

Zasnova participativnega načrtovanja

The concept of participatory planning

Andrej BONČINA¹, Andrej FICKO², Tina KOTNIK³

Izvilleček:

Bončina, A., Ficko, A., Kotnik, T.: Zasnova participativnega načrtovanja. *Gozdarski vestnik*, 62/2004, št. 2. V slovenščini, z izvillečkom v angleščini, cit. lit. 16. Prevod v angleščino: Jana Oštir.

V prispevku so prikazane osnovne značilnosti participativnega načrtovanja. Participacija javnosti v načrtovalnem procesu pomeni večje stopnjo upoštevanja interesov javnosti, lahko tudi njihovo aktivno udeležbo v procesih odločanja in tudi večji javni nadzor nad nosilci odločanja. Oblike participacije so lahko zelo različne, primernost posameznih oblik pa je odvisna od konkretnih razmer in predvidene stopnje vključevanja javnosti v proces odločanja. Avtorji v prispevku opozarjajo na prednosti pa tudi slabosti participativnih postopkov v gozdarskem načrtovanju, prikazujejo nekatere tuje izkušnje pri vključevanju javnosti v gozdarsko načrtovanje ter predlagajo postopno uvajanje nekaterih participativnih postopkov v zasnovo gozdarskega načrtovanja na Slovenskem.

Ključne besede: gozdarsko načrtovanje, načrtovalni postopek, oblike participacije, demokratično načrtovanje, delovne skupine, interesne skupine, javnosti

Abstract:

Bončina, A., Ficko, A., Kotnik, T.: The concept of participatory planning. *Gozdarski vestnik*, Vol. 62/2004, No. 2. In Slovene, with abstract in English, lit. quot. 16. Translated into English by Jana Oštir.

The article presents the fundamental characteristics of participatory planning. Participation of the public in the planning process implies a larger concern for the interests of the public and possibly its active participation in the planning processes as well as improved public supervision of decision makers. There are various forms of participation and the choice of individual forms depends on the actual circumstances and the envisaged degree of public involvement in the planning process. The authors draw attention to the advantages and disadvantages of participatory processes in forestry planning, present some foreign experience in involving the public in forestry planning and propose step-by-step introduction of certain participatory processes into the Slovenian concept of forest management planning.

Key words: forest management planning, planning process, forms of participation, democratic planning, workgroups, interest groups, publics

1 UVOD IN OPREDELITEV PROBLEMA

1 INTRODUCTION AND DEFINITION OF THE ISSUES

Gospodarjenje z gozdovi v Sloveniji je zasnovano na treh načelih, eno izmed njih je načelo mnogonamenskega gospodarjenja, ki pomeni, da pri gospodarjenju z gozdovi pospešujemo različne funkcije hkrati. Katere, je odvisno od zahtev lastnikov gozdov in javnosti. In prav tu se zastavlja vprašanje, kako v načrtovalnem postopku upoštevati različne, lahko tudi nasprotujoče si interese do gozda. Gozdarsko načrtovanje že zaradi narave objekta - gozda, s katerim se ukvarja, in zaradi načela mnogonamenske rabe presega ozke okvirje sektorskega načrtovanja. Gozdarji smo (slika 1) povezovalni člen med javnimi in zasebnimi interesi ter gozdom – iščemo presek ekonomsko in socialno ugodnih rešitev, ki so hkrati

ekološko sprejemljive. Ta razmerja v znatni meri ureja zakonodaja, vendar je tudi od zasnove načrtovanja odvisno, kako in v kakšnem obsegu bodo upoštevani različni interesi do gozda.

Zahteve do gozda so dinamična kategorija, manj so odvisne od samega gozda, bolj pa od družbenih, gospodarskih in socialnih razmer. Poenostavljeno lahko ocenimo, da so zahteve čedalje bolj raznovrstne, spreminja pa se tudi pomen posameznih v celotnem sistemu zahtev. V splošnem lahko trdimo, da se povečuje relativni pomen okoljskih in socialnih vlog gozda. Spremenjene zahteve do gozdov so vedno vplivale na spreminjanje zasnove načrtovanja. Ob izključni zahtevi po redni in stalni

¹ Prof. dr. A. B., Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire BF, Večna pot 83, 1000 Ljubljana, SI

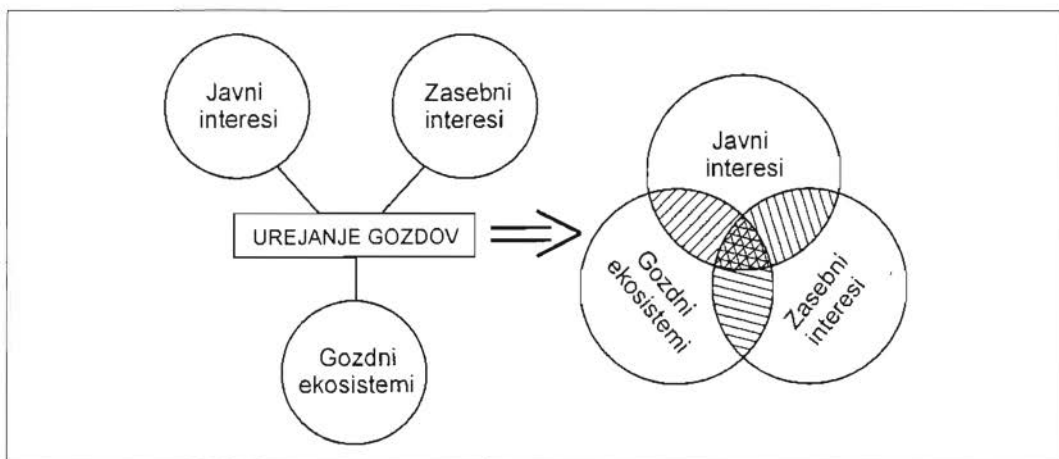
² A. F. univ. dipl. inž. gozd. Stična 137, 1295 Ivančna Gorica

