gozdnih programov bo tudi ena izmed osrednjih točk Mednarodnega foruma za gozdove (Intergovernmental Forum on Forests), ki je bil ustanovljen leta 1997 za nadaljevanje meddržavnega političnega dialoga na področju gozdov.

Splošno opredelitev nacionalnega gozdnega programa je bilo treba operacionalizirati, kar je leta 1995 opravila gozdarska svetovalna skupina pri FAO in leta 1996 objavila vodilna načela in mehanizme nacionalnega gozdnega programa (FAO 1996):

1. Trajnostno gospodarjenje z gozdovi.
2. Državna suverenost in njena vodilna vloga.
3. Partnerstvo.
4. Participacija.
5. Holistični in intersektorski pristop.
6. Dolgoročni iterativni proces.
7. Ustvarjanje zmogljivosti.
8. Politične in institucionalne reforme.
9. Usklajenost z nacionalnimi političnimi omrežji (policy network).
10. Povečevanje osveščenosti.

11. Nacionalna politična zavezanost

12. Mednarodna zavezanost

Na podlagi teh načel sta bili v zaključku dela Medvladnega odbora za gozdove oblikovani dve skupini načel (EGESTAD 1998).

Prva skupina vsebuje šest načel, ki *bi jih lahko* upoštevale države v gozdarski politiki:

1. Ustrezen participativni mehanizem za vključitev vseh zainteresiranih strani.
2. Decentralizacija, kjer je primerna.
3. Pooblastitev regionalnih in lokalnih upravnih struktur v skladu z ustavnimi in zakonodajnimi določili.
4. Priznavanje in upoštevanje običajev in tradicionalnih pravic domorodcev, lokalnih skupnosti, prebivalcev gozdov in lastnikov gozdov.
5. Zajemčiti pravico do posesti.
6. Ustanoviti uspešen koordinacijski mehanizem in načrt za razreševanje konfliktov.

Drugo skupino sestavlja pet načel, ki *naj bi bila* upoštevana v političnem procesu za trajnostno gospodarjenje z gozdovi, ne glede na pristop, ki ga je sprejela posamezna država.

1. Državna suverenost in vodilna vloga države.
2. Usklajenost z nacionalnimi politikami in mednarodnimi obvezami.
3. Integracija z državno strategijo trajnostnega razvoja.
4. Partnerstvo in sodelovanje.
5. Celosten in intersektorski pristop.

Omenjena načela predstavljajo vsebino nacionalnega gozdnega programa. V naši primerjavi s slovenskim programom razvoja gozdov bomo uporabili načela, ki so bila sprejeta v obdobju sprejemanja slovenskega programa. Za nadaljnji razvoj nacionalnih gozdnih programov in tudi slovenskega programa razvoja gozdov pa bo pomembna predvsem končna verzija načel.

## **2.2 PROCESI OBLIKOVANJA IN SPREJEMANJA NACIONALNIH GOZDNIH PROGRAMOV V EVROPI**

### **PROCESSES OF FORMULATION AND ADOPTION OF THE NATIONAL FOREST PROGRAMMES IN EUROPE**

Za vsebinsko analizo slovenskega programa razvoja gozdov in ugotavljanje družbeno-ekonomskih razmer v okolju, ki vplivajo na dejavnosti povezane s konceptom nacionalnega gozdnega programa, ter napovedovanje prihodnjega vplivanja na gozdarsko politiko, bi lahko uporabili metodo primerjav procesov oblikovanja, sprejemanja in rezultatov nacionalnih gozdnih programov v primerljivih, predvsem srednjeevropskih državah. Vendar procesi oblikovanja in sprejemanja nacionalnih gozdnih programov v večini evropskih držav, predvsem večjih, še niso zaživeali. Na podlagi dosegljivih virov bomo predstavili stanje v nekaterih državah.

Načela in organizacijske zahteve nacionalnega gozdnega programa je upoštevala Finska, kjer pričakujejo konec leta 1998 Finski nacionalni gozdni program. Veliko pozornost posvečajo predvsem organizaciji procesa.

Leta 1998 je tudi portugalsko ministrstvo za kmetijstvo predstavilo osnutek Plana za trajni razvoj portugalskih gozdov in pričelo z javno razpravo. Plan v pretežni meri ne upošteva načel nacionalnega gozdnega programa, decentralizacije, participacije, integralnega razvoja (CARVALHO/MENDES 1998). Povzema splošne cilje gozdarske politike iz zakona o gozdovih, ki je bil sprejet 1996 in jih kvantificira, vendar ne vsebuje analize proračunske in ekonomske uresničljivosti.

Proces, ki ima elemente oblikovanja in sprejemanja nacionalnega gozdnega programa, poteka od leta 1994 tudi na Danskem. Akcijska dokumenta, ki sta rezultat procesa, sta Strategija za trajno gospodarjenje z gozdovi, ki jo je sprejel medministrski odbor za uresničevanje dokumentov konference o okolju in razvoju in Memorandum o gozdarski politiki, ki ga je obravnaval parlament. Potek oblikovanja in sprejemanja nacionalnega gozdnega programa ocenjujejo kot napreden (HELLES/LINDDAL 1998) zaradi vpliva mednarodnih dejavnosti v gozdarstvu, usposobljenih uradnikov in majhnosti gozdarskega sektorja z makroekonomskega vidika.

Nizozemska vlada je leta 1984 sprejela Dolgoročni gozdarski plan, ki je bil analiziran leta 1992 in na osnovi te analize oblikovan Plan gozdarske politike leta 1993. Plan gozdarske politike vsebuje splošna načela, medtem ko se cilji oblikujejo na lokalni ravni - v



pokrajinah. Najpomembnejše spremembe planiranja na državni ravni, ki se odražajo pri oblikovanju in sprejemanju Plana gozdarske politike, so (WIERSUM 1998) prehod s sektorskega na integralni pristop, vključevanje številnih zainteresiranih udeležencev v proces, ki je prej temeljil na presojah strokovnjakov in decentralizacija.

V Švici je leta 1993 pričel veljati nov zakon o gozdovih, ki je bil sprejet po dolgotrajni in demokratični razpravi. Proces sprejemanja zakona o gozdovih je vključeval tudi prvine, ki jih predvideva koncept oblikovanja in sprejemanja nacionalnega gozdnega programa. Spomladi leta 1998 se je začela prva stopnja oblikovanja Švicarskega gozdnega programa, in sicer planiranje poteka nadaljnjega procesa (KISSLING-NAEF/ZIMMERMANN 1998). Pomembna zunanja spodbuda za začetek uvajanja prvin planiranja v gozdarstvu na državni ravni je bilo dogajanje na medvladnem odboru za gozdove. Notranji razlog so bila neizkoriščena proračunska sredstva za gozdarstvo v zadnjih petih letih (in kot posledica morebitno zmanjšanje v prihodnosti). Cilj sprejetja državnega programa je tudi ponuditi gozdarski administraciji ključne točke gozdarske politike. Na proces omejevalno vplivajo švicarski državni sistem (delitev oblasti na tri ravni), politična kultura sodelovanja (pogajanja o soglasju, ki lahko potekajo v zaprtih krogih in lahko zanemarijo dolgoročne interese), neokorporativizem (ki na različne načine omejuje planiranje na državni ravni zaradi uveljavljanja gospodarskih interesov zasebnikov), na nekaterih lokalnih ravneh pa državne uradnike pri odločanju celo zamenjujejo prebivalci (Milizverwaltung) s prevladujočimi lokalnimi interesi.

