

CILJNI RAZISKOVALNI PROGRAM »NAŠA HRANA, PODEŽELJE IN NARAVNI VIRI«

**PROCES SPREMEMBE IN DOPOLNITVE NACIONALNEGA
GOZDNEGA PROGRAMA (V4-2219)**

The process of adjusting and complementing the National Forest Program

2022-2024

Predlog metodologije za določanje strateške narave problemov in tematik

Delni rezultat A 3.1 (M 3.1)

Marko Kovač, Anže Japelj

Ljubljana, september 2023

POVZETEK

V tem delnem rezultatu projekta je predstavljena metodologija za presojanje strateške narave tematik in problemov, ki naj bi bile obravnavane v procesu NGP. V uvodnem delu je predstavljena osnovna terminologija s področja strateškega upravljanja in gozdarskega načrtovanja. Zatem so v osrednjem delu predstavljeni načini (metode) za razčlenjevanje kompleksnih tem v enostavnejše in za določanje njihove narave (strateška, taktična, ...).

Ugotovitve

- A. Glede terminologije kaže poudariti, da obstoječa terminologija na področju načrtovanja ni izdelana, niti se je načrtno ne razvija. Tako niso znane definicije tipov procesov in načrtov, ki se rabijo pri načrtovanju naravnih virov in gozdov, precej različno so razumljeni procesi, ki tečejo znotraj načrtovalskega procesa (npr. kaj je participacija), drugače je razumljen tudi proces NGP in iz njega izvirajoči dokumenti (glej dokument A 3.2).
- B. Za določanje narave tem ali dokumentov (strateški, taktični, operativni) ne obstoji nobena univerzalna metodologija. V tem prispevku so razvite tri metode, ki potencialno, če so prav uporabljene, lahko pripomorejo k objektivni presoji narave tem, dokumentov, problemov.
- B1: Prva priporočena metoda je Metoda iterativnega reševanja problemov (ang. Means to end analysis, nem. Zweck Mittel Hierarchie). Ta metoda temelji na predpostavki, da podrejeni problem, tema, zadeva predstavlja orodje za doseg nadrejenega problema, teme, zadeve. Metoda se rabi pri določanju narave zadeve (strateško, netrateško) in pri vzpostavljanju hierarhije ciljev in ukrepov.
- B2: Druga metoda je metoda kriterijev. Metoda je objektivne narave in pomaga pri presojanju ali izbrani problem, tema, zadeva izpolnjuje vse potrebne kriterije, ki mu dajejo strateško ali drugo naravo.
- B3: Tretja metoda je metoda iskanja konsenza. Rabi predvsem delu skupine, ki odloča, kaj je strateško in kaj ne.
- C. Glede ovir pri izvedbi procesa NGP je ovir veliko in so tako zakonodajne kot vsebinske in podatkovne narave. Na te ovire se opozarja že od l. 2017 naprej v različnih CRP projektih (glej delni rezultat A 3.2). Najpomembnejše med njimi so naslednje:
- Sedanja gozdarska zakonodaja ne omogoča participativne izdelave NGP in razlih vrst načrtov. Posledično se proces NGP ne more izvesti v skladu z mednarodnimi priporočili, GG načrti pa ne v skladu z Aarhuško konvencijo, ki je del EU prava.
 - Podatki, ki se rabijo pri izdelavi sedanjih načrtov in bi se rabili v primeru strateških procesov in dokumentov, ne izpolnjujejo TIER kakovostnih standardov. Razen nekaterih podatkov, ki se pridobivajo za celotno državo v okviru Monitoringa gozdov in gozdnih ekosistemov ter Nacionalne gozdne inventure, so pridobljeni z nejavnimi in neverificiranimi metodami. Kot verificirane bi bilo potencialno mogoče šteti le podatke za GGE, kolikor ne presegajo tega prostorskega okvira.
 - Slovensko gozdarstvo trenutno ne razpolaga z podatkovnimi viri, ki bi bili pri izdelavi strateških dokumentov primerni in potrebni, oz. je spisek teh podatkov zelo omejen. Za pridobivanje podatkov z drugimi načini, je treba najprej spremeniti zakonodajo.

1 UVOD (povzeto iz Kovač in sod. (2019)).

Za razliko od drugih področij, ki gospodarijo z obnovljivimi naravnimi viri, je gozdarstvo pred več kot 250 leti s preprostimi metodami začelo inventarizirati svoje naravne vire (gozdove) in načrtovati njihove donose. Obe dejavnosti sta bili posledica pomanjkanja lesa, ki je botrovalo razvoju koncepta trajnostnega gozda (von Carlowitz, 1713). Od takrat naprej so se nekatere evropske države soočale z različnimi krizami gozdov, ki so imele za posledico bodisi lokalno uničenje gozdov in pomanjkanje lesa (Mediterran) ali močno načeto zdravstveno stanje gozdov (napadi insektov in bolezni, transporti polutantov) z visoko mortaliteto drevja (propadanje gozdov). Podobno, kot je industrijska revolucija pospešila razvoj ideje o trajnostnem gozdu, je tudi okoljska kriza med leti 1965 - 1995 pripomogla k preoblikovanju koncepta trajnostnega gozda v paradigmo trajnostnega gospodarjenja z gozdovi (TGG).

Čezmejni transporti zračnih polutantov so v 70. letih sprožili prvo konferenco o človekovem okolju v Stockholmu (1972) ter kasnejši sprejem dokumentov, kot so Konvencija o daljinskem onesnaževanju zraka ... (UN/ECE, 1979) ter njenih protokolov in programov, med katerimi je bil tudi ICP Forests. Neodvisno je temu procesu kasneje sledil proces Ministrske konference o varstvu gozdov v Evropi (MCPFE I. 1990, Strassbourg), danes znan kot proces Forest Europe (FE). Resolucije, nastale v tem okviru, so sprva spodbujale raziskave o gozdnih ekosistemih in fiziologiji drevja, monitoring gozdnih ekosistemov in podobne teme, s časom pa vse bolj tudi o paradigmi TGG. Resolucija H1 je predstavila usmeritve za TGG, resolucija L2 je kazalnike utemeljila, predstavila predlog ter omogočila njihov sprejem. V zadnjih desetletjih se je proces TGG z vidika obsega tematskih področij razmahnil (Forest Europe, 2022).

Velik poudarek je proces FE namenil tudi nacionalnim gozdnim programom (NGP). Zanje velja, da so politični okvir (ang. framework) držav, s katerimi te poskušajo uresničevati TGG (Glück in sod., 1999). Čeprav se dokumenti TGG in NGP velikokrat zamenjujejo (sinonimi), so si s političnega in vsebinskega vidika zelo različni. V okviru procesa FE se za potrebe TGG razvijajo predvsem konceptualni in izvedbeni vidiki TGG (npr. kazalniki za poročanje), v okviru procesa NGP pa nastajajo politični dokumenti (npr. NGP kot zapis procesa in strateških tem, gozdna strategija, akcijski program, drugo), ki naj bi državam pomagali uresničiti cilje TGG.

Procesi NGP se od 90. let odvijajo v številnih državah. V Evropi se uspešno odvijajo v gozdarsko razvitih državah kot sta Finska in Avstrija. Obstajajo tudi manj uspešni procesi; en tak je bil nemški, kjer je pred leti prišlo celo do njegove zaustavitve zaradi prevelikih razlik v pogledih na gozdove med varstvom narave in gozdarstvom (Winkel in Sotirov, 2011).

Na ozemlju Slovenije je pojem trajnosti pri gospodarjenju z gozdovi (in od 90. let naprej paradigma TGG) poznan že ca. 150 let in se uresničuje v skladu z razumevanjem pojma v vsakokratnem zgodovinskem obdobju. Zgodovinski pregled razkriva, da so razumevanje pojma in njegovo izvajanje v praksi vseskozi narekovali predvsem oblast in različne strokovne službe, na samem začetku pa tudi zapleteni pravni problemi (servituti) (Perko, 2018; Kovač in sod., 2019). Bistveno krajša je zgodovina modernega TGG v okviru procesa NGP. Če je bil do začetka 1990 let slovenski način uresničevanja trajnosti gozdov še primerljiv z drugimi državami EU in razvitega sveta, je do velikega razkoraka prišlo po konferenci v Riu. Večina demokratično razvitih držav EU (in sveta) je takrat začela z demokratizacijo gozdne in gozdarske politike (vladavina, forest governance), katerih glavni lastnosti sta neprekinjen javni dialog o gozdu in demokratično in participativno izdelani dokumenti v okviru NGP (Kovač, 2014; Šinko, 2014; Šinko, 2019, 2022). Nasprotno pa v slovenskem gozdarstvu vse od spremembe Ustave (UrL RS, 1991-2006) do danes ni bil vzpostavljen javno-politični okvir za delovanje procesa gozdne vladavine in gozdne politike, ki bi omogočal in sprožal strokovne razprave o vprašanjih kot so: kako naj se razume TGG, kako naj se TGG izvaja in spremlja v času, kako naj se izboljšuje ukrepe in gozdno politiko, itn. Zaradi teh okoliščin, gozdarska stroka (poleg zakonodaje) razpolaga z enim samim za gozdarstvo pomembnim političnim dokumentom imenovanim Resolucija o NGP (UrL RS, 2007). ReNGP je danes informacijsko in vsebinsko

zastarela in z dokumenti drugih držav ni primerljiva. Tudi izdelana je bila brez upoštevanja priporočil za tovrstne dokumente, kot so zagotovitev pluralnosti centrov odločanja, jasne meje sektorjev, zagotovljen širok krog igralcev, določenost načinov kontrole, koordinacije dela in načinov odločanja (Šinko, 2014; Šinko, 2019).

Primeren postopek NGP proces je bil nakazan v CRP projektu "Indikatorji za spremljanje nacionalnega programa gozdov..." (Kovač in sod., 2019), v okviru katerega je nastal prispevek z naslovom "Participacija in indikatorji v procesu oblikovanja in spremljanja ..." (Šinko, 2019).

2 NAMEN IN METODE DELA

Namen tega delnega rezultata (A 3.1) je bil izdelati metodologijo za presojanje strateške narave tematik in problemov, ki naj bi bile obravnavane v procesu NGP. V uvodnem delu je predstavljena osnovna terminologija s področja strateškega upravljanja in gozdarskega načrtovanja. Zatem so v osrednjem delu predstavljeni načini (metode) za razčlenjevanje kompleksnih tem v enostavnejše in za določanje njihove narave (strateška, taktična, ...). V okviru druge metode so predstavljena tudi priporočila za zmanjšanje ovir procesa NGP.

Projekt je bil izdelan v treh fazah. V prvi je bila raziskana in preštudirana pomembnejša znanstvena in strokovna literatura z naslova strateškega planiranja in managementa, procesov NGP ter gozdarskih strateških dokumentov. V drugi fazi je bil izdelan pregled definicij, potrebnih za razumevanje študije. V zadnji fazi so bile oblikovane metode, ki rabijo tako določanju ciljev kot pomembnosti tematik. Analizirane so bile tudi največje birokratske ovire sodobnega procesa NGP in v njegovem okviru nastajajočih dokumentov.

3 SPLOŠNI POJMI S PODROČJA NAČRTOVANJA

3.1 Strategija, strateški vidik

Pojem strategije izhaja iz grške besede *stratēgia* (orig. *στρατηγία*) in pomeni "umetnost vodenja vojaške čete, poveljstvo, generalova pisarna". Sprva se je rabil v vojaškem besednjaku, sčasoma pa je prešel v vsakodnevno rabo. Danes se uporablja v ekonomiji, matematiki (teorija iger), statistiki (vzorčna strategija) in načrtovanju. Mintzberg in sod. (2003) pojem strategije definira kot:

- načrt – kontrolirano zaporedje dogodkov (korakov), ki vodi k nekemu zaželenemu cilju,
- zvijačo – načrt, kako nadigrati nasprotnika,
- strukturo (vzorec, ang. *pattern*) oz. urejen sistem ukrepov (akcij), ki vodi k realizaciji strategije. Načrt (plan) je namera po strategiji, vzorec pa je pot k cilju oz. izvedba strategije. Povedano drugače, za uresničitev strategije sta potrebna načrt in konsistentno vedenje v vseh ukrepih, ki so definirani v načrtu. Če se konsistenstnost izgubi, potem strategije ni mogoče uresničiti.
- Položaj (organizacije) v okolju – strategija je v tem primeru ujemanje (istovetenje) organizacije z okoljem,
- perspektiva (izgled) – strategija v tem pomenu je dojemanje organizacije v okolju. Za uspešno delovanje organizacije se morajo posamezniki poistovetiti s perspektivo organizacije (delitev vrednot). Položaj in perspektiva predstavljata SWOT analizo.