³ T. K. univ. dipl. inž. gozd. Zavod za gozdove Slovenije OE Kočevje, Rožna ul. 39, 1330 Kočevje

oskrbi z lesom je koncept načrtovanja (od inventure, načrta in kontrole) temeljil le na lesnoproizvodni funkciji. Takrat so v urejanju gozdov razvili različne postopke in metode, na primer normalni gozd za golosečni način gospodarjenja ali pa normalni prebiralni gozd, s katerim so »optimalno« zagotavljali trajnost lesnih donosov. S spremenjenimi zahtevami - v kakovostnem in količinskem pogledu, se je spreminjala tudi zasnova gozdarskega načrtovanja, včasih tudi z zamudo, saj se je evropsko gozdarstvo težko popolnoma otrslo monofunkciolnega pristopa. Kar dolgo se je obranjala t.i. teorija vodnega razorja (nem.: *Kielwassertheorie*), ki pravi, da če gospodarimo ustrezno za lesnoproizvodno vlogo gozda, potem je to hkrati optimalno tudi za druge vloge gozda. Postopno se je uveljavilo prepričanje, da gre pri mnogonamenskem gospodarjenju za kvalitativni preskok. Načrtovanje mnogonamenske rabe gozdov je zahtevnejše, saj lahko različne funkcije gozdov pospešujemo hkrati le s skrbno izbiro ciljev in usmeritev (smernic, omejitev, prepovedi) za različne gozdarske (gojenje, pridobivanje lesa, gradnje) in druge dejavnosti, ki potekajo v gozdnem prostoru. Operativni cilji in usmeritve za ravnanje z gozdovi morajo biti prostorsko in celo časovno veliko bolj diferencirane in usklajene kot poprej, upoštevajoč naravne danosti in zahteve. V določenem delu gozda želimo nekatere funkcije nekoliko bolj pospeševati, druge je pomen zaradi drugačnih danosti in zahtev spet drugačen.

V sedemdesetih in zlasti v osemdesetih letih so se v urejanju gozdov v večji meri uveljavile

splošnokoristne funkcije. Valorizacija funkcij je pomembna podlaga za določanje ciljev gospodarjenja in diferencirano ravnanje z gozdovi v gozdnem prostoru ter hkrati pomembna podlaga za povezovanje gozdarskega načrtovanja s prostorskim. Pri vključevanju funkcij v zasnovo urejanja ostaja še nekaj vprašanj, na primer vprašanje merila, potem vprašanje vsebine valorizacije – ali valoriziramo (naravne) danosti ali dejansko ali potencialno ali načrtovano rabo gozdov itd. Kakorkoli, kriteriji in merila za valorizacijo funkcij so se dopolnjevala, prav tako so postajali prostorski prikazi funkcij vse boljši. Tako pri valorizaciji funkcij, ki je sestavni del načrtovalnega postopka, kot pri preostalem načrtovalnem postopku urejevalci sorazmerno samostojno odločamo in pripravljamo načrte. V načrtovalnem procesu sicer sodelujemo z nekaterimi drugimi organizacijami, kot so na primer vodnogospodarske skupnosti, geodetska uprava, itd., vendar je sodelovanje omejeno predvsem na izmenjavo informacij, manj pa na aktivno sodelovanje oziroma soodločanje o prihodnjem ravnanju z gozdovi. Urejevalci torej z gozdnogospodarskim načrtovanjem uveljavljamo mnogonamensko gospodarjenje, vendar pri tem le malo neposredno in aktivno sodelujemo z javnostjo in lastniki gozdov. Vložek dela v fizično pripravo načrtov je velik, ob tem pa je sorazmerno majhen obseg aktivnega sodelovanja urejevalcev z različnimi javnostmi, še največ ob sami razgrnitvi in javni predstavitvi osnutka načrta.



Slika 1: Vloga urejanja gozdov (povzeto po BONČINA 2003)

Figure 1: The role of forest management planning (according to BONČINA 2003)

Eden izmed aktualnih problemov pri gospodarjenju z gozdovi je sorazmerna nizka stopnja izvedljivosti vsebine načrtov. Ena od možnih spodbud za intenzivnejše in učinkovitejše delo z gozdom je večja stopnja participacije javnosti v procesu načrtovanja.

V zadnjih letih kar nekaj dogodkov, na primer nasprotovanje dela javnosti gozdarskim ukrepom v gozdovih v okolici gradu Snežnik, kaže, da se različne javnosti čedalje bolj zanimajo za dogajanje v gozdovih. Zahteve do gozda postajajo bolj raznovrstne in nasprotujoče ter včasih celo konfliktné. Potencialna konfliktnost je vgrajena v delo urejevalcev, nanjo se bomo morali navaditi in jo ustrezno reševati, saj je načrtovanje vezni člen med pogosto nasprotujočimi si zahtevami gozdnih posestnikov, različnimi javnimi interesi ter gozdnim ekosistemom (slika 1). Participativni postopki v načrtovanju lahko prispevajo k ustreznemu reševanju različnih nasprotujočih zahtev. Ravnanje v konfliktnih razmerah in reševanje konfliktov (ang.: *conflict management*) v gozdnem prostoru bo postalo čedalje bolj pogosto opravilo urejevalcev.

S prispevkom želimo opozoriti na pomen participacije v procesu načrtovanja in možnosti za vključevanje participativnih postopkov v zasnovo gozdnogospodarskega načrtovanja. Delo temelji na pregledu relevantne literature in raziskavah v okviru projekta Zasnova gozdarskega načrtovanja v Sloveniji.

2 POJEM – PARTICIPATIVNO NAČRTOVANJE IN NJEGOV NAMEN

2 THE CONCEPT – PARTICIPATORY PLANNING AND ITS GOALS

Participativno načrtovanje pomeni sodelovanje deležnikov v načrtovalnem procesu - s participativnimi postopki lahko poleg strokovnjakov (načrtovalcev) vključimo različne javnosti v proces načrtovanja (odločanja). Z različnimi oblikami participativnega načrtovanja lahko tisti, ki jih rezultati (odločitve) načrtovanja zadevajo (interesniki, déležniki, interesne skupine), postanejo tudi soudeleženci v procesu načrtovanja. Zato govorimo o sodelovanju interesnikov v načrtovalnem procesu; namesto o participaciji in participativnem na-

črtovanju bi lahko govorili o sodelovanju interesnikov (déležnikov) v procesu načrtovanja ali pa o »sodelujočem« načrtovanju. V nemškem jeziku se pojavlja termin »*Mitwirkung bei Planungen*« (BACHMANN 2002), v angleškem jeziku pa sta pogosta predvsem dva pojma, in sicer »*collaborative planning*« in »*participative planning*«. V slovenskem jeziku se je že uveljavil izraz participativno načrtovanje in ga zato kaže obdržati.