Na Češkem je leta 1996 začel veljati nov zakon o gozdovih, leta 1994 pa je vlada sprejela osnovne strateške cilje gozdarske politike, ki jih navajajo kot nacionalni gozdni program (KUPKA 1998). Velik poudarek je na raziskovalnem delu.

Na Madžarskem gozdarstvo obravnavajo kot bistveni del kmetijstva, zato so dolgoročni cilji opredeljeni v Državnem kmetijskem programu (MESZAROS 1998). Posebnega nacionalnega gozdnega programa nimajo.

V Avstriji se vlada še ni odločila za začetek oblikovanja nacionalnega gozdnega programa, vendar analitiki ocenjujejo (PREGERNIG 1998), da so možnosti za uspeh skromne. Vplivni udeleženci z močnim družbenim in političnim zaledjem v gozdarski politiki niso pripravljeni deliti svoje vplivne sfere s tistimi, ki predstavljajo nasprotno interese. Avstrijski način oblikovanja gozdarske politike, ki obsega pogajanja o kompromisih znotraj zaprtih krogov vplivnih lobistov, bi namreč lahko bil ogrožen zaradi ideje o novem in enakopravnem partnerstvu. Zaradi majhnosti gozdarskega sektorja v

primerjavi z avstrijskim gospodarstvom je doslej gozdarski sektor lahko sam sebi oblikoval gozdarsko politiko. Pomembno vlogo pri oblikovanju zaprtega kroga odločanja o gozdarski politiki imajo tudi različne institucije znotraj gozdarske stroke.

Značilnost nemškega gozdarstva, ki vpliva na začetek procesa oblikovanja nacionalnega gozdnega programa, je kompleksnost in različnost lastniške strukture in velikega števila različnih mnenj, ciljev in interesov (SCHRAML/BOESWALD 1998), ki se kažejo tudi v velikem številu različnih gozdarskih organizacij. V preteklih desetletjih je bila med lastniki gozdov, gozdarskimi oblastni in gozdarskimi (strokovnimi) združenji sprejeta skupna ideologija in koncept gospodarjenja - t.i. pojem primerne gospodarjenja z gozdovi (ordnungsgemässe Forstwirtschaft), ki omogoča reševanje konfliktov, vendar ni odprta za morebitne druge udeležence (npr. nevladne organizacije). Pomembna okoliščina, ki vpliva na možnost začetka oblikovanja procesa nacionalnega gozdnega programa, je tudi federalni sistem države, ki prepušča urejanje gospodarjenja z gozdovi deželam.

V Italiji ocenjujejo (CORRADO/MERLO 1998), da je težko predvideti začetek oblikovanja nacionalnega gozdnega programa. Razlogi so: neopredeljenost institucionalne/administrativne strukture in prekrivanje njenih pristojnosti, uresničevanje načela subsidiarnosti, ki omogoča velik vpliv regij, majhna pozornost gozdarskih institucij na dogajanja zunaj gozdarstva in spoznanje, da se je planiranje izkazalo kot uspešno predvsem v proračunskih izdatkih in prostorskem načrtovanju.

Vlada Velike Britanije je leta 1994, kot odgovor na konferenco ZN o okolju in razvoju in Helsinško konferenco, sprejela dokument Trajno gozdarstvo: Program Velike Britanije, ki ga ni hotela razumeti kot strategijo in tudi ni bila pripravljena začeti z oblikovanjem česarkoli, kar bi lahko imenovali strategija. Leta 1998 je sprejela tudi Gozdarske standarde Velike Britanije, ki predstavljajo vladni pristop k trajnemu gozdarstvu, vendar naj ne bi imeli dolgoročnih učinkov (MILLER 1998) in zato ne morejo biti nadomestilo za nacionalni gozdni program.

V Franciji (BUTTOUD 1998) se še ni pojavila potreba po oblikovanju formalnih okvirov gozdarske politike, kar naj bi predstavljal koncept nacionalnega gozdnega programa. Pomembna razloga za to sta med drugimi prožnost dosedanje gozdarske politike, ki je omogočala stalen dialog med lobiji in vlado ter šibak pritisk okoljevarstvenih gibanj na gozdarstvo.

### **3 ZNAČILNOSTI PROGRAMA RAZVOJA GOZDOV V SLOVENIJI**

#### **CHARACTERISTICS OF THE FOREST DEVELOPMENT PROGRAMME IN SLOVENIA**

##### **3.1 OPREDELITEV PROGRAMA RAZVOJA GOZDOV V SLOVENIJI** **DEFINITION OF THE FOREST DEVELOPMENT PROGRAMME OF SLOVENIA**

Zamisel o nekakšnem nacionalnem gozdnogospodarskem načrtu, ki ga seveda ni mogoče povsem enačiti s sedanjo zasnovo nacionalnih gozdnih programov, se je prvič pojavila v slovenski gozdarski zakonodaji že leta 1953, ko je bilo v noveliranem zakonu o gozdovih določeno, da *“Ljudska skupščina LR Slovenije predpiše dolgoročni republiški gozdnogospodarski načrt, ki mora sloneti na načelu trajnosti donosa gozdne proizvodnje po posameznih gozdnogospodarskih območjih”*. Dolgoročni gozdnogospodarski načrt bi imel drugačno zasnovo kot petletni državni plani, na katerih je tedaj temeljilo usmerjanje celotnega gospodarjenja. Vendar pa tak načrt ni bil nikoli izdelan.

Aktivnosti za oblikovanje programa razvoja gozdov v smislu nacionalnega gozdarskega programa so dozorevale postopoma v procesu nastajanja novega zakona o gozdovih po letu 1990. V predlogu za izdajo zakona o gozdovih leta 1991 je bilo predlagano, da se *“izdela gozdnogospodarski načrt Republike Slovenije, v katerem se na podlagi stanja gozdov določijo strokovni cilji in splošne usmeritve za doseganje trajnosti gozdov in vseh njihovih funkcij.”* V naslednjih fazah priprav zakona o gozdovih je bil leta 1992 ta predlog že preoblikovan v zahtevo, da se izdela program razvoja gozdov Slovenije z vsebinsko opredelitvijo, ki je bila kasneje tudi sprejeta v zakonu o gozdovih (1993).

V Programu razvoja gozdov in gozdarstva (1993), ki je bil izdelan v sklopu raziskovalne naloge kot strokovna podlaga za nacionalni program razvoja gozdov, je navedeno, da se s tem dokumentom postavljajo družbeni okviri za ohranitev in razvoj gozdov. S programom naj bi bili oblikovani strategija razvoja na posameznih področjih gozdarskih dejavnosti, ukrepi za uresničevanje postavljene strategije ter organizacijski, kadrovski in materialni okviri za izvajanje ukrepov.

Leta 1993 sprejeti zakon o gozdovih je uzakonil pojem program razvoja gozdov Slovenije in opredelil (6.člen), da so podlaga za gospodarjenje z gozdovi program razvoja gozdov Slovenije in načrti za gospodarjenje z gozdovi.

S programom razvoja gozdov se določi (7.člen):

1. nacionalno politiko sonaravnega gospodarjenja z gozdovi,
2. usmeritve za ohranitev in razvoj gozdov ,
3. pogoje za njihovo izkoriščanje oz. večnamensko rabo.