Bryson (2011) definira strategijo kot urejeno strukturo (ali vzorec, model), ki povezuje izražene namene, politike, programe, projekte, ukrepe in odločitve ali vire, ki definirajo neko organizacijo z vidika kaj organizacija je, kaj ustvarja in zakaj to ustvarja. Strategije se razlikujejo z vidika načrtovalskih ravni, funkcij in časovnih okvirov in z vidika učinkovitega reševanja pričakovanj in zahtev. Podobno strategijo definira

Quinn (Mintzberg in sod., 2003), ki jo pojmuje kot strukturo (vzorec, model) ali načrt, ki povezuje najpomembnejše cilje, politike in zaporedne ukrepe neke organizacije v koherentno celoto. Kot izhaja iz zapisanega, pojmi strategija, strateški vidik, strateško načrtovanje in upravljanje izvirno niso vezani na neko določeno delovno področje, na neko prostorsko raven, niti ne na pomembnost, ki so vedno relativni. Tako lahko strateški dokument (strategija, načrt) izdela vsako zasebno ali državno podjetje, politična ali druga skupnost (država, pokrajina, področni sektor, NVO), ki želi rešiti zanj pomembne probleme, želje ali zaveze oz. uresničiti zastavljene cilje.

3.2 Politika, nacionalni program, strategija, operativni program, strateško načrtovanje, vizija, idealni cilji, cilj (splošni pojmi)

Politike so pravila ali usmeritve, ki določajo robne pogoje znotraj katerih naj se izvršujejo zaporedne načrtovalske aktivnosti. Velikokrat se izražajo s predpono "pri pogoju, da ..", s čimer se preprečuje konfliktnost med cilji in ukrepi. Bazične politike, ki celotno področje ali predmet politike (npr. razvoj gozda in gozdarstva) vodijo v določeni smeri in izražajo pomemben odnos do predmeta načrtovanja (določajo obstoj in preživetje podjetja, organizacije, neke skupnosti, narave), se imenujejo strateške politike (Mintzberg in sod., 2003).

Nacionalni program je politični dokument države, s katerim ta poskuša uresničevati koncept oz. razvojno paradigmo nekega sektorja (zdravstvo, šolstvo, gospodarstvo). V gozdarstvu je tak politični dokument nacionalni gozdni program (NGP; Glück in sod., 1999). V povezavi z NGP je treba razločevati med NGP kot političnem procesom (javni gozdni dialog), ki je delovni okvir znotraj katerega nastajajo pomembni politični dokumenti države, in NGP kot dokumentom, ki je delovni program politike za daljše časovno obdobje. Dokument NGP je osnova za oblikovanje nacionalnih strategij.

Strategija (dokument) je temeljni dokument organizacije/podjetja ali družbeno-gospodarskega sektorja, ki naslavlja njegove najpomembnejše probleme in teme ter podaja ukrepe, ki pomagajo priti iz sedanjega stanja v zaželeno. Kolikor gre za razvoj gospodarskega sektorja, strategija odgovarja na temeljno vprašanje *kje organizacija je, kam želi priti in na kakšen način bo prišla do cilja*. V primeru gospodarjenja z gozdovi (naravnimi viri) mora strategija določiti zaporedje delovnih faz in ukrepov, ki jih je treba izvesti, da bi se zastavljeni idealni cilji dosegli (kakšno je stanje gozdov, kakšno je njihovo zaželeno ciljno stanje, kako doseči cilje, kako ocenjevati uspešnost doseganja ciljev). Z drugimi besedami je strategija torej način usklajevanja želja (družbenih) in zmožnosti (okolja in družbe) s ciljem uresničitve vizije, ciljev in ustvarjanja javnih dobrin (prirejeno po: Bryson in George, 2020).

Programi (z vidika hierarhije so primerljivi taktičnim GG načrtom) so politični dokumenti, ki opisujejo natančno zaporedje delovnih faz in ukrepov, ki so potrebne za uresničitev ciljev, zapisanih v njim nadrejenih dokumentih (strategija razvoja gozdov in gozdarstva). Programi izražajo, kako naj bodo izbrani cilji (po prioritetah) doseženi znotraj okvirov politike. Programi zagotavljajo tudi vire za uresničitev ciljev in merila, za monitoring uresničevanja ukrepov (Mintzberg in sod., 2003). Programi morajo probleme naslavljeni konkretno. Izmed programov sta kot politična dokumenta posebej pogosta akcijski načrt in operativni program; naloga prvega je predstavitev niza gospodarskih ukrepov (v primeru gozdarstva GG ukrepov), ki podpirajo strateške cilje, naloga drugega pa razvite ukrepov organizacije, sektorja, ki želi doseči strateške cilje (oblikovanje zakonodaje, zagotovitev financiranja, oblikovanje nalog, projektov, ki podpirajo strateške cilje). Zaradi konsistentnosti načrtovanja, razbijanje strategije v nepregledno množico programov ni produktivno.

Strateško načrtovanje oz. strateški načrtovalski proces je prostovoljni, disciplinirani postopek za izdelavo temeljnih odločitev in ukrepov, ki oblikujejo in vodijo organizacijo (ali neko entiteto) k temu kar je ter kaj in zakaj nekaj počne (Bryson, 2011). Ker je načrtovanje (planiranje) participativno že po sami naravi (bistvu) procesa, je tudi strateški proces lahko izključno participativen. Strateškemu procesu dajejo strateški

značaj h kontekstu (problemu op. p.) usmerjena pozornost, misel o namenu in ciljih, postopek od grobega k podrobnemu, pozornost do deležnikov, sistemski način razmišljanja, ipd. (Bryson in George, 2020). Strateški proces in tudi sam dokument ne smeta biti podvržena pretiranemu razčlenjevanju (razstavljanja na korake) ampak iskanju celostnih (integralnih) rešitev. Če sta podvržena podrobnostim, postaneta oksimoron, saj namesto k integraciji težita k dezintegraciji (Mintzberg in sod., 2003). Značilnost strateškega načrtovanja je, da ne poskuša napovedovati in graditi prihodnosti samo na osnovi preteklosti, ampak izhaja iz svežih idej in je usmerjeno v prihodnost (Pacios, 2004) (npr., SpaceX, Google, Microsoft, BIA Separations, Pipistrel, Dewesoft, implementacija novih ekosistemskih storitev).

Vizija je natančna izjava, ki se nanaša na zaželeno stanje načrtovalskega problema, ki naj bi bilo vzpostavljeno enkrat v prihodnosti. Vizija časovno ali kvantitativno ni določena (Hunger in Wheelen, 2013).

Cilj (splošno) je zaželeno stanje (kaj), ki naj bi bilo doseženo v določenem času (Mintzberg in sod., 2003). Z vidika sistemske zgradbe so cilji osnovni elementi vizije (ali drugače, vizijo podpira niz medsebojno usklajenih ciljev).

- Idealni cilj je zaželeno stanje, ki naj bi bilo doseženo v nekem realnem času enkrat v prihodnosti.
- Etapni cilj (srednjeročni cilj, angl. objective, nem. mittelfristiges Ziel) je časovno, količinsko in prostorsko definirana (merljiva) količina, ki korak za korakom vodi v smeri idealnega cilja.
- Z vidika ciljne hierarhije je podrejeni (etapni) cilj vedno orodje oz. način (angl.: means, nem. Mittels) za dosego idealnega cilja (angl. Ends, nem Zweck), ki mu je (in viziji) podrejen. Ker je etapnih ciljev veliko in več vrst (nanašajo se na različne vsebine), morajo biti pred uvrstitvijo v načrt, v izogib konfliktnosti, predhodno usklajeni.

3.3 Nacionalni gozdni program (NGP)

Gozdarstvo na svetovni ravni je v okviru Konference v Riu o okolju sprejelo koncept NGP. V smislu hierarhije političnih dokumentov NGP ni nov tip političnega orodja oz. dokumenta, ampak politični okvir, ki združuje niz delovnih pristopov, ki omogočajo uresničitev trajnostnega razvoja gozdarstva. NGP namreč vključuje načrtovane politične aktivnosti (priprava politik, akcijskih načrtov in uresničitev politik), izvedbene akte (kot so strateški in nižji načrti) in monitoring procesa (Egestad, 1999; Glück, 1999; FAO, 2006). NGP kot politični okvir temelji na naslednjih načelih:

1. nacionalna suvereniteta in vodenje;
2. partnerstvo in uporaba primernih mehanizmov za vključevanje vseh zainteresiranih strani v proces;
3. decentralizacija;
4. pooblaščenje regionalnih in lokalnih oblasti;
5. priznavanje in spoštovanje tradicij in navad lokalnih skupnosti in lastnikov gozdov;
6. varovanje pravno-zemljiških razmerij;
7. dolgoročnost in iterativnost procesa;
8. konsistentnost z nacionalnimi politikami in mednarodnimi zavezami;
9. vključitev oz. povezanost z nacionalnimi strategijami TGG;
10. holističnost in medsektorska povezanost.

3.4 Predlogi in definicije drugih pojmov za potrebe gozdarske prakse in gozdarske zakonodaje

V prid razumevanju projekta in razvoju nacionalne terminologije, ki jo potrebujejo načrtovalska teorija, praksa in zakonodaja, predlagamo naslednje definicije pojmov:

Sonaravno/ekosistemsko gospodarjenje je sistematični proces, ki sloni na dobri presoji in znanstvenih ugotovitvah, s katerimi se, ob povečani ekološki občutljivosti, izbiri primernih upravljaljskih praks ter s povezovanjem ekonomskih, ekoloških, družbenih in tehnoloških razmer, na določeni površini zagotavlja trajnostno rabo naravnih virov v kratkih in dolгих obdobjih ter v majhnih in velikih ekosistemih (Schlaepfer,

1997). V gozdarstvu je sonaravno/ekosistemsko gospodarjenje maksima za doseganje optimalnih učinkov z naslova ekološke, ekonomske in družbene komponente trajnosti, ne da bi se pri tem ogrozilo ekološko integriteto gozdnih ekosistemov (Kovač, 2002, 2003, 2004a, 2004b, 2004c). Sonaravno gospodarjenje se nanaša samo na gozdove, ki so predmet gospodarjenja.

Trajnostno gospodarjenje z gozdovi je tak način upravljanja in rabe gozdov in njihovih površin, da pri dani intenziteti gospodarjenja ti še naprej ohranjajo svojo biodiverzitetu, produktivnost, regeneracijske sposobnosti, vitalnost in svoje potenciale in so, sedaj in v prihodnosti, sposobni zagotavljati pomembne ekološke, ekonomske in socialne funkcije na lokalni, nacionalni in globalni ravni ter se z njim ne škodi drugim ekosistemom (Forest Europe, 2022). Razvoj gozdov (izključno gospodarskih, seminaravnih!) je trajnosten samo, če se nenehno vzdržuje njihova ekološka integriteta (t.j. funkcioniranje in njihova struktura, ki vključuje demografsko, vrstno in masno uravnoteženost (Kovač, 2002).

Biološka integriteta je sposobnost ekosistema za ohranjanje uravnotežene in prilagodljive skupnosti organizmov, z vrstno sestavo, pestrostjo in funkcijsko organiziranostjo, primerljivo naravnim habitatom v prostoru (Karr, 1991; Maurer, 1993).

Prostorsko-ekološka hierarhija je delitev prostora po vplivnih ekoloških dejavnikih. V ekologiji je prostorska hierarhija organizirana v skladu s procesi, ki tečejo na različnih ravneh in določajo strukturo, teksturo in procesne tokove krajin in ekosistemov (npr. temperatura, padavine, geološka podlaga). Posledično v okviru hierarhične ekoregionalne delitve ločimo zelo velike krajine (npr. gozdovi zmernega pasu, borealni gozdovi), velike krajine (pohorska, preddinarska), krajine (nekaj 100 ha) in ekosisteme.