Za katere del javnosti je zanimivo sodelovanje (participacija) v načrtovanju? Ker je razumevanje pojmov v zvezi s tem različno, na kratko pojašnjujemo razumevanje terminov. Interesniki ali déležniki (ang.: *stakeholders*) gozdarskega načrtovanja so posamezniki, skupine, organizacije itd., ki jih vsebina načrtov zadeva oziroma sami lahko vplivajo na načrtovanje in gospodarjenje z gozdovi. Pojem javnosti se od družbe razlikuje po tem, da je družba velika in nejasna enota (HUNT / GRUNIG 1995), medtem ko je javnosti lažje razpoznati, to so skupine, na katere organizacija učinkuje (ibid.). Členitev na posamezne javnosti ni nekaj absolutnega, saj se javnosti spreminjajo. Populacijo lahko členimo na posamezne javnosti glede na njihov odnos do organizacije, v našem primeru gre za odnos do nosilca gozdnogospodarskega načrtovanja. Javnosti so glede na svojo vpletenost, prizadetost in ukrepanje zelo različne, bolj pasivne (latentne) ali pa bolj zavedne in dejavne (ibid.). Načrti prinašajo odločitve o gospodarjenju z gozdovi, ki nekoga zadevajo – to so (vsaj) pasivne javnosti, ki lahko postanejo tudi bolj aktivne. V primeru gozdarskega načrtovanja lahko s pojmom javnostmi označimo različne skupine ljudi (prebivalstva), ki jih vsebine zadevajo, ali se zanimajo za vsebine, povezane z načrtovanjem ali celo sodelujejo pri načrtovanju. Med javnosti lahko prištevamo tudi lastnike gozdom, vendar ker govorimo o zasebnih in javnih interesih do gozda, pogosto z javnostjo (javnostmi) označujemo le tisti del prebivalstva (celotne javnosti), ki ima do gozda javne interese, ki niso povezani z lastnino gozdom. Interesne skupine so nekoliko ožji pojem; to so deli javnosti z okvirno enotnimi interesi, v našem primeru tisti del javnosti, ki ima okvirno enoten interes do gozda. Interesnih skupin se pogosto ne da povsem jasno razmejiti, saj se lahko med seboj prekrivajo.

Razumevanje participacije je različno, Buchy in Hoverman (2000) sta različne poglede strnila v dve skupini:

- Participacija kot pristop, filozofija in etos v družbenem razvoju. Participacija je v tem primeru povezana z razumevanjem demokracije, kjer sta v ospredju vprašanji – ali lahko predstavniška demokracija predstavlja učinkovit način upoštevanja javnosti v javnih zadevah, ali je boljše, da je moč odločanja razpršena na javnosti same. V prvem primeru organizacije in institucije skrbijo za skupno dobro, v drugem primeru pa organizacije in institucije učinkujejo le kot katalizator procesa odločanja (CHAMBERS 1977 cit. BUCHY/HOVERMAN 2000). Pri participaciji gre torej za decentralizacijo moči, ljudje lahko bolj učinkovito vplivajo na procese odločanja. Vzgojni moment ima velik pomen v teoriji participativnega načrtovanja (DAVIS 1996 cit. BUCHY/HOVERMAN 2000), saj participacija vpliva na osebni razvoj déležnikov, prispeva k samoučenju in večjemu samospoštovanju, krepi (so)odgovornost in kritično zavest.

- Participacija kot metoda, zbir navodil, smernic in napotkov, kako vključiti javnosti v načrtovalni proces.

Ideje participativnega načrtovanja so se najprej pojavile v prostorskem načrtovanju, kjer je bilo uvajanje participativnih postopkov reakcija na takratno tehnokratsko načrtovanje. Prostor je omejena dobrina, v njem so lahko pojavijo različni in tudi nasprotujoči interesi, različni interesi se lahko potegujejo za ista zemljišča. Spoznanje, da interesov (ciljev) praviloma ni mogoče uresničiti v njihovi izhodiščni obliki, odpira vrata za usklajevanje različnih, tudi nasprotujočih si interesov (GOLOBIČ / MARUŠIČ 2003). Drugi razlog za uvajanje participativnih postopkov v prostorsko načrtovanje pa je podmena, da je participacija javnosti eden od možnih načinov za večjo učinkovitost in prepoznavnost načrtov med njihovimi uporabniki (GOLOBIČ 2002).

Tudi v gozdnem prostoru se lahko pojavljajo (zelo) različni interesi in zanimanje za uvajanje participativnih postopkov v gozdarsko načrtovanje narašča (primer: LOIKKANEN 1995, NISKANEN / VÄYRYNEN 1999). Do sedaj smo skoraj izključno gozdarji tisti, ki posredno določamo namembnost gozdnega prostora. In čeprav so nameni dobri in smo pri tem delu lahko zelo vestni in objektivni, se zastavljajo številna vprašanja, kot

na primer, ali je takšen pristop najprimernejši, ali ne bi v proces načrtovanja neposredno vključili tudi interesnih skupin do obravnavanega gozdnega prostora, itd. Gozd je javno dobro, zato je ideja sodelovanja pri odločanju o prihodnji rabi gozdov za gozdarsko načrtovanje nedvomno aktualna.

Cilji in nameni vključevanja participativnih postopkov v načrtovanje so različni; lahko gre (BUWAL 1996b) le za posredovanje informacij zainteresiranim (pravica do vedeti) ali za javni nadzor nad načrtovanjem in izvedbo, lahko pa za uresničevanje idej demokratičnega načrtovanja, s katerim oblikovanje odločitev ni prepuščeno zgolj strokovnemu osebju (načrtovalcem), ki je pooblaščen za načrtovanje, ampak daje možnosti sodelovanja tudi drugim, da aktivno sooblikujejo odločitve v načrtovalnem procesu. Izpostavimo lahko predvsem naslednje namene participacije v načrtovanju (BACHMANN 2002):

- upoštevanje interesov javnosti v načrtovalnem procesu,
- aktivna udeležba javnosti pri oblikovanju zahtev do gozdov in v procesih odločanja,
- javni nadzor nad nosilci odločanja,
- vplivanje na pravično razdelitev javnih dobrin.

Pomen participacije se v zadnjem obdobju v splošnem povečuje. Razlogi so raznovrstni - boljši dostop do informacij, razvitost medijev, nezadovoljstvo z dosedanjimi pristopi, večja ekološka osveščenost ob hkratni večji stopnji degradacije okolja, zmanjševanje količine razpoložljivih virov itd.