S programom razvoja gozdov Slovenije in z načrti za gospodarjenje z gozdovi se zagotavljajo:

- ohranitev ali vzpostavitev naravne sestave gozdnih življenjskih združb in krepitev vsestranske odpornosti gozdov,
- gospodarjenje z gozdovi, ki ohranja vse funkcije gozdov in temelji na uspešnem naravnem obnavljanju sestojev,
- ustrezno izkoriščanje gozdnih rastišč v skladu z naravnim razvojem gozdnih življenjskih združb,
- medsebojna usklajenost gojenja gozdov, pridobivanja lesa ter drugih gozdnih dobrin.

V obrazložitvi predloga zakona o gozdovih (1993) je bilo že zapisano, da je v pripravi program razvoja gozdov Slovenije, ki bo določil razvojne usmeritve za gospodarjenje z gozdovi.

Program razvoja gozdov, ki ga je sprejel Državni zbor februarja 1996, v uvodu navaja, da so s programom razvoja gozdov, ob upoštevanju naravnih zakonitosti gozdnih ekosistemov, javnih interesov, materialnih možnosti države ter potreb in interesov lastnikov gozdov, postavljeni temelji za ohranitev in razvoj vseh gozdov in njihovih funkcij. Z njim je oblikovana strategija razvoja na posameznih področjih gospodarjenja z gozdovi, nakazane pa so tudi strokovne usmeritve pri sodelovanju z dejavnostmi, ki se z gozdarstvom srečujejo v prostoru. Za uresničevanje strategije trajnostnega, sonaravnega ter večnamenskega gospodarjenja z gozdovi ter gozdnatim prostorom so določene organizacijske, kadrovske in materialne podlage.

Iz navedenih virov ni mogoče nedvoumno razbrati definicije programa, vendar lahko sklepamo, da je razumljen predvsem kot dokument - akt. Proces oblikovanja in sprejemanja dokumenta ni posebej poudarjen.

Podobno kot v mednarodnih razpravah, se je tudi v Sloveniji spreminjalo ime procesa/dokumenta. V strokovni podlagi leta 1993 se je imenoval Program razvoja gozdov in gozdarstva, čeprav je bilo že v osnutku zakona o gozdovih leta 1992 uporabljen izraz program razvoja gozdov, ki se potem ni več spremenil. Razlike med

obema pojmovanjema se pokažejo pri vsebinski analizi. Strokovna podlaga za Program razvoja gozdov in gozdarstva loči razvoj gozdov in razvoj gozdarstva, ki ga razume kot ukrep za razvoj gozdov. Leta 1996 sprejeti program razvoja gozdov predvsem v poglavju o strategiji sonaravnega gospodarjenja z gozdovi ne loči razvoja gozdov od razvoja dejavnosti, ki so potrebne za doseganje z gozdom povezanih ciljev. V obeh primerih je poudarjeno gozdarstvo, kar omejuje možnosti za medsektorsko sodelovanje. Formalno enačenje strategije razvoja gozdov in razvoja gozdarstva lahko poveča tekmovalnost med sektorji za vpliv in s tem omejena proračunska sredstva in ne spodbuja sodelovanja.

### **3.2 PROCES OBLIKOVANJA IN SPREJEMANJA PROGRAMA RAZVOJA GOZDOV**

#### **THE PROCESS OF FORMULATION AND ADOPTION OF THE FOREST DEVELOPMENT PROGRAMME**

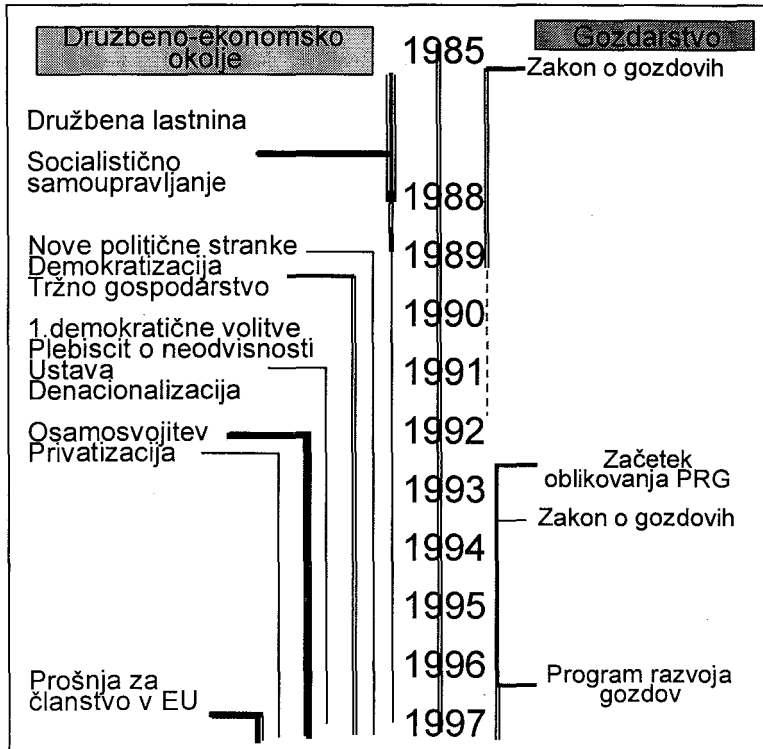
Oblikovanje nove gozdarske politike in zakonodaje ter razvojnih usmeritev gozdarstva je močno pod vplivom procesov, ki jih označujemo kot tranzicijske. Poleg uvajanja tržnega gospodarstva in demokratičnega večstrankarskega političnega sistema teče tudi proces lastninskega preoblikovanja (privatizacije) nekdanjih družbenih podjetij in proces vračanja po II. svetovni vojni odvetega premoženja, med drugim tudi gozdov. Hkrati se skušamo že v tej fazi čimbolj približati ureditvi (rešitvam) v Evropski uniji, katere članica želimo postati. V takih okoliščinah se nujno pojavljajo tudi različni politični interesi tako na načelni (vrednostni) ravni kot pri rešitvah konkretnih vprašanj.

Na oblikovanje programa razvoja gozdov sta močno vplivala tudi naslednja dejavnika:

- tradicija planiranja v gozdarstvu na lokalni, regionalni in republiški ravni (gozdarstvo je bilo v nekdanji Jugoslaviji v celoti v pristojnosti republik),
- sprememba političnega in gospodarskega sistema, ki je zahtevala hitro sprejetje novega zakona o gozdovih in drugih predpisov, predvsem pa drugačen odnos do lastnikov gozdov in drugačna vloga države pri gospodarjenju z gozdovi.

Na sliki 1 smo prikazali dinamičnost družbenopolitičnega okolja v katerem se je oblikoval slovenski program razvoja gozdov. Organizacija procesa oblikovanja in sprejemanja programa, ki je v tesni povezavi z vsaj dvema temeljnima načeloma nacionalnega gozdnega programa, in sicer partnerstvom in participacijo, v Sloveniji ni bila posebej načrtovana, čeprav je vlada ob pobudah za začetek priprave programa predlagala, da naj bi bile pripravljene strokovne podlage dopolnjene in verificirane ne

samo v gozdarski ampak tudi v drugi zainteresirani javnosti. Tradicija srednje- in dolgoročnega planiranja v slovenskem gozdarstvu, ki je imelo za trajnost gozdov ugodne učinke, je pozitivno vplivala na pripravljenost predvsem strokovnih institucij in vladnih ustanov za začetek oblikovanja programa razvoja gozdov.