- Za te prostorske enote obstajajo različna nestandardizirana imena (Omernik, 1987; Klijn in de Haes, 1994; Kutnar in sod., 2002). Dobro poznane so tudi prostorske delitve po administrativno-političnih kriterijih (država, federalne enote/pokrajine, občine, število prebivastva), ki se ne skladajo z ekološkimi dejavniki.

Z vidika prostorske delitve ločimo načrtovanje na velikih, srednje velikih in majhnih prostorskih ravneh.

- Velikoprostorsko načrtovanje je načrtovanje v mejah velikih prostorskih enot (Haufler in sod., 1999). V SLO gozdarstvu je primerna površina za velikoprostorsko načrtovanje ca. 50.000 ha in več (morebitna pokrajina, ekoregija (Kutnar in sod., 2002; Kovač, 2004b; 2004c), GGO, velik zaključen krajinski kompleks).
- Načrtovanje na srednjevelikih ravneh teče v mejah prostorskih enot, kot so občina, gozdnogospodarska enota, revir. Za potrebe gozdarstva je primerna velikost površin od 2.500 - 10.000 ha.
- Malopovršinsko načrtovanje je izvedbeno načrtovanje na površinah manjših od 2.500 ha, kot so manjši gozdni kompleks, revir, ekosistem, itd. Malopovršinsko načrtovanje je npr. gozdnogojitveno načrtovanje.

Načrtovalska hierarhija je urejen sistem načrtov (podrejenost, nadrejenost) in načrtovalskih procesov, ki rabijo njihovi izdelavi. V tej hierarhiji je podrejen načrt vedno orodje za izvedbo nadrejenega načrta (Von Bertalanffy, 1973; Habermellner in sod., 1997).

Gozdarsko načrtovanje je proces, v katerem se določijo cilji, potrebna sredstva, ukrepi in postopek kontrole za njihovo uresničitev. Načrtovanje obsega tudi faze zbiranja in obdelave podatkov, ki so potrebni za izdelavo načrtov o gozdovih (Bachmann, 2005).

- Strateško načrtovanje in upravljanje gozdov je prostovoljni, disciplinirani in demokratični proces, ki rabi oblikovanju zaželeno podobe gozdnega ekosistema oz. gozdne krajine (načrtovalske enote), izdelavi temeljnih odločitev in ukrepov, ki vodijo k zaželeni podobi gozdne krajine (obnovljivega vira) ter nadzoru nad uresničevanjem nastalega strateškega načrta (prim.: Bryson, 2011; Kovač, 2019). Pri tem velja, da mora strateški načrt podati tako oblikovane cilje in usmeritve (kaj, kje, do kdaj), da jih je v podrejenih taktičnih načrtih mogoče nedvoumno prepoznati. Nazoren primer nekonsistentnosti so npr. sedanji slovenski načrti GGO, ki podajajo cilje za RGR, ki jih v RGR posameznih GGE, zaradi velike

razpršenosti sploh ni mogoče prepoznati. Zato med načrti GGO in GGE ni komunikacijsko - informacijskega toka, posledično pa je ta tip načrta odvečen. Strateško načrtovanje za gozdove temelji na idejah (kreativnosti), izčrpani analizi stanja (gap analiza, SWOT analiza) in demokratično sprejetih odločitvah. Običajno je vezano na velike prostorske ravni in dolga časovna obdobja (United States in Committee of Scientists, 1999).

- Taktično načrtovanje (analogija s programom, ki je političen dokument) je discipliniran postopek, s katerim se določi kako/s kakšnimi načini (etapni cilji) je mogoče doseči idealne cilje, definirane v strateških načrtih. Je tudi postopek v katerem se identificirajo konkretni problemi, se prostorsko omejijo in pripravijo ukrepi zanje. Tovrstno načrtovanje (konkretizacija strateškega načrta) je vezano na srednje velike površine in na srednje dolga časovna obdobja od 5 - 10 let.
- Operativno/izvedbeno načrtovanje vse predvidene ukrepe logistično uskladi (logistični načrt; ukrepov ne načrtuje, ker so že določeni). V tem dokumentu se določi, kako/na kakšen način (npr. vrsta tehnologije), kdaj (predvsem kolikokrat, v kakšnem zaporedju) in kje (podrobna porazdelitev ukrepov po površini) nekaj izvesti na najbolj optimalen način. Primeri so: časovni plan sečnje in morebitne sadnje ali dosadnje, časovni in prostorski plan redčenj drogovnjakov in mlajših debeljakov, plan svetlitvenih odpiranj močnejših in sečno zrelih debeljakov s ciljem pomladitve; povsod potrebno upoštevati zahteve živalskih in morebitnih rastlinskih vrst / npr. redka rastišča).

Strateški načrt za gozdove je dokument, ki definira ključne probleme z naslova trajnostnega razvoja gozdov in njegovih ES, ki so v javnem interesu. Reševanje teh problemov je v prid ohranjanju (obstoju) gozdov in njihovih ES storitev.

Strategija (ne kot dokument, ampak kot usmeritev, ang. strategy, pathway) je natančna izjava, ki opisuje najpomembnejše korake in dejanja, ki jih je treba izvesti, da bi se dogovorjeni idealni cilji dosegli (kje smo, kam želimo iti, kako pridemo tja, kako ocenjujemo uspešnost poti). Strategija je način usklajevanja družbenih želja in zmožnosti gozdov, s ciljem uresničevanja idealnih ciljev in ustvarjanja novih dobrin (primerjaj: Bryson in George, 2020).

- Ločiti je treba generične in funkcionalne strategije. Prve so splošne oz. načelne in običajno sodijo v kategorijo priporočeno/dovoljeno/nedovoljeno. Funkcionalne strategije so vedno vezane na konkretne objekte; npr. niz usmeritev za gospodarjenje z barjanskimi gozdovi, močvirnatim svetom, rušjem, skupino sestojev.

Vizija je slika (portret) neke krajine oz. načrtovalske enote (gozdne, kmetijske), ki se jo želi oblikovati in vzpostaviti v realni prihodnosti.

- V primeru gozdov naj bi vizija o razvoju gozdov v neki velikoprostorski načrtovalski enoti veljala najmanj polovico proizvodnega obdobja. Vizijo določa strateški načrt in se je v podrejenih taktično-operativnih načrtih sprejema tako kot je. Zaradi dolgih časovnih horizontov je pomembno, da se vizijo oblikuje na čim bolj demokratičen način (gozd ne prenese, da bi se njegovo končno podobo spreminjalo vsakič, ko se izdeluje nov načrt).
- Ob revizijah strateških načrtov se vizije ne spreminja, ampak se jo toliko preoblikuje, da ustreza aktualnim okoljskim in družbenim razmeram (npr. da upošteva nova dejstva nastala zaradi naravnih nesreč, da zajema nove ekosistemske storitve (npr. "nočni kino nekje na Rogu" ali "10 – dnevni paket preživetja v naravi /goli in bosi/ ") in opušča tiste, ki jih družba zavrača oz. ne potrebuje več.
- V strateških načrtih za gozdove se vizija (in cilji) vedno podajaja za prostorsko zaokrožene načrtovalske enote kot so gozdni kompleksi (e.g. pohorsko-koroško-savinjski gozdovi, gozdovi visokega krasa, Alpsko-karavanški gozdovi), ekoregije ali npr. skupine rastišč.

Idealni cilj je zaželeno stanje nekega kazalnika gozda (kazalniki ekološke komponente trajnosti kot so drevesna sestava, optimalna lesna zaloga, delež zelo kakovostnega lesa), ki naj bi bil dosežen v realnem času.

- Ker vizija kot portret gozdne ali druge krajine obsega vse elemente krajine in vse komponente trajnosti, praviloma obsega tematsko različne idealne cilje. Ti morajo biti podvrženi nenehnemu usklajevanju, ker vseh ciljev ni mogoče uresničiti v enakem času (npr. neuravnoteženost gozda vs. trenutne potrebe po rekreacijskih storitvah). Zaradi časovne odmaknjenosti in nezanesljivosti (tveganja naravnih nesreč, bolezni, vremenske spremembe) se idealnih ciljev ne določa z natančno definiranimi vrednostmi kazalnikov, ampak z intervalnimi ocenami (optimalna LZ 325-350 m³/ha, delež smreke 25 – 40 %, minimalni delež jelke 7 %, itn.). S pomočjo tako definiranih vrednosti je še vedno mogoče ugotavljati, če razvoj gozdov teče v zaželeni smeri.
- Idealni cilji se zapišejo za vse komponente trajnosti, ki jih vizija naslavlja (ekološki cilji, proizvodni in socialni idealni cilji). V prid učinkovitega načrtovanja se skupaj z intervalnimi (ali idealnimi ciljnimi) vrednostmi določijo tudi obdobja, v katerih naj bi bile vrednosti dosežene (socialni v X letih, proizvodni v Y letih). Ker vseh ciljev ni mogoče doseči hkrati, je treba paziti, da med ukrepi zanje ne prihaja do konfliktnosti.

Etapni cilj (srednjeročni cilj) je časovno, količinsko in prostorsko definirana (merljiva) količina kazalnika, ki korak za korakom vodi v smeri idealnega cilja. Z vidika ciljne hierarhije je ta cilj orodje oz. način za doseg idealnega cilja (Haberfellner in sod., 1997). Ker je etapnih ciljev več vrst (nanašajo se na različne vsebine), morajo biti pred uvrstitvijo v načrt predhodno usklajeni (glej tudi idealni cilj).

- Ciljne vrednosti etapnih ciljev predstavljajo v določenem času realno dosegljive količine (Bennetts in Bingham, 2007; Bennetts in sod., 2007). Praktično predstavljajo kompromisne, med deležniki dogovorjene (izračunane, ocenjene) vrednosti. Primer uravnotežene povprečne lesne zaloge: LZ sedaj = 294 m³/ha; optimalna lesna zaloga (ideal) = 325 - 350 m³/ha; v naslednjih 10 letih (etapni cilj) je treba pri izravnalnem obdobju 40. let doseči vrednost 305 - 310 m³/ha.
- Načrti GGE so tipični načrti, kjer bi se morali določati etapni cilji.

4 IZHODIŠČA ZA DOLOČANJE STRATEŠKE NARAVE TEME/ZADEVE IN KONSISTENTNOSTI DOKUMENTOV

4.1 Načrtovalska in prostorska hierarhija

Načrtovanje je proces, ki teče v številnih med seboj povezanih fazah. V primeru velikih sistemov, kot so npr. nacionalni gozdovi, načrtovanja ni mogoče uresničiti v enem koraku, ampak z nizom načrtovalskih procesov in hierarhično usklajenih dokumentov. V primeru gozdov bi racionalna popolna načrtovalska hierarhija morala obseči nacionalno strateško, taktično (akcijsko, programsko) in izvedbeno (operativno) raven.

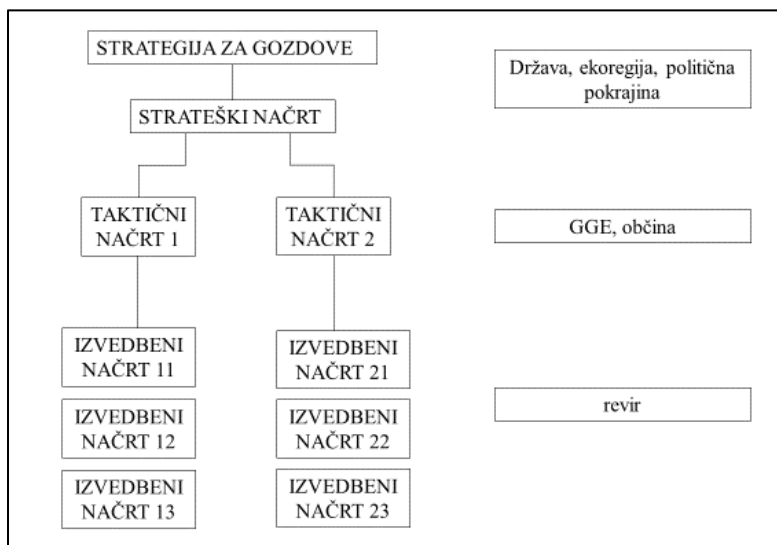
Upošteva načrtovalsko prakso, prostorske ravni, naravo in težo problemov, raven abstraktnosti ter ekonomsko racionalnost, je dokumente smiselno hierarhično organizirati in jih vezati na naslednje prostorske ravni:

- NGP in strategijo za gozdove na velike prostorske ravni kot je država, morebitni strateški načrt za razvoj gozdov pa na državo in še vedno velike prostorske enote, kot so morebitne politične pokrajine, ekoregije ali GGO.
- Podobno bi bilo taktične načrte smiselno vezati na srednje velike prostorske ravni (občine, GGE),
- izvedbene (operativne) pa na podrobne ravni (revir, oddelek).