3 PARTICIPATIVNO NAČRTOVANJE IN ZAKON O GOZDOVIH

3 PARTICIPATORY PLANNING AND THE FOREST ACT

Participativno načrtovanje ni nekaj povsem novega; že v nekdanjih samoupravnih interesnih skupnostih najdemo elemente participacije. Gašperšič (1995) je poudarjal pomen participacije v postopku določanja gozdnogospodarskih ciljev, ki določajo namembnost gozdov. Gozdarska zakonodaja na več mestih izpostavlja elemente participativnega načrtovanja, najbolj izstopajo naslednje (ZG 1993):

- Zakon opozarja na pravice lastnikov do sodelovanja v postopkih sprejemanja načrtov (člen 5). Zakon se pri gozdnogospodarskih načrtih

eksplicitno omejuje zgolj na sprejemanje načrtov, ne pa tudi na predhodne faze, na primer na pripravo načrtov. Sodelovanje pri pripravi načrtov je omejeno le na gozdnogojitvene načrte. Kljub temu člen po svoje vnaša v proces načrtovanja element participativnega načrtovanja, kar predstavlja sodoben pristop.

- Pomenljiva je zahteva, da se morajo upoštevati zahteve in pripombe lastnikov »v največji možni meri«. V zapisu se skriva načelo trajnosti; gre za to, da se upošteva zasebni interes, hkrati pa je to upoštevanje omejeno glede na javni interes, ki je tudi zakonsko določen.

- Načrti so javni (čl. 6); delno gre zopet za idejo participativnega načrtovanja, predvsem v smislu informiranja oz. pravice javnosti in lastnikov, da je seznanjena z vsebino načrtov. V tem primeru gre za bolj pasivno obliko participacije, hkrati pa je zanimiva ideja, ki v praksi še ni dovolj dodelana, kako seznanjati javnost z vsebino načrtov.

- Postopek sprejemanja načrta je zapleten in nekoliko različen za območni načrt in načrt enote. V njem se kaže ideja participacije, ta je delno vgrajena že v svetu ZGS, predvsem pa sta pomembna javna obravnava in razgrnitev osnutkov načrtov, kjer namreč lastniki in zainteresirane javnosti dobijo vpogled v osnutek načrta in dajejo nanj pripombe. Elementi participacije se kažejo tudi v tekstu, da minister pristojen za okolje daje soglasje k območnemu načrtu, k načrtu enote pa organizacije, pristojne za varstvo narave in pa lokalne skupnosti.

Zakonske podlage vsebujejo več elementov participativnega načrtovanja, kot so jo vsebovali

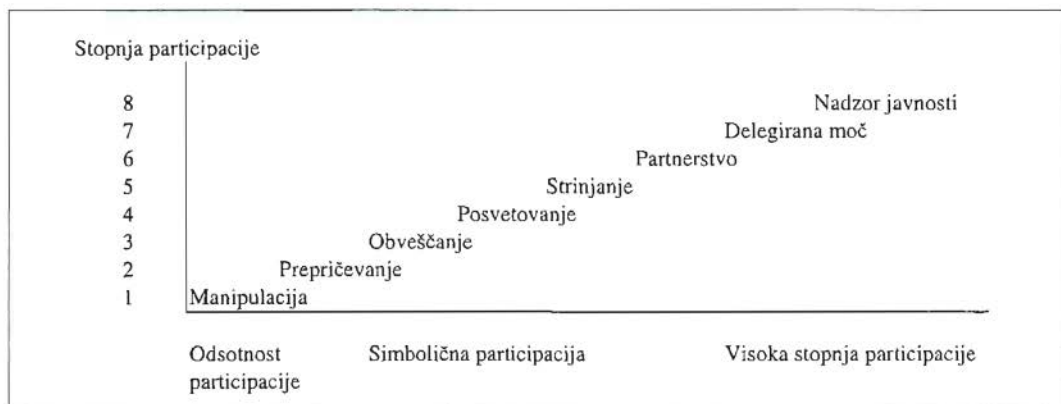
pravni predpisi izpred desetletij, kljub temu lahko dikciji očitamo, da je participacija predvidena v zaključnem delu načrtovalnega procesa, hkrati je predviden enak postopek sprejemanja načrtov za vse - tudi zelo različne primere. Po drugi strani pa zakon ne preprečuje uvajanje elementov participacije v načrtovanje, nasprotno nekateri členi zakona ga celo spodbujajo. Tudi mednarodni dokumenti, na primer resolucije ministrskih konferenc o varstvu gozdov poudarjajo pomen sodelovanja javnosti pri odločanju o gospodarjenju z gozdovi.

4 OBLIKE PARTICIPACIJE

4 FORMS OF PARTICIPATION

Oblike participacije v načrtovalnem procesu so raznovrstne in avtorji jih prikazujejo na različne načine. Nekatere so bolj pasivne, omejene na različne oblike informiranja in druge bolj aktivne, kjer interesniki aktivno sodelujejo. Izpostavimo lahko naslednje oblike (prirejeno po BACHMANN 2002, GOLOBIČ 2002):

- Obveščanje in seznanjanje javnosti z načrtovanjem in rezultati načrtovanja (obvestila, informacijski teksti, pogovori, seminarji, terenski ogledi, spletna stran, predstavitev, razstave, itd.).
 - Javne razgrnitve (osnutkov) načrtov.
 - Javna razprava.
 - Vprašalniki, pogovori in intervjuji (ankete, spletne ankete, ankete s spoznavnimi zemljevidi).
 - Posveti, delavnice in delovne skupine.
 - Drugi pristopi.
- Navedene oblike participacije se med seboj



Slika 2: Stopnja participacije (prirejeno po ARNSTEIN 1969 cit. GOLOBIČ 2002)
Figure 2: Degree of participation (ARNSTEIN cited by GOLOBIČ, 2002)

razlikujejo po stopnji vplivanja na odločitve (slika 2).

V gozdarskem načrtovanju se ne kaže omejevanje na eno samo obliko participacije, primernost oblike participacije je odvisna od konkretnih socialnih in družbenih razmer pa tudi o stopnje zanimanja interesnih skupin za sodelovanje v procesu načrtovanja.