Slika 1: Družbenoekonomsko okolje, v katerem se je oblikoval slovenski program razvoja gozdov

Figure 1: The social-economic environment in which the Slovenian forest development programme was formulated

Hkrati pa so prav izkušnje s planiranjem v nekdanjem sistemu tudi negativno vplivale na proces oblikovanja in sprejemanja programa razvoja gozdov. To se je kazalo predvsem pri organizaciji celotnega procesa in pri vključevanju partnerjev. Program za zagotavljanje sodelovanja in koordinacijo različnih partnerjev pred začetkom procesa ni bil izdelan in so bili ti vključeni po presoji trenutnih nosilcev priprave programa (najprej Biotehniška fakulteta, kasneje Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano). Planiranje je bilo v preteklem sistemu predvsem zadeva strokovnih gozdarskih organizacij, ki so imele veliko avtonomijo pri odločanju o gozdnogospodarski politiki in

so posredno izločale druge potencialne udeležence. Zato ob začetku oblikovanja programa razvoja gozdov ni bilo vplivnejših organiziranih nosilcev interesov-partnerjev, ki bi se lahko enakopravno vključili že v pripravljalnem delu. Na vodilno vlogo gozdarskih strokovnih institucij pri oblikovanju gozdarske politike v preteklosti in tudi ob sprejemanju programa razvoja gozdov je vplival tudi za Slovenijo značilen koncept sonaravnega gospodarjenja z gozdovi, ki lahko zaradi svoje kompleksnosti iz vsebinskih razprav izloči zainteresirano laično javnost.

Fazi strateškega načrtovanja, ki zajema (FAO 1995):

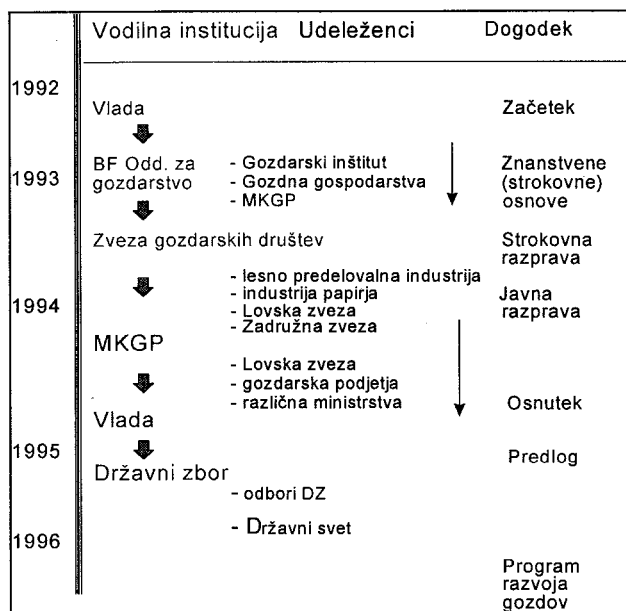
- analizo gozdarskega sektorja in povezanih področij (položaj, omejitve, možnosti, problemi),
- opis in oceno možnosti in scenarijev,
- oblikovanje gozdarske politike in izdelavo dolgoročne strategije, povezane z izbranim scenarijem,
- izdelavo načrta dejavnosti z opredeljenimi prednostmi,

je bila tudi v pripravi programa razvoja gozdov posvečena največja pozornost. Vlada Republike Slovenije je ocenila, da mora program razvoja gozdov temeljiti na znanstvenih (raziskovalnih) podlagah. Namero vlade lahko vsebinsko razumemo kot interes za strateško planiranje. Raziskovalne podlage za program je pripravil Oddelek za gozdarstvo Biotehniške fakultete v okviru raziskovalne naloge Podlage za nacionalno gozdarsko politiko leta 1993. Raziskovalna skupina je bila večdisciplinarna, povezovala pa je poleg raziskovalcev tudi gozdarske praktike. Delo skupine je zajemalo naslednje vsebine: diagnoza dosedanjega razvoja in stanja gospodarjenja z gozdovi, temeljna načela gospodarjenja z gozdovi, mnogonamensko gospodarjenje z gozdovi kot temelj sodobnega gozdarstva, poslanstvo gozdarske stroke, gozd kot javna dobrina, strategija razvoja gospodarjenja z gozdovi in temeljni ukrepi za uresničevanje strategije. Končni rezultat dela skupine je bila strokovna podlaga za Program razvoja gozdov in gozdarstva v Sloveniji leta 1993.

Prva razprava o programu razvoja gozdov (verifikacija) je bila opravljena najprej na strokovni ravni na posvetovanju, ki ga je leta 1993 organizirala Zveza gozdarskih društev Slovenije. Dopolnjeno gradivo je bilo objavljeno leta 1993 in obravnavano še v drugih zainteresiranih organizacijah, tako v Združenju lesarstva Slovenije, Združenju celulozne in papirne industrije, Lovski zvezi Slovenije in Zadružni zvezi Slovenije. V pripravo in razpravo niso bile neposredno vključene lokalne skupnosti niti organizacije za varstvo okolja ali druge nevladne organizacije. Razpravo lahko ocenimo predvsem kot

informativno, vsebinskih pripomb je bilo dejansko malo. Po zaključku razprave v strokovnih krogih je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano samo izdelalo osnutek programa in ga je nato medresorsko usklajevalo v okviru Vlade, ki ga je potem poslala v redni parlamentarni postopek. V postopku so prišli do izraza zlasti interesi tistih političnih strank, ki zastopajo v večji meri tudi interese zasebnega kmeta in sploh zasebnih lastnikov gozdov. V razpravo se je vključil tudi Državni svet kot zastopnik socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov (npr. delodajalcev, delojemalcev in drugih).

Državni zbor kot najvišji zakonodajni organ je Program razvoja gozdov in gozdarstva sprejel v začetku leta 1996. Sestavni del programa je tudi operativni program njegovega uresničevanja in določa med drugim tudi materialne okvire za njegovo uresničevanje.



Slika 2: Kronološki potek nastajanja programa razvoja gozdov z vodilnimi institucijami, udeleženci in rezultati

Figure 2: Chronological formulating of the forest development programme with leading institutions, participants and results.

Tako kot je pri procesu odločanja v gozdarstvu prevladovala vloga gozdarskih institucij, tako so bila tudi dogajanja v mejnih sektorjih omejena predvsem na znotraj resorsko udeležbo zainteresiranih subjektov. V prvih letih izgradnje nove državne ureditve so bili



različni sektorji državne uprave zaposleni s programi za vzpostavitev ustreznega sistema na svojem področju.