Taka delitev je skladna z načrtovalsko hierarhijo, katere naloga je postopna predelava (razčlenitev, dezintegracija) abstraktnih idej v vse bolj konkretne in uresničljive cilje, postopke, ukrepe. V skladu s tako razčlenitvijo dobi vsak izmed načrtov v hierarhiji svojo vlogo:

- strategija za gozdove in gozdarstvo na osnovi NGP dokumenta definira za nek čas prioritete razvojne probleme SLO gozdov in gozdarstva ter poda vizijo,

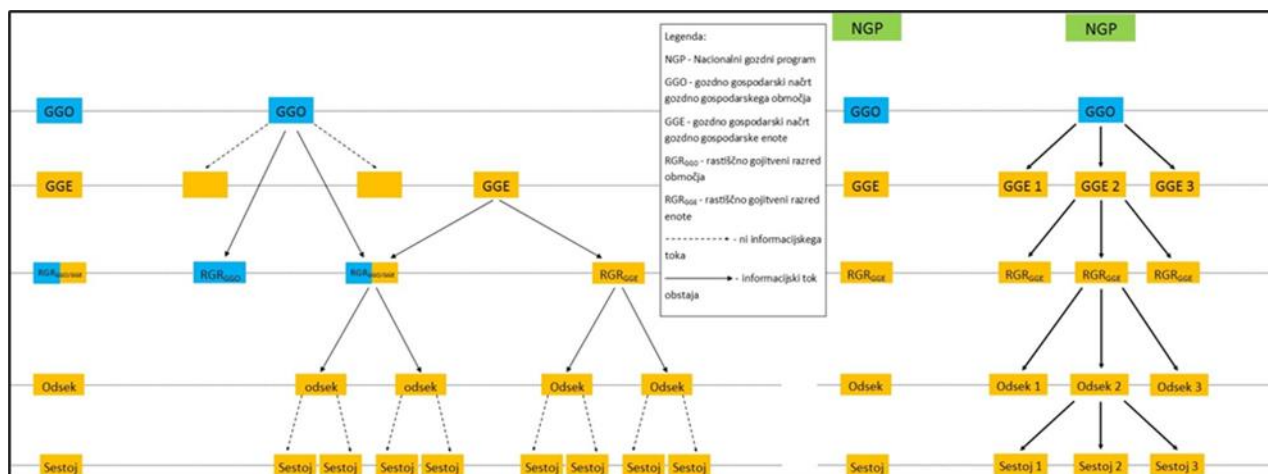
- strateški načrt razvojne probleme določi prostorsko (groba opredelitev: npr. v gozdnem tipu X), vsebinsko (kaj okvirno je treba storiti) ter časovno (do kdaj je treba te probleme rešiti),
- taktični definira kje (točna lokacijska opredelitev), kdaj, kako in kdo mora neke ukrepe izvesti,
- izvedbeni pa prilagaja ukrepe terenu ter posledično določi tehnične načine (kako; npr. zaobitev rastišča neke rastline, traktor goseničar ali zgibni traktor) in čase izvedbe (kdaj) ukrepa z upoštevanjem vseh omejitev in priporočil (npr. čas gnezdenja ptic).



Slika 1: Tipična popolna načrtovalska hierarhija. Hierarhijo povezuje NGP proces.

4.2 Konsistentnost sistemov in dokumentov

Načrtovalsko-prostorske ravni morajo biti medseboj komunikacijsko in vzročno povezane (Von Bertalanffy, 1988; Allen in Hoekstra, 2015; Pfiffner, 2022). Brez povezave načrtovalska hierarhija ne deluje. Slika 2 prikazuje konsistenten in nekonsistenten načrtovalski sistem.



Slika 2: Dejanska (levo, kakšna je) in potencialna (desno, kakšna naj bi bila) zgradba slovenskega gozdarskega načrtovalskega sistema. Levo od legende: stvarni tok informacij v GG načrtih GGO in GGE. Desno od legende: informacijski tok v teoretičnem hierarhičnem sistemu (Kovač, 2018). Obstoječi gozdarski načrtovalski sistem ne zagotavlja komunikacije med GGO in GGE (levo), čeprav bi ta povezava morala obstajati.

Drugače kot pri gospodarskih strateških dokumentih, je pri pripravi strateških dokumentov za gozdove (in vseh naravnih virov, kot so podeželje, vode, parki) povezava s preteklostjo nujna. Načrtovanje mora upoštevati naravne zakonitosti kot sta npr. rast drevja in dolgoživost ter vseskozi prisotne spremembe in tveganja v okolju (prim. United States in Committee of Scientists, 1999). Veliko manj ali sploh ne, je preteklost pomembna v primeru načrtovanja tehnologij dela ter ekosistemskih storitev, ki so rezultat tehnološkega razvoja in vrednostnega sistema družbe in se lahko spreminjajo hipno (nastajanje novih storitev, ukinjanje preživelih).

Naslednja pomembna zahteva strateškega procesa in načrtovanja je, da se v njem ne definira preveč tematik, zadev, problemov. Če je teh veliko, jih je primerneje razvrstiti po prioritetah in jih v skladu z njimi reševati v več zaporednih dokumentih. Številne teme/zadeve tudi ne zahtevajo nadaljnje obravnave v podrejenih dokumentih (načrtih). Mednje sodijo take, ki niso direktno vezane na razvoj gozda (npr. ocenjevanje potencialne vrednosti jagod /oreškov/bio-ekonomija/, trasiranje, gradnja in oprema novih rekreacijskih poti /ES/, številni ukrepi za izboljšanje habitatov vrst, predvsem zeliščne vegetacije in živalskih vrst /biotska pestrost/). Te se lahko rešujejo s programi in tipskimi načrti (Kovač, 2004a, 2004b, 2004c). Na ta način se politične strateške dokumente in načrte razbremenijo določenih vsebin, se jih naredi manj zapletene, bolj konsistentne in lažje berljive.

5 METODE ZA DOLOČANJE NARAVE DOKUMENTA, TEME, ZADEVE, PROBLEMA

5.1 Metoda "Iterativno reševanje problemov" (MIRP, MEA)

5.1.1 Splošno

V skladu z načrtovalsko prakso in priporočili literature, je pojem strateške vsebine in strateškega načrtovalskega postopka rezerviran za pomembne probleme/teme/zadeve. V primeru strateškega načrtovanja za gozdove na ravni države, je med strateške zadeve zato treba šteti predvsem tiste, ki

- naslavlja ključne probleme razvoja gozdov in gozdarstva kot so npr. trajnostno gospodarjenje z gozdovi, integriteta gozdnega ekosistema oz. gozdne krajine, nosilna kapaciteta gozdov in tiste ES, ki pomembno vplivajo na dobrobit prebivalstva, in
- so v interesu velikega dela lastnikov gozdov, in
- so v interesu velikega dela prebivalstva, in
- so kot strateške bile določene v demokratičnem javnem dialogu ali neko drugačno demokratično obliko participacije.

Strateški vidik je zaradi povezave države v mednarodno integracijo (EU27) deloma odvisen tudi od nadnacionalne politične ravni. Ker pa so nadnacionalne prioritete lahko od nacionalnih tudi bistveno drugačne, so tudi te predmet presojanja v strateškem procesu. Taka je npr. problematika toplogrednih plinov in procesa LULUCF v njej (OJEU, 2018). Pomembnost vseh teh tem seveda ni samoumevna ampak se za vsak dokument določa posebej.

Osnovna metoda za določanje pomembnosti teme/zadeve/problema je "Metoda iterativnega reševanja problemov (MIRP, prosti prevod; ang. MEA = The means to an ends analysis, nem. Zweck-Mittel Hierarchie) (Kovač in sod., 2012). Ta univerzalna metoda izhaja iz systemskega inženiringa (Haberfellner in sod., 1997) in rabi oblikovanju hierarhičnih tem/zadev/ciljev/problemov oz. njihovemu razporejanju po pomembnosti. Namen metode pravzaprav ni določanje nepomembnosti, ampak določanje načrtovalske ravni, na katerih naj bi se neka tema/problem obravnavala. Enoličnih kriterijev za tako razvrščanje ni, ker je vsaka zadeva za nekaj ali za vsakogar na neki ravni lahko pomembna. Ker določanje *"kje v hierarhiji je mesto neke konkretne zadeve in na kateri načrtovalski ravni jo je najprimerje obravnavati"* velikokrat temelji na subjektivni presoji, lahko tako presojanje izvajajo le osebe z znanjem systemskega inženiringa, gozdarskega načrtovanja ter gospodarjenja z gozdovi. Potrebne so še izkušnje (te so vedno subjektivne) in

seveda velika stopnja nepristranosti oz. nevtralnosti do zadev. V tej fazi zelo koristne so različne metode DSS (decision support system), ki se razvijajo za potrebe optimalnega vrednotenja zadev in odločanja v procesih gospodarjenja z gozdovi.

DSS je družina metodoloških pristopov, ki se uporabljajo za podporo pri sprejemanju odločitev, saj omogočajo analizo podatkov, modeliranje in implementacijo drugih orodij za podporo postopkom odločanja. DSS se uporablja na različnih področjih in v različnih panogah kot pomoč pri sprejemanju rutinskih in strateških odločitev. DSS združuje podatke iz različnih virov in omogoča analizo podatkov, ustvarjanje modelov in izvajanje scenarijev "kaj, če" za presojanje možnih izidov različnih odločitev. Z DSS lahko podpremo različne vrste odločitev, vključno z operativnimi, taktičnimi in strateškimi odločitvami. Uporablja se lahko tako za strukturirane odločitve (tiste z natančno določenimi postopki) kot za nestrukturirane odločitve. Ravno tako se DSS lahko uporablja v različnih fazah procesa odločanja, od opredelitve problema in zbiranja podatkov do vrednotenja alternativ in izvajanja odločitve.

V prid poenostavljanju, razčlenitev zadev poteka od zgoraj navzdol in sicer z oblikovanjem strateškim zadevam/ciljem podrejenih zadev/ciljev. Na tak način vsak podrejen cilj/zadeva postane sredstvo (orodje) za uresničitev nadrejenega (strateškega) cilja/zadeve.

Osnovna ideja MIRP je v nadzorovanem načinu razstavljanja poljubne abstraktne (strateške) teme ali cilja v niz preprostejših podrejenih ciljev/ukrepov, ki jih je mogoče praktično uresničevati s konkretnimi ukrepi na terenu (Preglednica 1, 2 in 3).

Preglednica 1: Shema postopka MIRP (razstavljanje strateških tem (ST) 1 in 2 v taktične (TT) in operativne teme (OT))

raven cilja	tema 1				tema 2				vizijska
strateška	ST1				ST2				
taktična	TT11		TT12		TT21		TT22		
operativna	OT111	OT112	OT121	OT122	OT211	OT212	OT221	OT222	cilj

Drugi način uporabe metode je nadzorovan postopek določanja cilja in ukrepa, ki tečeta ciklično.