4.1 Presoja različnih oblik participacije v načrtovanju

4.1 Evaluation of various forms of participation in the planning process

Obveščanje in seznanjanje javnosti z načrtovanjem in rezultati načrtovanja *Informing the public with the planning process and its results*

Nekatere oblike participacije so bolj pasivne, na primer predstavitve, nekatere pa predstavljajo aktivno obliko participacije, na primer delovne skupine. Za vse pa velja, da so močno povezane z informacijami. Po eni strani je treba javnosti obveščati o stanju gozdov, problemih, ciljnih in usmeritvah za gospodarjenje z gozdovi, ki so opredeljene v načrtih, po drugi strani pa je treba znanje, ideje in zahteve javnosti vključiti v načrtovalni proces. To kaže, da je potek informacij usmerjen v dve smeri: informiranje javnosti s strani gozdarjev (urejevalcev) o načrtovanju, nasproten proces je inventariziranje zahtev javnosti do gozda. Pogoj za evidentiranje zahtev je, da so déležniki dosegljivi in motivirani. Vsekakor pa morajo biti informirani o namenu načrtovanja in možnosti njihovega vplivanja na načrtovalni proces.

Informiranje je stalen proces, javnost naj bo obveščena o samem poteku načrtovanja (namen načrtovanja, rezultati inventure, rezultati analize trajnosti, ključni problemi pri gospodarjenju z gozdom, vloge gozda, cilji in usmeritve itd.) in kasneje o izvajanju načrta (skladnost izvajanja glede na načrtovano, problemi, možne posledice, itd.).

Eden od sklepov 21. gozdarskih študijskih dni zadeva prav obveščanje javnosti; načrti sami po sebi niso zadostni ali pa niso vedno primerni za obveščanje javnosti, zato je treba uporabljati druge možne oblike (lokalne medije – radijske postaje, časopisje, internet, predstavitve, razstave, zgibanke itd.) za obveščanje prebivalstva o načrtih in kasneje

o njihovi izvedbi.

Razgrnitev načrta

Presentation of the plan

To je sedaj najbolj uveljavljena oblika participacije. Javnost poda na predložen načrt pripombe. Prednost te oblike je v tem, da javnost še pred potrditvijo načrtov poda svoje pripombe in ugovore, ki jih mora organ, ki vodi načrtovalni proces, obravnavati. Slabosti so lahko naslednje: razgrnitev nastopa ob zaključku načrtovalnega procesa, sprejetje ali zavrnitev pripomb je predvsem v strokovnih rokah načrtovalcev (ni iskanja kompromisov), sodeluje le majhen in neselektiven del javnosti.

Javna obravnava

Public discussion

Na javni obravnavi organizacija, ki je zadolžena za načrtovanje, predstavi udeležencem obravnave vsebino osnutka načrta. Prednost metode je, da je del javnosti še pred dokončno potrditvijo načrtov informiran o vsebini načrtov in nanj lahko poda pripombe, ki jih mora organ, ki vodi načrtovalski proces, obravnavati. Slabost je v tem, da gre za manjši in neselektivni del javnosti, do izraza lahko pridejo tisti udeleženci, ki imajo bolj artikulirana stališča. Sprejetje ali zavrnitev pripomb je v strokovnih rokah načrtovalcev, kar pomeni, da ni povratne informacijske zveze z javnostmi, kar zmanjšuje možnost kompromisa.

Anketiranje, vprašalniki, intervjuji

Interviews, polls

Če želimo uresničevati mnogonamensko gospodarjenje, potem moramo najprej prepoznati zahteve javnosti in lastnikov; ena izmed možnih oblik je spraševanje oziroma anketiranje. Anketa je pasivna oblika participativnega načrtovanja, s katero pridobimo najbolj osnovne informacije o javnostih, z njo lahko znotraj heterogene javnosti prepoznamo posamezne interesne skupine z bolj enotnimi zahtevami do gozda. Z anketo lahko zajamemo širok krog ljudi, lahko pa se omejimo le na izbrano populacijo (na primer določeno skupino lastnikov gozdov). Anketa je zelo primerna metoda v območjih z veliko heterogenostjo interesnih skupin. Anketo lahko izvede anketar ali pa je anketa poslana posameznikom. Možen problem pri anketiranju je negotovost zanimanja anketirancev.

Posebna oblika ankete so spoznavni zemljevidi, ki so uporabni v prostorskih kontekstih. Posameznik

na karto nariše, kam bi umestil določene dejavnosti. Lastnik in ostali uporabniki gozda narišejo svoje predstave o funkcijah gozda, ki pa niso nujno združljive s strokovno gozdarskimi utemeljitvami (hidrološka funkcija, biotopska funkcija). Vključitev najširšega kroga ljudi v grafično anketiranje lahko prinese zelo različno interpretacijo prostora, vendar je razlaga spoznavnih zemljevidov najtežavnejši del pri njihovi uporabi (GOLOBIČ 2002). Metoda spoznavnih zemljevidov spodbuja javnosti k jasnemu in konkretnemu izražanju interesov, še vedno pa ne omogoča izmenjave mnenj in povratnih informacij ter usklajevanj med uporabniki v prostoru. Anketirani zgolj nariše ali opiše svoje predstave o prostoru brez soudeležbe ostalih.

Posveti, delavnice in delovne skupine *Consultations, workshops and workgroups*

Bistvena razlika s prej predstavljenimi participativnimi oblikami je v tem, da se pri posvetih, delavnicah in delovnih skupinah posamezniki in interesne skupine aktivno vključijo v načrtovalni proces. Posveti in delavnice lahko različno vplivajo na odločanje. Zlasti pomemben je čas posveta, ali je organiziran v začetnem (pripravljalnem) delu priprave načrta, ali se nanaša na že izdelan predlog, kjer je manj možnosti upoštevanja mnenj sodelujočih (BUCHY / HOVERMAN 2000).

Med udeleženci delavnice je možna komunikacija; z iskanjem rešitev je večja možnost doseganja kompromisov. Zaradi aktivnega sodelovanja udeležencev, ki morajo svoje predloge in interese argumentirati, se zmanjša konfliktnost sprejetih odločitev. Slabost pristopa z delavnicami je, da lahko agresivnejši in prodornejši udeleženci uveljavijo svoje interese ali jih celo vsilijo drugim udeležencem. Udeleženci z manj jasno izraženimi stališči morajo dobiti dovolj priložnosti, da izrazijo svoja stališča in interese. Kot slabost takega pristopa lahko štejemo tudi iskanje kompromisa za vsako ceno, kar ni vedno najboljša rešitev. Zato je potrebno dobro strokovno vodenje delavnic z vnaprej jasno definiranimi nalogami. Stopnja participacije oziroma delež vključenega neformalnega, laičnega znanja na delavnicah se mora prilagajati kontekstu problema, o katerem se razpravlja. Pri delavnicah obstaja bojazen, da se participacija javnosti razširi tudi na čisto strokovna področja odločanja. Med participativnimi pristopi

z delavnicami sta se najbolj uveljavili dve obliki načrtovanja (GOLOBIČ 2002), in sicer akcijsko in stvarno planiranje.