### 3.3 PRIMERJAVA VSEBINE PROGRAMA RAZVOJA GOZDOV Z NAČELI NACIONALNEGA GOZDNEGA PROGRAMA

#### COMPARISONS OF FOREST DEVELOPMENT PROGRAMME CONTENT WITH NATIONAL FOREST PROGRAMME CRITERIA

Vsebino slovenskega programa razvoja gozdov, ki pa ga tukaj ne razumemo samo kot dokument, ampak skupaj s procesom oblikovanja in sprejemanja, bomo primerjali s temeljnimi načeli (FAO 1995), ki so navedena v naključnem vrstnem redu. V preglednici 1 smo grafično predstavili oceno programa razvoja gozdov z načeli nacionalnega gozdnega programa, in sicer tako, da ocena "ne vsebuje" pomeni odsotnost načela nacionalnega gozdnega programa tako v besedilu dokumenta programa razvoja gozdov kot tudi, da ga ni mogoče zaslediti v procesu oblikovanja in sprejemanja, "vsebuje" pomeni, da načelo nacionalnega gozdnega programa ni izrecno navedeno v programu razvoja gozdov, vendar se uresničuje v praksi, "vsebuje deklarativno" pa, da je načelo nacionalnega gozdnega programa navedeno v dokumentu programa razvoja gozdov, vendar ne ocenjujemo, v kolikšni meri se uresničuje v praksi. V opisnem delu ocene usklajenosti so vsebinski opisi načel v ležečem tisku.

#### Trajnostni razvoj gozdov

*Glavni namen nacionalnega gozdnega programa je zagotoviti ohranitev in razvoj gozdnih virov, zato morajo vse politike in načrti, ki se pripravljajo ali potekajo, upoštevati načela trajnosti. Med procesom oblikovanja in sprejemanja nacionalnega gozdnega programa morajo biti politike in načrti (programi) ekonomsko upravičeni in uresničljivi, zagotovljena morajo biti finančna sredstva, biti morajo družbeno sprejemljivi, usklajeni z okoljem in institucionalno stabilni (trajni).*

Načelo trajnosti je vgrajeno v vse gozdarsko politične dokumente. Ekonomske analize uresničljivosti niso bile narejene.

Preglednica 1: Primerjava kriterijev nacionalnih gozdnih programov s programom razvoja gozdov v Sloveniji

Table 1: Comparison between criteria of the national forest programme and the forest development programme of Slovenia

	Načelo <i>Principle</i>	Ne vsebuje <i>Not included</i>	Vsebuje <i>Included</i>	Vsebuje deklarativn <i>Declarative included</i>
1	Trajnostni razvoj gozdov <i>Sustainable development of forest</i>			x
2	Državna suverenost in vodenje <i>Country sovereignty and leadership</i>		x	
3	Partnerstvo <i>Partnership</i>		x	
4	Participacija <i>Participation</i>		x	
5	Celostni in intersektorski pristop <i>Holistic and intersectoral approach</i>			x
6	Dolgoročni iterativni proces <i>Long term iterative process</i>			x
7	Izgradnja zmogljivosti <i>Capacity building</i>		x	
8	Politične in institucionalne reforme <i>Policy and institutional reforms</i>		x	
9	Usklajenost z nacionalnimi političnimi omrežji <i>Consistency with the National Policy Framework</i>	x		
10	Povečati ozaveščenost <i>Arouse awareness</i>			x
11	Nacionalna politična zavezanost <i>National political commitment</i>			x
12	Mednarodna zavezanost <i>International commitment</i>			x

Državna suverenost in vodenje

*Nacionalni gozdni program je pobuda, ki je v popolni pristojnosti države, ki jo vodi in prevzema tudi odgovornost.*

V Sloveniji ni mogoče čutiti neposrednega vpliva (interesov) drugih držav pri oblikovanju gozdarske politike in obratno, kar je primer v državah s tropskim gozdom. Posredno pa je čutiti vplive mednarodnih dejavnosti in sporazumov (npr. Alpska konvencija, Listina o gozdovih), ki jih uporabljajo za utemeljevanje gozdarsko političnih ciljev.

## Partnerstvo

*Nacionalni gozdni program si prizadeva za vključitev v proces vseh zainteresiranih strani, ki se zanj zanimajo in se čutijo dolžne sodelovati. Intenzivnost sodelovanja je odvisna od upoštevanja specifičnih možnosti posameznih partnerjev. Partnerji se morajo počutiti kot del procesa.*

*Države morajo same ugotoviti ravnotežje med vključevanjem javnega in zasebnega sektorja, centraliziranega in decentraliziranega sodelovanja, nacionalnimi in mednarodnimi vplivi.*

V političnih in gospodarskih razmerah po letu 1990 še ne obstajajo ustrezna nadomestila za nekatere prej uveljavljene formalne oblike vplivanja na gospodarjenje z gozdovi (npr. Samoupravne interesne skupnosti za gozdarstvo), med njimi ni zlasti novih možnosti za vključevanje potencialnih uporabnikov gozdov v oblikovanje razvojnih programskih usmeritev. Nevladne organizacije, ki bi povezovalе in izražale interese zainteresiranih uporabnikov gozdov za razvoj gozdov in gozdarstva so sicer začele nastajati ( npr.- Slovensko ekološko gibanje, Društvo za ohranitev slovenskih gozdov in podobne) vendar se zaenkrat angažirajo le občasno, ne vplivajo pa še kontinuirano na oblikovanje in izražanje mnenja o gozdovih in njihovem razvoju in nimajo pomembnejšega družbenega vpliva. Parlamentarne politične stranke imajo sicer izoblikovana bolj ali manj jasna politična stališča glede nekaterih vprašanj razvoja gozdarstva ( npr. lastninska razmerja, denacionalizacija), manj pa jih zanimajo konkretne razmere in ravnanja v gozdovih. Različni politični interesi posameznih političnih strank glede razvoja gozdarstva se ne nazadnje kažejo tudi v kompromisnih zakonskih rešitvah, ki so bile v zadnjem obdobju nekajkrat tudi predmet presoje Ustavnega sodišča.

## Participacija

*V nacionalnem gozdnem programu se predmeti razprave, možnosti in sprejete politike, strategije in načrti sprejmejo na podlagi sodelovanja in soglasja med vsemi zainteresiranimi partnerji. Bistvena je preglednost in izmenjava informacij.*

Proces oblikovanja in sprejemanja Programa razvoja gozdov v Sloveniji je potekal linearno, brez iterativnega usklajevanja. Udeleženci procesa so se vanj vključevali največkrat samo enkrat in posamič, kar pomeni, da ni prihajalo do interakcij, usklajevanj ter na koncu do soglasja med različnimi zahtevami, kar bi posredno vplivalo tudi na zavezanost za njegovo uresničevanje. Različne interese je samostojno usklajevalo predvsem resorno ministrstvo. Načrt pretoka informacij ni bil pripravljen.

### Celostni in intersektorski pristop

*Gozdovi so obravnavani kot pester ekosistem z velikim številom neodvisnih elementov v dinamičnem ravnotežju, ki zagotavljajo veliko število proizvodov in storitev, kar vpliva na kratkoročni in dolgoročni ekološki, socialni in ekonomski razvoj.*

Intersektorska koordinacija pri načrtovanju razvoja gozdov je pomanjkljiva, zato v gozdarskih razvojnih programih ne prihajajo do izraza cilji politike na drugih področjih, razen tam, kjer so ti cilji obvezna izhodišča (usmeritev) tudi za gozdarstvo, na primer upoštevanje usmeritev nacionalne politike varstva okolja. Pri urejanju gozdnega prostora se gozdarstvo v nekaterih primerih pojavlja kot razmeroma samostojen subjekt, kar ne prisiljuje v sodelovanje.