Preglednica 2: Shema postopka MIRP: oblikovanje ciljev in ukrepov ter kontrola

čas/let	0 let	10 let	20 let	30 let	40 let	50 let	kontrola	Ideal
start	S_0						Δ_1	IS
	C_0	$U_{11, 12, 13}$						
faza 1		S_1					Δ_2	IS
		C_1	$U_{21, 22, 23}$					
faza 2			S_2				Δ_3	IS
			C_2	$U_{31, 32, 33}$				
faza 3				S_3			Δ_4	IS
				C_3	$U_{41, 42, 43}$			
faza 4					S_4		Δ_5	IS
					C_4	$U_{51, 52, 53}$		
faza 5						S_5	Δ_6	IS

S_0 = začetno stanje; U_{11} začetni niz ukrepov; Δ = kontrola = razlika stanj; IS = idealno (zaželeno) stanje; $C_{(0,1,...)}$ = etapni cilji za stanja S

V tem primeru se MIRP uporablja tako, da se s pomočjo razlike med začetnim stanjem S_0 in idealnim stanjem IS definira etapni cilj $C_{0,1,2}$ z nizi ukrepov $U_{11, 12, 13}$, ki sistem peljejo v novo stanje S_1 . Na osnovi razlike med S_1 in idealnim stanjem, se v naslednjem planskem horizontu (faza 1,2,...) ponovno definira niz ukrepov $U_{21, 22, 23}$, ki sistem pripeljejo v stanje S_2 , ki je bližje idealnemu stanju kot stanje S_1 . Zaporedje takih iterativnih ukrepov U_n tako počasi pelje proti zaželenemu stanju. V primerih določanja kvantitativnih ciljev

(npr. LZ) je ta postopek nekoliko modificiran in znan pod imenom SCP (stanje, cilj, pot; angl. STP = state, target, path).

Preglednica 3: Primeri razvrščanja predlogov po pomembnosti (izmišljeni primeri)

<p>Primer 1: V postopku zbiranja pomembnih tem za strateški načrt se npr. pojavijo predlogi tem/zadev:</p> <ul style="list-style-type: none">i) trajnostno gospodarjenje z gozdoviii) ohranjanje integritete gozdnih sestojev iniii) ohranjanje habitata hrošča X. <p>Zadeva i) je paradigma in ji ni mesta v strateškem načrtu.</p> <p>Zadeva ii) je ustrezna in zaseda mesto v strateškem načrtu.</p> <p>Zadeva iii) je direktno podrejena zadevi ii), zato v strateški načrt ne sodi.</p> <p>Utemeljitev: Razlika med zadevama ii) in iii) je v konkretnosti. Ker integriteta gozdnega sestoja vključuje ohranjanje habitatov organizmov, ki so značilni za nek gozdni tip, je zadeva iii) samo bolj konkretna od abstraktnije zadeve ii). V takih primerih je naloga nosilca postopka, da potrebo po ohranjanju dotične vrste zabeleži in v generični strategiji omeni, da se habitate vrst kjer so znani, ohranja. Ustrezna načrta za reševanje problematike hrošča X sta taktični, ki pove kje konkretno habitat hrošča X je in kakšen je priporočen ukrep, v izvedbenem pa se ukrep preveri na ravni parcele in se njegovo izvedbo prilagodi terenu. Če ogled pokaže, da je odmrle biomase dovolj, ukrep ni potreben, če je odmrle biomase premalo pa se jo bodisi pripelje od drugod ali se podre ali k sušenju prisili nekaj najmanj vrednih dreves).</p> <p>Primer 2:</p> <ul style="list-style-type: none">i) ohranjanje integritete gozdnih sestojev, t.j. demografske uravnoteženosti gozdovii) nujnost končnih posekov v starih sestojih ods. X,Y, Ziii) podaljšanje proizvodne dobe (sedaj dolga 145 let, delež st. debeljakov pa je 35%) in povečanje deleža starih dreves zaradi habitata ptice X <p>Zadeva i) že vključuje zadevo ii). Zadeva ii) se realizira v taktičnem oz. izvedbenem načrtu, kjer se zapiše, da se končni posek v tem desetletju izvede v odsekih X in Z v skupni površini 3 ha, v naslednjem desetletju pa v ods. Y. Z vidika hierarhije končni posek (orodje) podpira demografsko uravnoteženost (cilj)!</p> <p>Zadeva iii) je v konfliktu z zadevo i). Zadeva i) ima višjo prioriteto, saj je trajno ohranjanje integritete sestojev mogoče le, če se krepi tudi demografska in vrstna uravnoteženost. V nobenem drugem primeru sestoji trajno ne morejo opravljati svojih funkcij. Predlog iii) je tudi v direktnem nasprotju s trajnostnim razvojem sestoja, saj že tako predolgo proizvodno dobo še podaljšuje in s tem ogroža stojnost in odpornost teh sestojev in seveda sam obstoj habitata ptice X.</p> <p>Če niso ekološka in gospodarska tveganja prevelika, je v takih primerih podaljšanje proizvodnih dob mogoče samo v dogovorih z lastniki gozdov in za določen čas (npr. max. 10 let). Pri tem vsa finančna in gospodarska tveganja prevzema stran, ki ukrepe, ki so v nasprotju z integriteto sestoja predlaga.</p> <p>Objektivna rešitev v konkretnem primeru glasi: zadeva i) ostaja nespremenjena, zadeva iii) se zapiše, proizvodna doba in deleži razvojnih faz naj se ohranjanjo v skladu z zahtevami demografskega modela.</p>
--

5.1.2 Zagotavljanje skladnosti in povezljivosti med dokumenti

Kakovost reševanja problemov oz. doseganja ciljev je odvisna od skladnosti med seboj povezanih dokumentov. Če povezljivosti ni, se cilji ne morejo doseči. Skladnost in povezljivost se morata zagotavljati v zakonodaji, v političnih dokumentih (Strategija, njej sledeči programi) in v izvedbenih načrtih (strateški, taktični, podrobni). Razlika med njimi je v namenu in konkretnosti. Za razliko od izvedbenih načrtov morajo politični dokumenti naslavljaljati cilje bolj abstraktno (besedno, kaj se bo storilo) in brez konkretnih ciljnih vrednosti. Ne glede na to morajo biti dovolj podrobni, ker je iz njih treba razbrati, kaj je potrebno narediti v izvedbenih načrtih, ki se končajo na terenu.

Za vse sedanje gozdarske dokumente, naj so politični ali izvedbeni (načrti) velja, da so neprimerni in ne vsebujejo nobene izmed potrebnih lastnosti. Operativni program za izvajanje NGP (MKGP, 2022) npr. izpostavlja pet prioritet in dvanajst ukrepov, pri čemer ukrepi ne naslavlajo prioritet v smislu potrebnih ukrepov za doseganje ciljev. Podobno tudi predlogi GG načrtov GGO (Zafran in Kovač, 2022) izpostavljajo razvojne probleme gozdov, vendar ne podajajo niti ciljev niti potrebnih ukrepov za njihovo doseganje.

Posledično o nekem usmerjanju razvoja gozdov ni mogoče govoriti, celoten proces gospodarjenja pa je bolj ali manj prepuščen javni gozdarski službi in lastnikom (Kovač, 2015). Zelo nazoren je tudi primer operativnega programa za izvajanje NGP.... Ta v primeru blaženja in prilagajanja gozdov podnebnim spremembam (P 4) ne navaja niti enega indikatorja, ki bi pomagal določati uspešnost nalog/aktivnosti, niti ne ustreznih ciljnih vrednosti, ki bi bile potrebne za presojo uspešnosti nalog pri doseganju ciljev. Teh indikatorjev ni tudi v drugih dokumentih (npr. Akcijskem načrtu Les je lep (MGRT in MKO, 2012)).

Preglednica 4: Naloge v okviru ukrepa 2: Prilagajanje gozdov podnebnim spremembam ter zagotavljanje odpornosti in stabilnosti ter vitalnosti in zdravja gozdov z načini gospodarjenja, ki se prilagajajo naravnim danostim in podnebnim spremembam ob upoštevanju okoljskih, gospodarskih in družbenih vidikov gozdov – izsek (MKGP, 2022).

	Naloge/aktivnosti	Nosilci	Rok	Sredstva	Indikator	Ciljna vrednost
Blaženje in prilagajanje gozdov podnebnim spremembam ter zagotavljanje odpornosti in stabilnosti ter vitalnosti in zdravja gozdov z načini gospodarjenja, ki se prilagajajo naravnim danostim in podnebnim spremembam ob upoštevanju okoljskih, gospodarskih in družbenih vidikov gozdov.	Povečanje učinkovitosti delovanja sistema varstva gozdov,	GIS, ZGS	2022-2026	V okviru financiranja JGS		
	Spremljanje zdravstvenega stanja gozdov in zagotavljanje hitre in celovite izvedbe sanacij poškodovanih in degradiranih gozdov po vremenskih ujmah ter zagotavljanje ukrepov za preprečevanje gradacij in sanacijo gradacij populacij podlubnikov	MKGP, GIS, ZGS	Stalna naloga	V okviru financiranja JGS	Razmerje med realiziranimi in načrtovanimi aktivnostmi (%)	100 %
	Zagotavljanje ukrepov za stabilnost, vitalnost in odpornost gozdov ter zmanjševanje tveganj pri gospodarjenju z gozdovi	MKGP, ZGS	Stalna naloga	V okviru financiranja JGS, Sklad za podnebne spremembe, EKSRP	Razmerje med realiziranimi in načrtovanimi aktivnostmi (%)	100 %
	Priprava letnih programov vlaganj v gozdove z upoštevanjem ukrepov za prilagajanje gozdov podnebnim spremembam	ZGS	Stalna naloga	V okviru financiranja JGS	Pripravljen program vlaganj za tekoče leto	100 %
	Intenziviranje ukrepanja v varovalnih gozdovih in na hudourniških območjih z namenom krepite njihove odpornosti in zagotavljanja varovalnih učinkov	ZGS	Stalna naloga	V okviru financiranja JGS, EKSRP, Podnebni sklad	Razmerje med realiziranimi in načrtovanimi aktivnostmi (%)	100 %
	Varstvo pred invazivnimi tujerodnimi vrstami v gozdovih	ZGS, GIS	Stalna naloga	Sklad za podnebne spremembe	Poročilo o izvajanju naloge/projekta	100 %
	Zagotavljanje protipožarnega varstva v požarno ogroženih gozdovih,	ZGS	Stalna naloga	Proračun RS, V okviru financiranja JGS	Razmerje med realiziranimi in načrtovanimi aktivnostmi (%)	100 %
	Intenziviranje nege gozdov skladno z GGN ter ozaveščanje in usposabljanje lastnikov gozdov za njeno izvajanje v zasebnih gozdovih	MKGP, ZGS, ZLGS	2022-2026	Proračun RS, Gozdni sklad	Razmerje med realiziranimi in načrtovanimi aktivnostmi (%)	100 %

Op.: V primeru cilja Blaženje in so adekvatni indikatorji npr. površina gozdov katere sestoji so poškodovani/nepoškodovani (torej defoliacija > 25%), površina gozdov prizadeta zaradi naravnih nesreč po tipu poškodb, površina na novo osnovanih gozdov s primerno drevesno sestavo, demografska struktura, itn. Za doseganje ciljev potrebno spremljanje stanja. Ker ta aktivnost ne rešuje naslovnega problema, tudi v ničemer ne pripomore k njegovemu izboljšanju.

Kot je mogoče povzeti, je pri sestavi političnih dokumentov treba:

- s cilji smiselno zaobjeti razvojna vprašanja gozdov,
- imenovati dejavnike, ki neugodno stanje gozdov generirajo,
- imenovati dejavnike uspeha, ki bodo stanje spremenili na bolje,
- določiti usmeritve, strategije, ki bodo slabo stanje odpravile ali ga omilile.

V preglednicah 5 in 6 je prikazana uporaba MIRP pri oblikovanju skladnost in povezljivost med poljubnim ciljem Strategije za gozdove in izvedbenim (operativnim) programom (izmišljen primer). Pomembno je, da vsaka podrejena usmeritev (rdeče tekst) podpira nadrejeno usmeritev in strateški cilj (temno moder tekst), oz., da kazalnik (indikator) podpira nalogo/ukrep, ki spet izhaja iz nadrejene usmeritve. Pomembno pri takem usklajevanju je, da so vse usmeritve, podusmeritve, naloge in kazalniki na enakem nivoju podrobnosti (glej tudi preglednici 7, 8).