Ena od primernejših oblik aktivnega sodelovanja je oblikovanje delovnih skupin, v katere se vključijo predstavniki interesnih skupin. Tovrstno obliko participacije so že preizkusili v gozdarskem načrtovanju, na primer v Švici (BACHMANN 2003, Buwal 1996a,b). Namesto da bi se urejevalci odločali povsem sami, so k sodelovanju povabili izbrano skupino ljudi in z njo vzpostavili dialog, ki je vplival na odločitve, odgovornost itd. Formalen potek načrtovanja se sicer ni spremenil, saj takšna delovna skupina tudi v Švici nima zakonsko utemeljenih pristojnosti, sami gozdarji pa so spoznali, da je vključevanje delovne skupine v proces načrtovanja koristno za gozdarsko službo in gozdarsko načrtovanje. Pri vključevanju delovne skupine v gozdarsko načrtovanje je zelo pomemben jasen dogovor o nalogah in pristojnostih članov skupine, vodenju, predvidenih rezultatih in obveznosti upoštevanja sklepov. Takšna delovna skupina se nekajkrat sreča na sestankih. Člani skupine morajo biti enako dobro informirani. Pri delu skupine ima zelo pomembno vlogo moderator. Pri skupinskem delu je pomembno upoštevati vse interese, hkrati pa je treba upoštevati argumente za posamezne interese. Pri oblikovanju takšne delovne skupine je potrebno že na začetku (BACHMANN 2002):

- jasno opredeliti pristojnosti in naloge,
- urediti vodenje dela in moderatorstvo,
- opredeliti cilje in potek načrtovanja,
- skicirati pričakovane rezultate,
- vnaprej pojasniti, kakšna bo uporaba in obveznost rezultatov.

Slabosti delovnih skupin kot oblike participativnega načrtovanja so v tem, da so lahko skupine premajhne in ne vključujejo vseh interesnih skupin ali/in da izbrani v skupino niso ustrezni predstavniki interesnih skupin.

Za delovanje delovne skupine je ključen moderator, saj ima močan vpliv na določitev poteka dela (koncept postopka), hkrati pa je ključen njegov vpliv med samim izbranim potekom (BACHMANN 2002). Nasploh participacija postavlja visoke zahteve pred moderatorje, ki so lahko gozdarji- urejevalci.

Druge metode participacije*Other methods of participation*

Med participativne metode načrtovanja lahko uvrstimo tudi druge metode, na primer tiste, ki temeljijo na uporabi informacijskih tehnologij. Tako, na primer, internet omogoča izražanje stališč in hkrati dostop do prostorskih informacij.

5 INTERESNE SKUPINE GOZDNOGOSPODARSKEGA NAČRTOVANJA

5 INTEREST GROUPS IN FOREST MANAGEMENT PLANNING

V domači gozdarski literaturi najdemo nekaj prispevkov o déležnikih, na primer Lesnik (2001) ali pa Zeiler in Kos (2003). Seznam interesnih skupin za gozdnogospodarsko načrtovanje je zagotovo težko izdelati; lahko bi razlikovali splošno in konkretno raven. Tako so v splošnem, na primer, gozdni posestniki zagotovo ena od interesnih skupin, v konkretnem primeru pa lahko tudi med lastniki gozdov prepoznamo več različnih interesnih skupin. Za prepoznavanje interesnih skupin, si je koristno zastavljati vprašanje – komu poleg gozdarjev samih je načrt namenjen, koga zadeva? Na splošni ravni bi lahko razlikovali naslednje okvirne interesne skupine: lastniki gozdov, gozdarske organizacije (gozdarske gospodarske družbe), upravni organi, nevladne organizacije, lokalne skupnosti, gospodarske družbe (na primer turistične, kmetijske) itd. Znotraj javnosti so lahko interesi povsem individualni ali pa niso jasno izraženi in so zato manj prepoznavni.

Število sodelujočih v participativnih postopkih je odvisno od oblike sodelovanja. Za delovno skupino, ki je verjetno ena od zanimivejših oblik participacije, najdemo pogost napotek, da število sodelujočih v delovnih skupinah ne sme biti ne preveliko in ne premajhno; največkrat se giblje število članov delovne skupine od 10 do 20. V Švici so v delovne skupine kot oblike participativnega načrtovanja vključevali predstavnike interesnih skupin; tako so pri izdelavi regionalnega gozdnega načrta za Gantrisch 2000-2015 (Bericht zur... 2000) vključili 14 članov, ki so predstavljali devet interesnih skupin.

6 PREDNOSTI IN NEVARNOSTI PARTICIPACIJE V GOZDARSKEM NAČRTOVANJU

6 ADVANTAGES AND HAZARDS OF PARTICIPATION IN FOREST MANAGEMENT PLANNING

Argumentov, ki govorijo v prid participativnemu pristopu v procesu načrtovanja je veliko (BUWAL 1996b, BUCHY/HOVRMAN 2000). Izpostavimo lahko naslednje:

- Skupno oblikovanje procesa in ustvarjanje novega znanja.
- Dvigovanje zavesti o problemu ter izobraževanje javnosti.
- Usmerjenost k prerazporeditvi moči.
- Preprečevanje potencialnih konfliktov pri rabi gozdov in reševanje obstoječih konfliktov.
- Uveljavljanje zasnove mnogonamenskega gospodarjenja – neposredno zbiranje in upoštevanje različnih interesov.
- Večja splošna veljavnost načrtov in večja možnost njihove realizacije.
- Pospeševanje odgovornosti in ustvarjanje gozdarskega lobija.
- Boljše razmerje med javnostjo in institucijo, ki je odgovorna za načrtovanje. Ko različni ljudje sodelujejo na posvetu, pogovoru, se med seboj spoznajo in lahko bolje razumejo drug drugega, včasih tudi drug drugemu bolj zaupajo. Poveča se tudi stopnja zaupanja do (gozdarskih) strokovnih organizacij.