Planiranje na državni ravni v Sloveniji ni bilo niti v času socialističnega samoupravljanja tako zavezujoče kot v državah s centralnoplanskim gospodarstvom. Kljub temu se je avtonomija posameznih sektorjev po osamosvojitvi in začetku tranzicije še povečala. Dva najočitnejša zgleda izključenosti iz procesa nastajanja programa razvoja gozdov sta kmetijstvo in lesnopredelovalna industrija. Na nezainteresiranost pritegniti kmetijski sektor v sprejemanje programa razvoja gozdov so vplivali predvsem politični razlogi, ki so bili delno tudi reakcija na relativno avtonomen položaja gozdarstva v preteklosti. Velja pa tudi obratno. Tudi gozdarstvo ni bilo vključeno v proces nastajanja strategije razvoja kmetijstva, ki zajema tudi celovito problematiko razvoja podeželja in je tudi zaradi tega za gozdarstvo posebej zanimiva. Podobno se je odzvala tudi lesnopredelovalna industrija kot eden od boljše organiziranih sektorjev, ki je zaradi prestrukturiranja, lastninjenja in izgube trga prejšnje države potrebovala manj lesa, kot so ji ga v preteklosti dobavljala monopolna gozdarska podjetja. Medsektorsko usklajevanje programa razvoja gozdov je potekalo predvsem na ministrskih ravneh, pri čemer je bila medsebojna povezava šibka.

### Dolgoročni iterativni proces

*Oblikovanje in sprejemanje nacionalnega gozdnega programa je ciklični proces, ki vsebuje načrtovanje, uresničevanje, občasno oceno in ovrednotenje. Je trajen proces, v katerem se nenehno odražajo spremembe iz okolja (tudi družbenega), kar zahteva pridobivanje novih znanj vseh udeležencev. Posebej pomemben je monitoring.*

Zakon o gozdovih določa le na načelni ravni, da se Program razvoja gozdov spreminja in dopolnjuje v skladu s spremembami v gozdovih in s spremenjenimi pogoji gospodarjenja. Podrobnejši kriteriji za ocenjevanje sprememb, mehanizem procesa in nosilci, ki bi

pričeli z ustreznimi postopki, niso opredeljeni. Vendar bi lahko iz določil, da predlog programa razvoja gozdov pripravi ministrstvo, pristojno za gozdarstvo, sklepali, da je odgovorno tudi za pobude, ki se nanašajo na spremembe. Doslej ni bila izdelana evalvacija programa.

**Izgradnja zmogljivosti za načrtovanje in uresničevanje**

*Med procesom se s posebnimi dejavnostmi izgrajujejo zmogljivosti za načrtovanje in uresničevanje v vseh nacionalnih institucijah in preostalih ključnih dejavnostih. Izgradnja zmogljivosti je temeljna prvina oblikovanja, sprejemanja in uresničevanja nacionalnega gozdnega programa.*

Osnovni nosilec strokovnega uresničevanja slovenskega programa razvoja gozdov naj bi bil Zavod za gozdove Slovenije, ki pa lahko uresničuje predvsem tiste prvine programa, ki jih lahko vgradi v svoje strokovno delo in predvsem v gozdnogospodarsko načrtovanje. Veliko določil programa razvoja gozdov lahko vpliva na nadaljnje politične procese, v katere pa se Zavod za gozdove Slovenije ne more vključiti neposredno. Drugi udeleženci, ki bi lahko in imeli interes sodelovati, trenutno niso ustrezno organizirani in koordinirani, saj program razvoja gozdov ne predvideva nosilca usklajevanja.

**Politične in institucionalne reforme**

*Politične in institucionalne reforme morajo biti v skladu s trajnostnim razvojem gozdov. Pri tem je treba upoštevati medsebojno odvisnost in povezanost različnih sektorjev.*

V Sloveniji poteka vrsta političnih in institucionalnih reform, ki so posledica sprememb političnega in gospodarskega sistema. Institucionalna reforma v gozdarstvu je upoštevala načelo trajnosti, medtem ko za druge sektorje nimamo virov, ki bi potrjevali upoštevanje te ideje.

**Usklajenost z nacionalnimi političnimi omrežji**

*Nacionalni gozdni program mora biti usklajen z drugimi nacionalnimi razvojnimi plani in biti usklajen z regionalnimi in lokalnimi strategijami. Izogibati se je treba podvajanju obravnavanja vprašanj.*

Vključenost negozdarskih sektorjev je bila majhna, prav tako ne moremo zaslediti prispevka gozdarstva v pripravi drugih nacionalnih programov.

### Povečati ozaveščenost

*Nacionalni gozdni program mora povečati opaznost gozdarskega sektorja in njegove prioritete v nacionalnih razpravah. Vrednost gozdov in dreves v nacionalnih gospodarstvih mora biti priznana, kot tudi njihov prispevek socialnim, ekonomskim in okoljskim zadevam. Pomemben je prispevek medijev in nevladnih organizacij.*

Informacije o gozdarstvu so v slovenskih medijih in javnosti razmeroma pogoste, tudi v času oblikovanja in sprejemanja programa razvoja gozdov. Vendar so medijske pozornosti deležna predvsem vprašanja, ki so tesneje povezane s političnimi zadevami (npr. denacionalizacija, ustanavljanje kmetijsko gozdarske zbornice). Medijska pozornost gozdarstvu, ki je povezana s političnimi vprašanji, lahko kljub deklarativni podpori javnosti razvoju gozdov vodi do tega, da so vprašanja, ki so neposredno povezana z gospodarjenjem z gozdovi, manj v ospredju. V Sloveniji je vpliv nevladnih organizacij majhen.

### Nacionalna politična zavezanost

*Nacionalni gozdni program mora biti podprt z dolgoročno zavezanostjo vseh nacionalnih dejavnikov, posebej na politični in odločitveni ravni, še posebej ko načrtovalna faza preide v uresničevanje. Udeleženci iz javnega in zasebnega sektorja se morajo zavezati uresničevanju skupno sprejetih odločitev.*

Program razvoja gozdov v Sloveniji je sprejel Državni zbor, kar nakazuje visoko stopnjo zavezanosti za uresničevanje. Sprejemanje konkretnih obveznostih pri uresničevanju programa ni bilo posebej poudarjeno, zato se je udeležba partnerjev omejevala predvsem na izražanje njihovih potreb in s tem oblikovanje dodatnih zahtev in ciljev, katerih posledice in stroški niso bili analizirani v zadostni meri. Ocenjujemo, da je bil zaradi tega sprejem obveznosti pri udeležencih razprav, povezanih s programom razvoja gozdov, podcenjen, kar je lahko povezano tudi z odsotnostjo analize ekonomske uresničljivosti.