Preglednica 5: Prikaz oblikovanja usmeritev na osnovi strateškega cilja

<p>Stanje: Narušena integriteta gozdov, narušena demografska slika gozdov</p> <p>Strateški cilj: Ohranjanje gozda kot ekosistema in naravnega vira (integriteta gozda in gozdnega hab. tipa)</p> <p>Strateške usmeritve (modro) in podusmeritve (rdeče):</p> <ul style="list-style-type: none"> • demografsko uravnoteženje gozdov (sredstvo, orodje za strateški cilj) uravnoteženost med ekološkimi (naravovarstvenimi), proizvodnimi in socialnimi cilji in zahtevami • vzpostavitev pogojev za uspešno naravno pomlajevanje z vsemi avtohtonimi drevesnimi vrstami zagotavljanje sadilnega materiala in oblikovanje ustrezne subvencijske politike, zmanjšanje divjadi vzpostavitev dialoga med LAG in službami za izdelavo dolgoročnih in letnih načrtov LUO, reforma lovske zakonodaje, • dvig razmerja sečnja/prirastek vzpostavitev participativnega GG načrtovanja za potrebe LAG povezovanje LAG v zasebne gozdne obrate • izboljšanje varstva gozdov vzpostavitev učinkovitega, s terensko službo podprtega sistema zgodnjega zaznavanja poškodb drevja • poročanje o zdravstvenem stanju podatki, vzpostavitev intenzivnega monitoringa gozdov uravnoteženo poročanje temelječe na upoštevanju vseh relevantnih dejstev

LAG =lastniki gozdov; LUO = načrti lovsko upravljavskih območij

Preglednica 6: Prikaz oblikovanja nalog in indikatorjev (operativni program)

<p>Strateški cilj št.: Ohranjanje gozda kot ekosistema in naravnega vira</p> <p>Strateška usmeritev: Trajno ohranjanje integritete demografsko uravnotežene slike gozdov</p> <p>Naloga (modro) / aktivnost (rdeče):</p> <ul style="list-style-type: none"> • vzpostavitev pogojev za uspešno naravno pomlajevanje z vsemi avtohtonimi drevesnimi vrstami priprava tematskih projektov z naslova prirastoslovja, pomlajevanja, analiza rezultatov priprava strokovnih priporočil/navodil morebitna dopolnitev zakonodaje (omejen dostop) površina z uspešnim naravnim pomlajevanjem, površina pomlajenih gozdnih habitatnih tipov • vzpostavitev participativnih metod za določanje ciljev (soodločanje LAG, JGS, ZRSVN, in druge službe) dopolnitev zakonodaje z naslova participativnosti stopnja realizacije GG načrtov površina gozov in gozdnih habitatnih tipov v ugodnem stanju TGG (vsi gozdovi, ne le N2K)

- vzpostavitev dialoga med LAG in službami za LUO ter reforma števila LUO s konsenzom LAG
 - sprememba lovske zakonodaje
 - organiziranje mednarodnega kolokvija za reševanje problema
 - oblikovanje mednarodne strokovne skupine, ki naj pripravi strokovne osnove zakona zmanjšana stopnja objedenosti (vir MGGE)
 - stopnja realizacije LUO
 - število odvzetih živali iz populacije

MGGE = monitoring gozdov in gozdnih ekosistemov; N2K = Natura 2000; glej okrajšave pod Preglednico 5.

Preglednica 7: Primer oblikovanja strateških usmeritev za strateški cilj X

Strateški cilj št. X	Ohranjanje gozda kot ekosistema in naravnega vira (integriteta gozda in gozdnega hab. tipa)		
Stanje	Narušena integriteta gozdov, narušena demografska slika gozdov		
dejavniki neustreznega stanja	strateški izzivi	dejavniki uspeha	strateške usmeritve
prepočasna obnova gozdov	kritična analiza sistemov za gospodarjenje z gozdovi; gospodarjenje za gozdne habitatne tipe	uravnoteženost med ekološkimi (naravovarstvenimi), proizvodnimi in socialnimi zahtevami	trajno ohranjanje integritete demografsko uravnovežene slike gozdov
neustrezna drevesna sestava gozdov in gozdnih habitatnih tipov (GHT)	ohranjanje in izboljšanje pestrosti gozdov na vseh ravneh (tudi genetski)	motivacija LAG in JGS za strukturne spremembe gozdov	vzpostavitev pogojev za uspešno naravno pomlajevanje z vsemi avtohtonimi drevesnimi vrstami
neznan ohranitveni status GHT (sedanji določen neobjektivno)		gospodarjenje z gozdnimi kompleksi	
	motivacija lesne industrije za predelavo listavcev in nekomercialnih vrst	konsenz glede ciljev med deležniki; LAG, JGS in druge službe	zagotavljanje sadilnega materiala in oblikovanje ustrezne subvencijske politike
prevelike populacije divjadi	obvezno vključevanje LAG v LUO	zmanjšanje populacij v okolici pomladitvenih območij	vzpostavitev dialoga med LAG in službami za izdelavo LUO
		zagotavljanje pašnih površin v gozdovih	
	reforma lovske zakonodaje		reforma lovske zakonodaje
	povečanje sečnje; motivacija LAG za združevanje v gospodarske obrate ter intenzivnejše gospodarjenje	prenos prirastoslovnega in ekonomskega znanja LAG, državnim službam	dvig razmerja sečnja/prirastek
	obvezno vključevanje LAG v GGN (možnost odločanja v GGN)	vzpostavitev zaupanja med LAG in javnimi državnimi službami	
	reforma sistema GGN		vzpostavitev participativnega GG načrtovanja za potrebe LAG
neučinkovit monitoring bolezni	oblikovanje učinkovitega sistema zgodnjega opozarjanja	terenska dežurna služba ZGS + LAG	vzpostavitev učinkovitega, s terensko službo podprtega sistema PPD
	odprava birokratskih ovir (zakonodajne rešitve; podlubniki in bolezni v rezervatih, ekocelicah)	radikalno skrajšanje odzivnega časa za ukrepanje (posek, uničenje poškodovanih dreves)	
neučinkovit monitoring stanja gozdov	vzpostavitev kontinuirane integrirane nacionalne gozdne inventure (MGGE)	sprememba ZOG in financiranje	vzpostavitev IMGGE in IMPSI
kritično poročanje		zagotovitev ustreznih podatkov	uravnoveženo poročanje temelječe na upoštevanju vseh relevantnih dejstev

odprava birokratskih ovir	oblikovanje proaktivne in LAG prijazne gozdno prostorske in naravovarstvene politike in postopkov	pomoč LAG pri iskanju alternativnih rešitvah	
---------------------------	---	--	--

Preglednica 8: Izvedbeni program – primer

Strateški cilj št. X	Ohranjanje gozda kot ekosistema in naravnega vira	
usmeritev	Trajno ohranjanje integritete demografsko uravnotežene slike gozdov,	
naloga/aktivnost	Indikator – org. vidik (operativni načrt)	Indikator teren (akcijski načrt)
vzpostavitev pogojev za uspešno naravno pomlajevanje z vsemi avtohtonimi drevesnimi vrstami	Priprava tematskih projektov z naslova prirastoslovja, pomlajevanja, analiza rezultatov	površina z uspešnim naravnim pomlajevanjem, površina pomlajenih gozdnih habitatnih tipov
	Priprava strokovnih priporočil/navodil	
	Morebitno ažuriranje zakonodaje z naslova omejenega dostopa	Površina ograjenih površin
zagotavljanje sadilnega materiala in oblikovanje ustrezne subvencijske politike	Zakonodaja za zagotavljanje odkupa sadik nekomercialnih vrst	površina z umetno in s kombinirano obnovo, površina novih GHT
vzpostavitev dialoga med LAG in službami za LUO ter reforma lovstva	Sprememba lovske zakonodaje	število LUO s konsenzom LAG
	Organiziranje mednarodnega kolokvija za reševanje problema ter oblikovanje mednarodne strokovne skupine, ki naj pripravi strokovne osnove zakona	stopnja realizacije LUO; število odvzetih živali iz populacije
		zmanjšana stopnja objedenosti (vir MGGE)
vzpostavitev participativnega GGN načrtovanja (soodločanje LAG, JGS in druge službe)	Zakonodaje participativnost	število GG načrtov s konsenzom LAG
Promocija podjetništva	Zakonodaja subvencioniranje	površina gozdov in GHT v ugodnem stanju TGG (vsi gozdovi, ne samo N2K)
		realizacija GG načrtov, razmerje sečnja/prirastek
		% zasebne gozdne površine, ki je upravljana v smislu GG obratov; % malih in srednje velikih lastnikov povezanih v obrate
Oblikovanje in implementacija učinkovite službe za zgodnje zaznavanje poškodb drevja	Zakonodaja	odzivni čas, ugotovljeno število bolezni in napadov
Oblikovanje in implementacija MGGE/NGI	Zakonodaja	število ažurnih podatkov za TGG
Poročanje	zakonodaja	število poročil,

GHT = gozdni habitani tip;

5.2 Določanje pomembnosti teme/zadeve s kriteriji

5.2.1 Seznam kriterijev

Drugi način določanja pomembnosti tematik teče s pomočjo kriterijev. Preglednica 9 prikazuje predlog skupin kriterijev, ki naj bi rabile določanju strateških in taktično-izvedbenih zadev. Pri pomembnih zadevah (državnih strateških) naj bi se upoštevalo prvih šest kriterijev. Prvi štirje izhajajo iz priporočil za oblikovanje strategij in strateških dokumentov (United States in Committee of Scientists, 1999; Mintzberg in sod., 2003; Bryson, 2011; Hunger in Wheelen, 2013; Šinko, 2019), dva pa narekujeta prostorska razsežnost razpoložljivost podatkov.

Preglednica 9: Predlog kriterijev za razglasitev teme/zadeve za pomembno

Kriterij	StrDok	OsD
1 Pravni status teme/zadeve		
Skladnost z ustavo in zakoni RS	O	O
Skladnost z EU zakonodajo	O	O
Skladnost z veljavnimi mednarodnimi konvencijami in zavezami	P	N
Skladnost z nacionalno pomembnimi dokumenti	P	P
2 Etični vidik teme/zadeve		
Skladnost z zavezami o ohranjanju narave in okolja	O	O
Skladnost z zavezami o trajnostnem gospodarjenju z gozdovi	O	O
Skladnost z vrednostnim sistemom lastnikov gozdov	O	O
Skladnost z vrednostnim sistemom družbe	P	P
Skladnost z zavezami o medgeneracijski solidarnosti in odgovornosti (trajnost)	P	P
3 Legitimnost - postopek določanja strateških tem/zadev		
Demokratska obravnava teme/zadeve, postopek ni ugrabljen (javni dialog, vsi deležniki)	O	N
Zgodnja udeležba (ko so odprte še vse možnosti)	O	N
Resnična možnost sodelovati v procesu	O	P
Neodvisni moderator	O	N
Preglednost in odprtost	O	P
Dostop do vseh relevantnih informacij	O	O
Odločevalska vloga udeležencev	O	P
Politična zavezanost za uporabo rezultatov	O	O
Pravica do pravosodne ocene in pritožbe	O	O
4 Interesni obseg (glede na prostorsko raven)		
Velik del lastnikov gozdov (51 %; veljajo tudi zastopniki)	O	O
Velik del prebivalstva	P	N
5 Prostorski obseg		
Velik; država, federalna enota, politična pokrajina, velika prostorska enota, ekoregija	P	N
Srednje velik: lokalna skupnost, druge enote (npr. GGE)	P	N
6 Razpoložljivost podatkov (opredelitev problema zadeve in kontrola izvajanja)		
Podprtost s kredibilnimi in ažurnimi podatki (verificirana metoda, znana točnost, napaka; kategorija)	O	O,P
7 Splošni kriteriji (se ocenijo za vse teme/zadeve)		
Izvedljivost v realnem času	O	O
Zadostna upravljavska kapaciteta administracije (priprava procesa, realizacija, monitoring)	O	N
Primernost zakonodajnih rešitev	O	O
Ustreznost načrtovalske hierarhije, s katero je mogoče strateški dokument uresničevati	O	O
Ustreznost financiranja vseh faz načrta (inventarizacija, strateški proces, izdelava načrta, izvajanje)	O	O

Op.: StrD = strateški dokument = strategija (NGP), strateški načrt države oz. GGO načrt; OsD = ostali dokumenti; O = obvezen; P = priporočen; N = ni potreben;

Seznam kriterijev ni dokončen in ga dokončno oblikuje in naravi načrta prilagodi delovna skupina, odgovorna za strateški načrtovalski proces in za izdelavi strategije ali strateškega načrta.