Participacija prinaša tudi slabosti, ki jih ne kaže spregledati (KROTT 1990 cit. BACHMANN 2002; DAVIS 1996 cit. BUCHY/HOVRMAN 2000). Izpostavimo lahko predvsem naslednje:

- Večja poraba časa in več administrativnih stroškov.
- Nevarnost izrabe participacije s strani ekstremnih skupin, katerim lahko participacija služi za zavlačevanje in ne za reševanje.
- Možnost eskalacije konfliktnih situacij.
- Pretirana pričakovanja.
- Omejeno število stališč, problem reprezentativnosti in legitimnosti sodelujočih.
- Itd.

6.1 Dosedanje izkušnje pri participaciji v gozdarskem načrtovanju

6.1 Previous experience with participation in forest management planning

V Sloveniji nimamo veliko izkušenj z participacijo javnosti v obliki delovnih skupin, zato posredujemo izkušnje švicarskih gozdarjev (BACHMANN 2002), kjer dosedanje izkušnje kažejo na naslednje omejitve pri participaciji:

- Pripravljenost za razpravo in sodelovanje se naglo zmanjšuje, če so predlogi abstraktni in kompleksni.

- Javnost sodeluje praviloma takrat, ko jo zadeva konkreten problem. Opazno je pomanjkanje osebnih prizadetosti, težko jo je mobilizirati.

- Pri aktivnih oblikah participacije je opazna ostra socialna diferenciacija. Obilno sta zastopana zgornji in srednji socialni sloj, pomanjkljivo pa spodnji socialni sloj.

- Pogosto vodi negotova uporaba rezultatov participacije v frustracijo; ljudje pogosto ne razumejo, da posredujejo tudi zahteve, ki ne bodo upoštevane.

V Švici so na izbranih primerih spremljali proces sodelovanja, ena takih spremljav (SCHNEIDER 1996 cit. BACHMANN 2002) prinaša zanimive rezultate:

- Do načrtovanja je praviloma na začetku procesa velika zadržanost, celo strah, na zaključku načrtovalnega procesa je bila ocena veliko boljša.

- Ob participativnem postopku poteka hkrati tudi učni proces.

- Veliko udeležencev je precenjevalo pripravljenost drugih za sklepanje kompromisov.

- V delovnih skupinah so predvsem razpravljali in argumentirali, niso pa glasovali, zato je bila sestava skupine v političnem smislu manj pomembna.

- Načrtovanje in moderiranje lahko izvaja ista oseba, razen v primeru zastopanja lastnih interesov, kjer je potrebna nevtralna oseba.

Različni avtorji dajejo različne napotke za organizacijo delavnic in delovnih skupin v okviru načrtovanja; tako Buchy in Hoverman (2000) omenjata, da čeprav obstoja veliko število različnih tehnik vključevanja javnosti v načrtovanje v obliki delavnic in delovnih skupin, velja nekaj osnovnih principov za dobro prakso, omenili jih bomo le nekaj:

- Na začetku mora biti jasno, kaj je namen participacije, da niso ljudje razočarani.

- Potreben je ustrezen kader, ki goji kulturo sodelovanja.

- Pomembna je vnaprej predvideti čas, ki bo namenjen participaciji. Različni avtorji različno prikazujejo faze sodelovanja javnosti v načrtovanju. Vključevanje ljudi in sama naravna sodelovanja (kompleksnost) zahtevata precej časa, organizacija odgovorna za načrtovanje mora biti izurjena, da usmeri skupino iz ene faze v naslednjo.

- Proces selekcije sodelujočih mora biti pregleden. Pri tem je treba razjasniti, ali so interesne skupine jasno definirane, ali imajo vsi sodelujoči enako možnost izražati svoje poglede, ali je razčiščeno, kaj pomeni enakost pri sodelovanju itd.

- Med eksperti in laičnim delom je lahko velik razkorak (razumevanje, podajanje), ki ga je potrebno ustrezno rešiti.

Zelo nekonsistentne (praktične) napotke (pravila) za participativno načrtovanje, ki so pridobljeni na podlagi izkušenj, navaja Lietha (1996) (cit. BACHMANN 2002) in nedvomno so zanimivi in uporabni tudi za naše razmere:

1. Ne obstaja standardni postopek niti ne standardna metoda. Oblika sodelovanja mora biti prilagojena problemski situaciji, udeležencem in okvirnim pogojem.

2. Participacija v smislu aktivnega sodelovanja ni načrtovalna faza, ampak predstavlja »filozofijo« v celotnem načrtovalnem procesu. Participacije kot naloge ne moremo naprtiti eni specializirani osebi v načrtovalni organizaciji, ampak to zadeva celotno organizacijo in celotno načrtovanje.

3. Načrtovanje je tradicionalno sintezno – povezuje različna področja. Postopki participacije so socialni procesi in zato zahtevajo veliko skupinskega dela med različnimi področji, h katerim spadajo tudi družboslovne vede.

4. Participativni postopki se nikoli ne morejo začeti dovolj zgodaj. Nihče nima rad presenečenj v teh postopkih niti ne želi biti postavljen pred gotova dejstva.

5. O nalogah in pristojnostih udeležencev se je potrebno pogovoriti in jih jasno definirati v predhodni fazi.

6. Informacija je motor, ki poganja proces participacije. Priprava informacij in zagotavljanje dostopnosti informacij, ki so pomembne za načrto-

vanje, je ena od najpomembnejših nalog načrtovalcev.

7. Reševanje konfliktov s konsenzom je sicer zaželen, vendar ne vedno dosegljiv cilj. Načrtovalci morajo biti pripravljene tudi, da konflikte zgolj omilijo in s tem izboljšajo razmere med sodelujočimi.

8. Uspeh participativnih postopkov temelji na poglobljeni analizi stanja in udeležencev, na dobro pripravljenem postopku participacije, ki odpira (ponuja) variante in na učinkoviti izvedbi.

9. Udeleženci v participativnem postopku želijo pogosto vplivati na potek postopka in načrtovalci morajo pri tem pokazati fleksibilnost, vendar hkrati v čim bolj zgodnji fazi sodelovanja določiti meje sodelovanja.

10. Mnogo pilotskih projektov je bilo zaključenih s sprejetjem načrta. Temeljita ocena postopka participacije in njenega vpliva na načrtovanje je izhodišče, da se iz napak in uspehov nekaj naučimo za prihodnje ravnanje.