### Mednarodna zavezanost

*Zagotovljena mora biti zavezanost mednarodnih inštitucij in držav, ki se želijo vključiti v procese uresničevanja nacionalnih gozdnih programov v drugih državah. To določilo se nanaša predvsem na sodelovanje z državami v razvoju. Pri vključevanju v nacionalne gozdne programe držav morajo druge zainteresirane strani spoštovati načela in odločitve držav (npr. spoštovanje prednostnih izbir).*

Slovenija ne sodeluje neposredno pri reševanju gozdarskih problemov v drugih državah, zato je to načelo manj pomembno. V primeru Slovenije je bila mednarodna dejavnost, ki v svojih dokumentih spodbuja sprejemanje nacionalnih gozdnih programov, pomemben dodaten razlog za pospešitev procesa sprejemanja slovenskega programa razvoja gozdov. Najmočnejše je bilo čutiti vplive Alpske konvencije, Agende 21, ki je bila sprejeta na konferenci v Rio de Janeiru 1992 ter Ministrske konference o zaščiti gozdov v Helsinkih 1993. Neposredno in aktivnejše sodelovanje Slovenije v mednarodnih dejavnostih je omejeno s kadrovskimi in finančnimi potenciali Slovenije, kar se kaže v manjšem vsebinskem vplivu mednarodnih dejavnosti na oblikovanje programa razvoja gozdov ter pretoku znanj, ki je povezano s temi procesi.

#### **4 RAZPRAVA IN ZAKLJUČKI** **DISCUSSION AND CONCLUSIONS**

Oblikovanje Programa razvoja gozdov Slovenije se je časovno pričelo v obdobju priprav na konferenco Združenih narodov o okolju in razvoju leta 1992, pri čemer pa neposredne povezave med obema dejavnostima v tem obdobju ni bilo. Dogovori, ki so bili sprejeti na konferenci v Rio de Janeiru in so vsebovali idejo nacionalnih gozdarskih programov, pa so gotovo pomembno vplivali na Slovenijo, da pospešeno oblikuje svoj Program razvoja gozdov v Sloveniji. Predvidevamo, da je bila v pripravljenost Slovenije čim prej sprejeti program razvoja gozdov ter s tem tudi uresničiti mednarodne dogovore, tudi izraz želje po mednarodnem uveljavljanju na novo nastale države, ki jo hotela dokazati, da spoštuje sprejete obveznosti. Kmalu so se v mednarodnih gozdarskih krogih pokazale posledice neopredeljenosti koncepta nacionalnih gozdnih programov, ki so ovirale njihovo sprejemanje v posameznih državah. V največjih evropskih državah so namreč odpori proti klasičnemu planiranju na državni ravni, pa tudi proti konceptu, ki pospešuje vključevanje negozdarskih sektorjev v oblikovanje gozdarske politike. Medvladni odbor za gozdarstvo je opredelil nacionalni gozdni program kot okvir za celovito gozdarsko politiko, kar pomeni, da je poudarek na procesih oblikovanja politike. Slovenija ni spremljala dejavnosti medvladnega odbora za gozdove, s katerimi so bili opredeljeni pojmi, povezani z nacionalnim gozdnim programom ali vsaj zmanjšane razlike pri njihovem razumevanju. V Sloveniji je na oblikovanje programa razvoja gozdov vplivala tudi dolgoletna tradicija srednje in dolgoročnega planiranja v gozdarstvu, sklepi konference o okolju in razvoju pa so bili uporabljeni kot utemeljitev za nadaljevanje planiranja v ožjem pomenu.

Sprejemanje Programa razvoja gozdov v Sloveniji je bilo usmerjeno predvsem v oblikovanje vsebine končnega dokumenta, manj v lastnosti procesa samega, kar pa je najpomembnejše pri konceptu nacionalnega gozdnega programa. Proces oblikovanja in sprejemanja slovenskega programa razvoja gozdov ni bil načrtovan v skladu s konceptom nacionalnega gozdnega programa, vendar lahko opazimo tudi njegove prvine. Neskladje je mogoče razložiti tudi z zamikom poteka obeh dejavnosti, saj je bilo sprejemanje programa razvoja gozdov v sklepni fazi, ko se je koncept nacionalnega gozdnega programa šele oblikoval. Predvidevamo tudi, da ni bilo pretoka informacij o dogajanju v mednarodnem okviru gozdarske politike v slovenski prostor, ker Slovenija ni sodelovala v vseh procesih, ki so sledili konferenci ZN o okolju in razvoju.

## **5 POVZETEK**

Slovenija je dobila leta 1996 Program razvoja gozdov v Sloveniji, ki je bil ob sprejemu opredeljen kot temelj za ohranitev in razvoj vseh gozdov in njihovih funkcij ob upoštevanju naravnih zakonitosti gozdnih ekosistemov, javnih interesov, materialnih možnosti države ter potreb in interesov lastnikov gozdov. Z njim je bila oblikovana strategija razvoja na posameznih področjih gospodarjenja z gozdovi, nakazane pa so tudi strokovne usmeritve pri sodelovanju z dejavnostmi, ki se z gozdarstvom srečujejo v prostoru. Za uresničevanje strategije trajnostnega, sonaravnega ter večnamenskega gospodarjenja z gozdovi ter gozdnatim prostorom so določene organizacijske, kadrovske in materialne podlage.

Dogovori, ki so bili sprejeti na konferenci ZN o okolju in razvoju v Rio de Janeiru leta 1992 in so vsebovali zamisel nacionalnih gozdarskih programov, so pomembno vplivali na Slovenijo, da oblikuje svoj nacionalni gozdni program. Kmalu so se v mednarodnih gozdarskih krogih pokazale posledice neopredeljenosti koncepta nacionalnega gozdarskega programa v dokumentih konference ZN v Rio de Janeiru, ki so ovirale sprejemanje nacionalnih gozdnih programov v posameznih državah. Medvladni odbor za gozdarstvo je opredelil nacionalni gozdni program kot okvir za celovito gozdarsko politiko, kar pomeni, da je poudarek na procesih oblikovanja politike. Slovenija ni spremljala dejavnosti medvladnega odbora za gozdove, s katerimi so bili opredeljeni pojmi, povezani z nacionalnim gozdnim programom, ali vsaj zmanjšane razlike pri njihovem razumevanju.



S sprejetjem programa razvoja gozdov v slovenskem parlamentu se je končal proces priprave dokumenta, ki se je začel leta 1992. Oblikovanje programa je potekalo v dinamičnih družbenoekonomskih razmerah, na katere so vplivali procesi, ki so potekali zaradi osamosvojitve Slovenije leta 1991, uvajanje tržnega gospodarstva in demokratičnega večstrankarskega političnega sistema ter privatizacije nekdanjih državnih podjetij in proces vračanja po II. svetovni vojni odvzetega premoženja, tudi gozdov. Na oblikovanje programa je vplivala tudi tradicija planiranja v gozdarstvu na lokalni, regionalni in državni ravni (gozdarstvo je bilo v nekdanji Jugoslaviji v celoti v pristojnosti republik). Vodilno vlogo v celotnem procesu so imele gozdarske strokovne institucije, na kar je vplival tudi za Slovenijo značilen koncept sonaravnega gospodarjenja z gozdovi, ki lahko zaradi svoje kompleksnosti iz vsebinskih razprav izloči zainteresirano laično javnost.

Proces oblikovanja Programa razvoja gozdov Slovenije je potekal linearno, brez iterativnega usklajevanja. Udeleženci procesa so se vanj vključevali največkrat samo enkrat in posamič, kar pomeni, da ni prihajalo do interakcij, usklajevanj ter na koncu konsenza med različnimi zahtevami, kar bi posredno vplivalo tudi na zavezanost za uresničevanje programa. Različne interese je samostojno usklajevalo predvsem resorno ministrstvo. Nevladne organizacije, ki bi povezovalе in izražale interese zainteresiranih uporabnikov gozdov za razvoj gozdov in gozdarstva so sicer začele nastajati, vendar še niso imele pomembnejšega vpliva. Tudi kmetijski sektor v sprejemanje programa razvoja gozdov ni bil vključen, kar je bila posledica predvsem političnih razlogov, ki so bili delno tudi reakcija na relativno avtonomen položaja gozdarstva v preteklosti. Medsektorsko usklajevanje programa razvoja gozdov je potekalo predvsem na ministrski ravni, pri čemer je bila medsebojna povezava šibka.