5.2.2 Utemeljitev kriterijev in predlogi odprave administrativnih ovir

Pravni status dokumentov in metod

Osnovno načelo je zakonitost zadev/tem. Hierarhija zakonodaje (Unija EU28, nacionalna država) mora biti jasna in rešena pred začetkom procesa. Težavo lahko predstavljajo pogosto zastareli nacionalno pomembni dokumenti (npr. Resolucija o nacionalnem gozdnem programu, ki ni primerljiva z enako poimenovanimi dokumenti drugih držav EU28, niti ni v skladu s časom) in kakšni mednarodni dokumenti, katerih status se določi v samem procesu.

Izdelava strateških dokumentov je običajno podprta z različnimi klasifikacijami, tehnikami izračunavanja ocen, metodami za določanje lastnosti gozdov, računalniškimi modeli in drugimi viri. Ker gozdarstvo z dokumenti na različne načine (npr. z določanjem ekosistemskih storitev gozda, režima gospodarjenja, višine dovoljenega poseka, varstvenih ukrepov) posega v pravice lastnikov, morajo biti prav vse uporabljene metode uradno objavljene (primer: BMLFUW, 2012) in, če je le mogoče, tudi verificirane.

Kot javne štejejo vse metode objavljene v znanstvenih in strokovnih revijah, na spletu ali drugih javno dostopnih mestih. Samo če so javne, se jih lahko v spornih primerih tudi izpodbija oz. se izpodbija odločitve, ki na njih temeljijo. Če metode nimajo značaja javno dostopnega gradiva, njihova uporaba ni priporočljiva, ker je precej verjetno, da so nezakonite ali celo ustavno vprašljive (prim. UNECE, 1998; Šinko, 2022).

Glede verificiranosti metod, so kriteriji še ostrejši. Kot verificirane štejejo vse metode, ki so objavljene v znanstvenih revijah in so prešle rigorozen postopek recenzije. "Neverificirani" oz. neprimerljivi so tudi slovenski postopki izdelave GG načrtov, ki ne upoštevajo določb Aarhuške konvencije, ki je del EU pravnega reda (van Wolferen, 2017). Za postopke kaže kot standard kakovosti uvesti skladnost z zahtevami za postopke (TemaNord, 2002) in primerljivost z drugimi državami.

Etični vidik

Vse strateške zadeve morajo biti skladne z vrednostnimi sistemi lastnikov in družbe, sicer ne more priti do njihovega poenotenja. Ker je predmet strateškega procesa, strategije ali strateškega načrta gozdni ekosistem, je za najpomembnejšo vrednoto smiselno ostaviti trajnostni razvoj gozda oz. integriteto gozdnega ekosistema. Ta vse udeležence procesa enako odvrča od dejanj, ki ne peljejo k trajnostnemu gospodarjenju z gozdovi in jih v primeru njihovih zahtev, ki od deklariranega razvoja odstopajo, obravnava enako.

Odnos med vrednostnima sistemoma lastnikov gozdov in družbe je potrebno vzpostaviti znotraj strateškega procesa. Kolikor je ekološka integriteta nad njima, v pogledu razvoja gozdov bistvenih razhajanj ne bi smelo biti. Do velikih razhajanj pa lahko npr. pride v primeru ES. Ker so lastniki gozdov (ne družba!) tisti, ki zagotavljajo ugodno stanje gozdov in s tem opravljajo koristi za to družbo, morajo biti strateške odločitve prvenstveno usklajene z njihovim vrednostnim sistemom. Upoštevati je treba tudi z ustavo zajamčene pravice od lastnine in dejstvo, da je 77 % površin nacionalnih gozdov zasebnih (ZGS, 2022). Pri razmejitvi javnega in zasebnega kaže slediti načelu, ki ga je zapisal Marchand (1849) in sicer, da javni interes nad zasebnim prevlada, ko zasebni začne ogrožati ali že ogroža zdravje in varnost ljudi. Zelo primerna je tudi analogija z drugimi gospodarskimi sistemi. Lastniki korporacij in tehnoloških podjetij (Google, Microsoft, Sandoz, Krka, Pipistrel, BIA Separations), katerih produkte koristi ves svet, imajo svoj vrednostni sistem, ki je uporabnikom (družbi) všečen ali pa tudi ne. Če bi lastniki svoj vrednostni sistem morali najprej prilagoditi uporabnikom, njihovih storitev in produktov ne bi bilo!

Pred začetkom strateškega procesa je treba rešiti tudi problematiko prioritete, ki jih nalagata Skupnost oz. nacionalna država. To še zlasti velja za vprašanja, ki so npr. za EU28 strateška (ohranitev površine gozdov, prepoved krčitve gozdov), za nekatere nacionalne države pa ne (npr. Finska, Švedska, Slovenija).

Legitimnost in interesni obseg

Demokratičnost strateškega procesa in izdelave strateškega dokumenta (strategije, strateškega načrta) je nepogrešljiva lastnost strateških dokumentov, še zlasti tistih, ki zadevajo okolje (UNECE, 1998; Stec in Casey-

Lefkowitz, 2000; Bryson, 2011; Šinko, 2014; Šinko, 2019). Dokumenti morajo biti izdelani za potrebe ljudi (ne za oblast!). Zato morajo biti njihova last in morajo kot taki imeti večinsko podporo deležnikov. Druga pomembna zahteva legitimnosti je preprečitev "ugrabitve" načrtovalskega procesa. Iz obeh zahtev izhaja, da postopka ne sme voditi in usmerjati državna ali paradržavna institucija (ministrstvo, direktorat, državna služba, zavod, inštitut), marveč od države neodvisna delovna skupina (nosilec procesa) v sodelovanju z deležniki. Nosilec strateškega načrtovalskega procesa mora tekom oblikovanja načrta zagotavljati visoko stopnjo učinkovite participacije (P9 pogoj 3), ki vključuje možnost odločanja o vseh pomembnih zadevah. Z upoštevanjem teh pogojev danes nastajajo pomembni gozdarski dokumenti v gozdarsko razvitih državah EU28 (npr. Avstriji, Finski).

Slovensko gozdarstvo ima z uvedbo demokratičnih standardov pri pripravi političnih dokumentov in GG načrtov velike težave že vse od začetka (Kovač, 2002; 2003; Bončina, 2004; Kovač, 2004a; 2004b; 2004c), čeprav je država podpisnica vseh mogočih konvencij, tudi Aarhuške (UNECE, 1998). ZGS pri izdelavi GG načrtov upošteva le minimalne zahteve participacije (začetno in končno informiranje, Slika 3), ne daje pa lastnikom, niti drugim deležnikom, nobene možnosti tesnejšega sodelovanja tekom nastajanja dokumenta, niti odločanja o pomembnih zadevah. Do t.i. participativnega učenja, temelječega na izmenjavi idej, znanj, priporočil, itn. torej sploh ne more priti. Tudi eksplicitne določbe o demokratičnem urejanju zadev v aktualnem zakonu o gozdovih ni (ZG) (UrL RS, 1993-2022).

	Demokratično reševanje problemov				
Faza ->	Informiranje	Konzultacija	Iskanje konsenza		Informiranje
Problem	Predstavitev problema	Pridobivanje znanja; posveti o rešitvah, iskanje rešitev	Dogovor o rešitvah; mehak način	Dogovor o rešitvah; trd način	Seznanitev javnosti z načrtom
Metoda	Javna predstavitev	Delavnice, internetne novice, ankete, intervjuji	Participativno učenje, skupno iskanje rešitev	Zunanja mediacija, arbitraž, tožba	Javna predstavitev
Faza ->	Participacija				
Faza ->		Urejanje konfliktov			

Slika 3: Demokratična participacija

Demokratično urejanje zadev bi moralo pri gozdarskih dokumentih nacionalnega pomena, kot sta npr. strategija (oz. nacionalni gozdni program) ali strateški načrt, omogočati: zgodnjo udeležbo (ko so odprte še vse možnosti), resnično možnost sodelovanja v procesu, jasnost participativno določenih ciljev procesa, jasnost uporabljenih metod, zadostna finančna sredstva za podporo udeležbi, neodvisno in zelo izkušeno moderatorstvo, preglednost in odprtost, dostop do vseh relevantnih informacij ter znanja (tudi lokalnega), odločevalsko vlogo udeležencev, politično zavezanost za uporabo rezultatov ter pravico do pravosodne ocene in pritožbe (Reed, 2008; Šinko, 2019). Zagotavljanje udeležbe, ko so odprte še vse možnosti (6. čl., točka 4, Aarhuške konvencije), je podprto tudi s strani Sodišča EU (primer C-243/15; van Wolferen, 2017). Kot sledi, je vidik legitimnosti sporen že zaradi določb 7. čl. ZG, saj ta ne predvideva neodvisnosti postopkov pri izdelavi nacionalno pomembnih dokumentov, kot je npr. ReNGP niti sodelovanja lastnikov, pri pripravi in sprejemanju GGN (npr. 14. čl. ZG).

Prostorski obseg

Ekološka načrtovalska praksa (Haufler in sod., 1999; Johnson in sod., 1999; United States in Committee of Scientists, 1999) priporoča, da se strateški dokumenti za obnovljive naravne vire vežejo na velike prostorske ravni, kot so država, ekoregija, politična regija, morebitna druga enota. Te prostorske ravni omogočajo prepoznavanje ključnih razvojnih problemov in iskanje rešitev zanje (npr. fragmentiranost gozda, odprtost gozdov), omogočajo pa tudi izvedbo strateškega načrta skozi prostorsko hierarhijo. Pomembno vlogo pri tem ima konsistentnost (informacijska in lokacijska povezanost), ki mora obstajati (glej slika 2, levo in desno).

Razpoložljivost in kakovost kazalnikov in podatkov zanje (gozdarski informacijski sistem)

Za kakovost kazalnikov in podatkov zanje obstajajo različni standardi. V zadnjem času postaja zelo aktualen standard TIER (razvija se pod okriljem Združenih narodov), ki definira tri ravni zahtevnosti in se uveljavlja na številnih področjih. Kriteriji (IAEG-SDG, 2021) zanje so naslednji:

- TIER 1: Kazalnik je konceptualno jasen (definicija, nedvoumnost), temelji na mednarodni metodologiji in razpoložljivih standardih, podatki zanj pa se zagotavljajo z rednimi postopki v vsaj 50% držav za vsaj 50% prebivalstva, kjer je kazalnik relevanten. Kazalnike ravni TIER 1 odlikuje znan in verificiran protokol za zbiranje (merjenje, ocenjevanje, ponovljivost) in obračunavanje ter znani napaki metode in točnosti rezultatov (statistična napaka ali najmanjša kvadratna napaka).
- TIER 2: Kazalnik je konceptualno jasen (definicija, nedvoumnost), temelji na mednarodni metodologiji in razpoložljivih standardih, podatke zanj pa države z rednimi postopki še ne zagotavljajo. Kazalnike ravni TIER 2 odlikuje znan in verificiran protokol za zbiranje (merjenje, ocenjevanje, ponovljivost) in obračunavanje ter znani napaki metode in točnosti rezultatov (statistična napaka ali najmanjša kvadratna napaka).
- TIER 3: Za kazalnik ne obstaja mednarodna metodologija niti standard. Metodologije in standardi so že v postopku razvoja in testiranja oz. se bo postopek razvoja in testiranja kmalu začel. Za mednarodna poročanja, se navadno uporabljajo podatki kaovostnega razreda TIER 1 in 2.

Redno snemani podatki, pridobljeni z verificiranimi metodami, so priporočena osnova za spremljanje stanja in tendence razvoja gozdov v času in prostoru. Ker se razvojni cilji in usmeritve nanašajo tudi na skupine gozdov, morata biti številčnost in vsebinska pokritost s podatki zadostna.