7 ZAKLJUČEK

7 SUMMARY

Napačno bi bilo zaključiti, čim več participacije – tem boljše, ali pa, večja stopnja participacije javnosti pomeni *a priori* boljše odločitve. Participacija ima prednosti in slabosti. Zaradi prednosti participativnega načrtovanja bi kazalo postopno in premišljeno intenzivirati nekatere participativne postopke, nekatere pa na novo vpeljati. Do sedaj smo načrtovalci v okviru načrtovalnega procesa posvečali veliko pozornosti in časa sami fizični pripravi in izdelavi načrtov, veliko manj pa kontaktiranju z interesnimi skupinami, ki jih načrti zadevajo. Uspešnosti načrtovanja ne moremo meriti samo z ličnostjo in kvaliteto izdelanih načrtov. Za uporabnost in veljavnost načrtov pomeni veliko, če so lastniki in javnosti dobro obveščeni o namenih in ciljnih načrtov, problemih in usmeritvah, še več pa pomeni, če pri načrtovanju tudi aktivno sodelujejo. Vključevanje interesnih skupin oz. njihovih predstavnikov v načrtovalni proces zagotovo prispeva k večji uporabnosti in veljavnosti načrtov, saj jih v takšnih primerih dejansko vzamejo za svoje (BONČINA 2003).

Ne moremo vnaprej trditi, da je za slovenske razmere ena oblika participacije na splošno boljša od druge. Oblika participacije je zelo odvisna od

konkretnih razmer, te pa so pri nas zelo različne, tako so razmere v neki gozdni krajini povsem drugačne kot v primestnih gozdovih. Zato je tudi pomen participacije različen, večji v primeru, ko gre za številne (in različne) interese do gozda. Bachmann (2002) med pogoje za izvedbo participacije prišteva tudi zahtevo, da morajo javnosti (pre)poznati svoje interese in jih potem tudi jasno artikulirati, predmet participacije - načrtovalna naloga pa mora biti opredeljena kot problem, za katerega morajo obstajati različne možne rešitve (alternative).

Oblika sodelovanja je odvisna tudi od stopnje sodelovanja interesnih skupin v procesu načrtovanja. Pri tem se zastavlja vprašanje, o čem lahko javnosti soodločajo. Vnaprej bi veljalo razmejiti, kaj so povsem strokovna polja odločanja in kje lahko javnosti participirajo! Verjetno je eno od ključnih možnih področjih aktivnega sodelovanja javnosti v procesu načrtovanja določanje vlog (namembnosti) gozda.

V prihodnosti bi poleg javnih razgrnitev in obravnav osnutkov načrtov kazalo postopoma preizkusiti različne oblike sodelovanja javnosti v procesu gozdnogospodarskega načrtovanja. Na podlagi izkušenj, ki jih bodo pridobili urejevalci po območjih, bi lahko postopno dopolnjevali zasnovo gozdarskega načrtovanja z vključevanjem participativnih postopkov v proces načrtovanja. Participativni postopki ne ogrožajo urejevalcev, zato so tovrstni občutki odveč; nasprotno, za urejevalce lahko predstavljajo izziv in priložnost za zanimivo in inovativno delo. Organizacija participativnega načrtovanja je torej aktualna, vendar hkrati tudi zahtevna naloga za gozdarsko načrtovanje, zato bi participativnim postopkom kazalo nameniti več pozornosti tako v študijskih programih kot v delu in izobraževanju urejevalcev. Temi »Participativni postopki v gozdarskem načrtovanju« bomo namenili strokovno delavnico, ki jo bosta novembra 2004 skupno organizirala Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire ter Zavod za gozdove Slovenije.

8 VIRI

8 REFERENCES

BACHMANN, P., 2002. Forstliche Planung 1/111. Professur Forsteinrichtung und Waldwachstum ETH Zuerich.

- BACHMANN, P., 2003. Spremembe v gospodarjenju z gozdovi ter gozdarskem načrtovanju v Švici. Območni gozdnogospodarski načrti in razvojne perspektive slovenskega gozdarstva (Bončina, A., ur.). Zbornik referatov. 21. gozdarski študijski dnevi, str. 53–64.
- Bericht zur öffentlichen Mitwirkung. 2000. Regionaler Waldplan Gantrisch 2000-2015. Amt für Wald des Kantons Bern, Waldabteilung 5 Bern-Gantrisch: 14 str.
- BONČINA, A., 2003. Nekatere aktualne naloge v razvoju urejanja gozdov v Sloveniji. XXI. gozdarski študijski dnevi. Zbornik referatov. Ljubljana, BF, Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire, str. 257–269.
- BUCHY, M., HOVERMAN, S., 2000. Understanding public participation in forest planning: a review. Forest policy and economics 1. str. 15–25.
- BUWAL, 1996a. Neue Wege der forstlichen Planung. Bundesamt fuer Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Umwelt-Materialien, Bern, 32 str.
- BUWAL, 1996b. Forstliche Planung. Handbuch. Bundesamt fuer Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern, 153 str.
- GAŠPERŠIČ, F., 1995. Gozdnogospodarsko načrtovanje v sonaravnem ravnanju z gozdovi. BF, Oddelek za gozdarstvo, 403 str.
- GOLOBIČ, M., MARUŠIČ I. 2003. Problematika vključevana gozdarskega načrtovanja v prostorsko planiranje. XXI. gozdarski študijski dnevi. Zbornik referatov. Ljubljana, BF, Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire, str. 37–42.
- GOLOBIČ, M., 2002. Razvoj formaliziranih metod za odkrivanje znanja v participativnih postopkih prostorskega načrtovanja. Doktorska disertacija. Ljubljana, BF, Oddelek za krajinsko arhitekturo, 102 str.
- HUNT T., GRUNIG J. E. 1995. Tehnike odnosov z javnostmi. Ljubljana, DZS, 433 str.
- LESNIK, A., 2001. Usposabljanje javne gozdarske službe za popularizacijo gozdov. Specialistično delo, Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire, Ljubljana, 108 str.
- LOIKKANEN, T., 1995. Public participation in natural resource management. Multiple use and environmental values in forest planning. EFI proceedings 4: 19–26.
- NISKANEN A., VÄYRYNEN, J (eds.). Regional forest programmes: a participatory approach to support forest based regional development. EFI proceedings 32, 236 str.
- ZEILER, K., KOS, D., 2003. Spet žagarji na delu? Komuniciranje z interesnimi skupinami v gozdarstvu. V: Gozdarska politika varovanih območjih (Krajčič, D. edit.). Gozdarska zbornica Slovenije, Združenje za gozdarstvo, str. 45–64.
- Zakon o gozdovih. Ur.l.RS št. 30-1299/93.