Sprejemanje Programa razvoja gozdov v Sloveniji je bilo usmerjeno predvsem v oblikovanje vsebine končnega dokumenta, manj v lastnosti procesa samega, kar pa je najpomembnejše pri konceptu nacionalnega gozdnega programa. Proces oblikovanja in sprejemanja programa razvoja gozdov ni bil načrtovan v skladu s konceptom nacionalnih gozdnih programov, vendar lahko opazimo njegove prvine. Neskladje je mogoče razložiti tudi z zamikom poteka obeh dejavnosti, saj je bilo sprejemanje programa razvoja gozdov že v sklepnem, ko se je koncept nacionalnih gozdnih programov šele oblikoval. Predvidevamo tudi, da ni bilo pretoka informacij o dogajanju v mednarodnem okviru gozdarske politike v slovenski prostor, ker Slovenija ni sodelovala v vseh procesih, ki so na gozdarskem področju sledili konferenci ZN o okolju in razvoju. Analiza uresničevanja Programa razvoja gozdov še ni bila narejena.

## SUMMARY

In 1996, Slovenia got a Forest Development Programme that, from its adoption, was defined as a basis for preserving and developing all forests and their functions by consideration for the natural laws of forest ecosystems, public interest, resource capabilities of the state and the needs and interests of forest owners. With them, a development strategy was formulated for individual areas of forest management along with a professional guidelines for co-operating with activities undertaken in the forest (environment). For the realisation of the strategy of a sustainable, close-to-nature orientated and multi-function management of the forest and forest environment, organisational and material foundations were specified.

Agreements adopted at the UN Conference on the Environment and Development in Rio de Janeiro in 1992 and the concept of national forest programmes strongly influenced Slovenia to formulate its national forest programme. Soon, in international forestry circles, the consequences of the ill-defined concept of a national forest programme in documents of the UN Conference in Rio de Janeiro obstructed the adoption of national forest programmes in certain countries. The Inter-governmental Panel on Forests defined the national forest programme as a comprehensive forest policy framework which meant the emphasis was on the process of formulating of forest policy. Slovenia did not follow the activities of the Inter-governmental Panel on Forests where ideas connected with the national forest programme were defined or differences in their interpretation at least reduced.

With the adoption of a forest development programme by the Slovenian parliament, the process of preparing a document that started in 1992 was finished. Formulating of the programme continued in dynamic social-economic conditions that affected the process where, due to Slovenia's independence in 1991, there was introduced a market economy and a democratic, multi-party political system and the privatisation of state companies and the return of post World War II nationalized property that included forests was begun. Traditional forestry planning at local, regional and state level affected the formulating of the programme (under former Yugoslavia, forestry was completely under the control of the Republics). The leading role in the whole process was taken by the professional forestry institutions which were also influenced in Slovenia by the concept of close-to-nature forest management that, because of its complexity, discussions on content could be isolated from the interested lay public.

The process of formulating the Slovenian forest development programme was carried out linearly, without repeated harmonisation. Participants in the process were mostly only included in it once and individually which meant there was no interaction or harmonisation and no final consensus of different requirements that would also indirectly affect the commitments to realise the programme. Non-governmental organisations that should have connected and expressed the interests of forest users in the development of the forests and forestry started to be formed but did not have any significant influence. Neither was the agricultural sector involved in the adoption of the forest development programme which was largely the result of political reasons that were the reaction to the relatively autonomous position of forestry in the past. Inter-sector harmonisation of the forest development programme was mostly carried out at ministerial level where interaction was weak.

The adoption of the forest development programme in Slovenia was directed mainly at formulating a final document of content, less to do with the characteristics of the process itself that are the most important in the concept of a national forest programme. The process of shaping and adopting the forest development programme was not planned in accordance with the concept of national forest programmes but we can notice traces of it. Its lack of harmonisation can also be explained by the time elapsed between both activities as the adoption of the forest development programme was finalised when the concept of national forest programmes was being formulated. We also believe there was not sufficient information on activities in international forestry policies in Slovenia as Slovenia did not participate in the processes that followed the UN Conference on the Environment and Development in the forestry area. An analysis of the realisation of the forest development programme was not yet made.

## VIRI REFERENCES

- ,1995. Basic principles and operational guidelines for the formulation, implementation and revision of National forestry programmes. FAO. Rim.
- BUTTOUD, G., 1998. Forest policy and programmes in France.-Seminar Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg.
- CARVALHO / MENDES, A. M.S., 1998. National forest planning in Portugal. -Zbornik seminarja Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg.

- CORRADO, G./ MERLO, M., 1998. The state of the art of national Forest Programme in Italy. - Seminar Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg.
- EGESTAD, P.S., 1998. National Forest Programmes in clear terms. Seminar materials 1. Seminar Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg, 13 s.
- Finnish forest programme. URL: <http://www.mmm.fi/KMO/English/default.htm>
- GLUECK, P., 1998. National Forest Programmes- Significance of a Forest Policy. Framework. - Seminar Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg.
- HELLE, F./ LINDDAL, M., 1998. Country report: Denmark. -Seminar Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg.
- KISSLING-NÄF, I./ ZIMMERMANN, W. ,1998. Forest and Environmental planning in Switzerland - a Country Report. -Seminar Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg.
- KUPKA, I. ,1998. National forest programme for the Czech Republic. -Seminar Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg.
- MESZAROS, K., 1998. Country report: Hungary. -Seminar Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg.
- MILLER, H.G. ,1998. Country report: Great Britain.- Seminar Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg.
- PREGERNIG, M., 1998. Country report: Avstria. -Seminar Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg.
- , 1993. Program razvoja gozdov in gozdarstva v Sloveniji. BF Oddelek za gozdarstvo. Ljubljana, 60 s.
- Progress in national forest and land-use plans. URL: <gopher://gopher.un.org:70/00/esc/cn17/ipf/session2/ipf96--8.en>
- SCHRAML, U./ BÖSWALD, K., 1998. A National Programme for Germany? -Seminar Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg.
- WIERSUM, K.F., 1998. Context and content of National forestry programmes in the Netherland. - Seminar Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg.
- WINKLER, I., ŠINKO, M., 1998. Country report of the Republic of Slovenia. -Seminar Formulation and implementation of National forest programmes. University of Freiburg. Freiburg.
- Program razvoja gozdov v Sloveniji. - Ur.l. RS št. 14-632/96.
- Zakon o gozdovih.- Ur.l. LRS št. 22-78/53
- Zakon o gozdovih. - Ur. l. RS št. 30-1299/93.
- Predlog za izdajo zakona o gozdovih z osnutkom zakona.- Poročevalec Skupščine RS št. 17, 1991,5.
- Osnutek zakona o gozdovih.- Poročevalec Skupščine RS 18, 1992, 5
- Predlog zakona o gozdovih. - Poročevalec DZ RS št. 19,1993, 8.