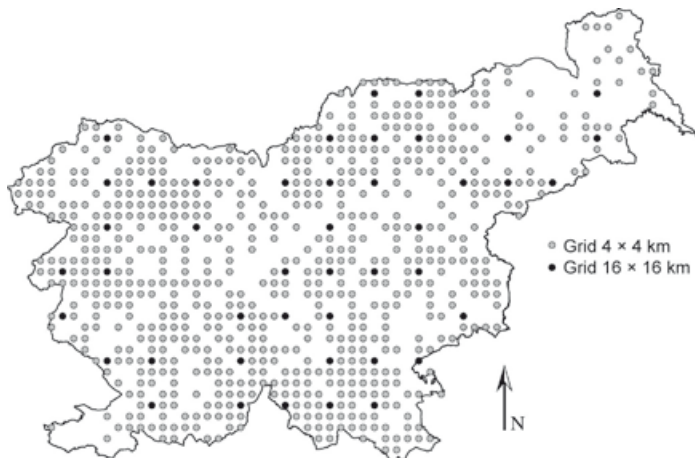
V EU 28 in zunaj nje, se podatki za presojo TGG na nacionalni (državni) ravni zagotavljajo z nacionalnimi inventurami (Tomppo in sod., 2009) in drugimi verificiranimi sistemi zbiranja podatkov, kot so nacionalni statistični uradi, gozdarske statistike, itn. (prim.: Kovač, 2016). V okviru teh sistemov razviti in pridobljeni kazalniki in podatki večinoma ustrezajo kriterijem TIER 1 in 2 (IAEG-SDG, 2021). Kazalniki nacionalnih inventur številnih držav (ne tudi inventurni sistemi) so tudi bili podvrženi procesu mednarodne harmonizacije (McRoberts in sod., 2009), v okviru katerega se je v prid večje definicijske primerljivosti kazalnikov med državami razvilo premostitvene funkcije (bridging functions), ki rabijo preračunavanju cenilk kazalnikov na enotne definicije (Stähl in sod., 2012; Tomppo in Schadauer, 2012). Konkretno, pri primerjavah vrednosti povprečne lesne zaloge, je zelo pomembno poznavanje meritvenih pragov prsnega premera drevesa (ki v EU državah znašajo od 0 cm do 12 cm), saj ti bistveno vplivajo na vrednost cenilke. Če se torej hoče primerjati povprečne vrednosti kazalnika, jih je treba preračunati na enak prag (npr. 0 cm), kar omogočajo različne premostitvene funkcije in modeli. Premostitvenih funkcij seveda ni mogoče razviti za vse kazalnike, niti ne za kazalnike, ki niso definirani enolično. Standardu TIER 1 in 2 seveda ne ustrezajo kazalniki, ki so v fazi razvoja ali testiranja. Glede na prakse v tujini, naj bi tudi izdelava gozdarskih strateških dokumentov na ravni države, še posebej morebitnega strateškega načrta za gozdove, bila podprta s podatki take kakovosti.

Za slovensko gozdarstvo v tem trenutku velja, da razpolaga z zelo omejenim številom potrebnih (nikakor ne zadostnih) podatkov za ocenjevanje trajnostnega gospodarjenja z gozdovi, ki bi ustrezali kakovostnemu standardu TIER. Nekaj preteklih analiz o kakovosti kazalnikov in podatkov zanje je že pokazalo (Kovač in sod., 2019; Kušar in Kovač 2023), da je z obstoječimi kazalniki in podatki mogoče ocenjevati največ ca. 8 - 9 od 34 kazalnikov TGG. Upošteva se protokole za že razvite kazalnike na eni strani in predvideno dinamiko pridobivanja podatkov na drugi, zadostnega števila kazalnikov, tudi če bi se v pridobivanje vlagalo velika sredstva, prej kot v 10 letih ne bo mogoče pridobiti. Pri tem ni zaskrbljujoče le stanje kazalnikov in podatkov, ki se pridobivajo z nacionalno inventuro. Precej bolj kritično se zdi stanje kazalnikov in podatkov, ki se pridobivajo v okviru drugih javnih služb npr. SURS, saj je tam usklajevanje glede uporabe primernih metod za pridobivanje kakovostnih podatkov mnogo težje. Za večino kazalnikov, ki jih rabi tudi gozdarstvo, namreč nista znana niti točnost metode niti izračunanih cenilk! Pregled stanja z vidika razpoložljivih informacij je podan v preglednici 10.

Preglednica 10:

Razpoložljivost informacij za raven države

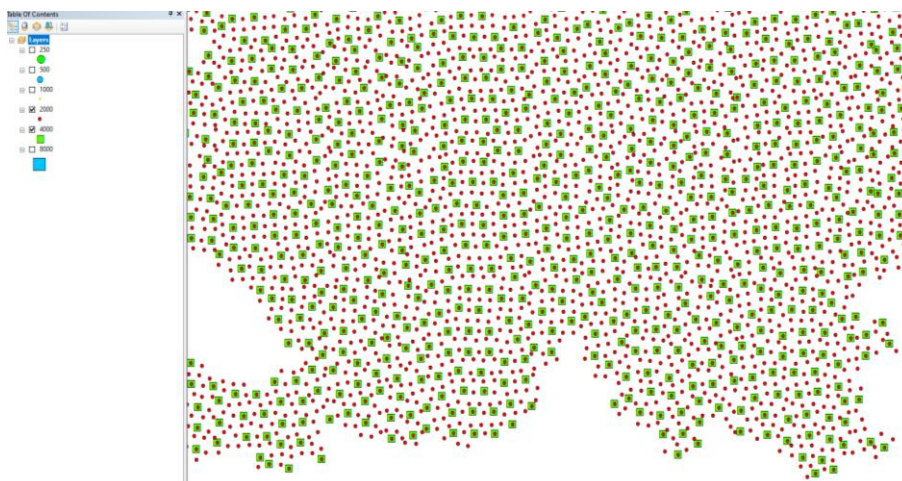
Čeprav se velikoprostorska inventarizacija gozdov na ravni države v SLO (odgovornost GIS) izvaja od l. 1985 naprej, SLO formalno nima nacionalne inventure (Zakon!). Prvotni popis zdravstvenega stanja gozdov je bil l. 1995 preoblikovan v velikoprostorsko gozdno inventuro, leta 2000 po uvedbi koncentričnih stalnih krožnih ploskev pa v monitoring gozdov in gozdnih ekosistemov (MGGE). Inventurni model je temeljil na sistematičnem vzorčenju gozdov (traktov) na mreži 4 x 4 km, pri čemer so grozde, ležeče na presečiščih mreže (centrični sistem), sestavljale 2 oz. 4 ploskve M6 (prevzete iz popisa zdravstvenega stanja) in na novo uvedena koncentrična krožna ploskev (Kušar in sod., 2010). Inventurni sistem je obsegel ca. 750 gozdov in se je izvajal vsakih nekaj let z neenako periodo in z neenako dinamiko snemanja kazalnikov.



Razporeditev vzorčnih ploskev MGGE. Samo gozdne ploskve.

Leta 2020 je bil zgoraj omenjeni inventurni sistem spremenjen (Skudnik in sod., 2020) in preimenovan v nacionalno gozdno inventuro (ki, formalno še ne obstaja). Bistvene spremembe so bile:

- i) NGI je iz občasne prešla v kontinuirano inventuro s ciklusom snemanja 4 let;
- ii) za ca. štiri krat je bila povečana intenziteta snemanja (ca. 3000, pri čemer se letno snema okoli 750 ploskev;
- iii) ploskve te inventure ne ležijo več na ekvidistantni mreži, ampak imajo sistematično necentrično razporeditev;
- iv) zaradi fiksности panelov (1, 2, 3, 4) so ploskve razporejene enakomerno po celotni državi in lahko rabijo izračunu letnih ocen zanj.



Razporeditev vzorčnih ploskev v panelih 2 x 2 km (rdeče) in 4 x 4 km (zeleno) - izsek; vse ploskve, tudi negozdne.

Z uvedbo tega inventurnega sistema so bile zaradi drugačne metodološke zasnove prekinjene vse časovne serije, ki so se na centrični mreži 4 x 4 km snemale od l. 1985 naprej. Povezava časovnih serij nastalih v dveh sistemih je mogoča samo s hkratnim snemanjem vseh ploskev MGGE in enega panela NGI (skupaj 1500 ploskev v enem letu) ter s preračunom s pomočjo regresijske cenilke (regression estimator). Ne more pa tak postopek rešiti vprašanja parnih primerjav na ravni posameznih ploskev med obema sistemoma (npr. kako se je spreminjala pokrovnost tal na eni konkretni lokaciji v času, ali kako se je gibala lesna zaloga v nekem gospodarskem razredu v času), ki bodo ostale pretrgane.

Reprezentativen vzorec za populacijo je v okviru randomizacijske teorije (= design based pristop) enolično definiran z enim vzorčnim okvirom (sampling frame). Ker MGGE in NGI temeljita na dveh različnih vzorčnih okvirih (MGGE: izbira – vsaka četrta ploskev v vrsti oz. 6,25 od 100 (1 ploskev = je 16 km² gozda), inkluzivna verjetnost (inclusion probability) za izbiro vzorčnih ploskev = $\pi_{4 \times 4 \text{ km}}$, centrična lega na presečišču koordinatnih osi; NGI: izbira - vsaka druga ploskev v vrsti oz. 25 od 100 (1 ploskev = 4 km² gozda), inkluzivna verjetnost za izbiro ploskev = $\pi_{2 \times 2 \text{ km}}$, necentrična lega znotraj panelov po nekem funkcijskem predpisu), sta v statističnem smislu ti dve inventuri neodvisni in nezdružljivi, čeprav predstavljata isto, fiksno, a neznano populacijo slovenskih gozdov in njihovih stratumov in domen.

Največje število variabel se je z inventuro MGGE snemalo l. 2007. Od takrat naprej njihovo število pada in zagotavlja samo najnujnejše podatke o gozdnih fondih (opis ploskve, tip sestoja, LZ, prirastek, odmrta biomasa). Tako MGGE kot NGI zagotavljata podatke za osem/devet od 34 kazalnikov TGG. Noben izmed njih ni popoln, saj ne omogoča stratifikacij z vidika kazalnikov kot so druga gozdna površina, površina z gozdnim drevjem in grmovjem, površina za pridobivanje lesa, itn.

Večina kazalnikov, ki se snema v okviru teh dveh inventur, izpolnjuje zahteve TIER 1 in 2.

Razpoložljivost informacij za raven GGE

Za potrebe gozdarskega načrtovanja se v SLO (odgovornost ZGS) že nekaj desetletij razvija sistem gozdnih inventur GGE, ki se s periodo 10 let ponavljajo v mejah posamezne GGE. Osnovni načini zbiranja podatkov so sistematično vzorčenje na mreži, snemanje podatkov na stalnih vzorčnih ploskvah ter okularne cenitve za predele brez vzorčne inventarizacije. Mreže posameznih GGE imajo različna koordinatna izhodišča, različne gostote in oblike (med GGO znanih najmanj 10 tipov), zato so vzorčne ploskve od ene GGE do druge praviloma izbrane z različnimi inkluzivnimi verjetnostmi π .

Iz navedenih lastnosti inventarizacije neposredno izhaja, da vsaka GGE predstavlja v populacijo gozda v okviru njenih meja, vse vzorčne ploskve v mejah ene GGE pa en vzorec (če seveda se zanemari različne mreže znotraj ene GGE in prostore, ki so sploh niso posneti z vzorčnimi ploskvami). Z gozdnimi inventurami vseh GGE se torej zagotavlja vzorčne podatke za ca. 230 populacij GGE, ne pa tudi podatkov za populacijo slovenskih gozdov. Vzporedno s to inventarizacijo tečeta še polnopravinsko kartiranje sestojev na DOF ter terenski popis sestojev, ki obsega še oceno lesne zaloge izdelano s hitro oceno temeljnice (ZGSOEBI, 2017). Posebej teče še kartiranje funkcij gozda.

Osnovni (prvi) način rabe podatkov teh inventur je obračunavanje cenilk (povprečna lesna zaloga, povprečni prirastek, stvarne strukture) za raven GGE. Z vidika vzorčne teorije je ta način obračunavanja korekten in lahko šteje za verificiranega, vse dokler izračunavanje ocen teče znotraj meja ene GGE in rabi potrebam načrtov GGE. Na drugi strani pa preračunavanje ocen na raven odseka/oddelka ni verificirano, niti nima značaja javne metode. Posledično sodi v kategorijo tistih metod, ki se v sistemu načrtovanja ne bi smele rabile.

Razpoložljivost informacij za raven GGO

Ker se za raven GGO ne zbirajo nobeni podatki, se ocene zanje pridobivajo s preračunavanjem vzorčnih podatkov GGE na raven odsekov ter njihovimi kasnejšimi preračunavanji na katerokoli prostorsko raven od odseka, preko GGE in GGO do države. Taki preračuni se zaenkrat rabijo za izdelavo načrtov GGO pa tudi za letna poročila o gozdovih v državi. Za vse tako pridobljene ocene o kazalnikih velja, da ne izpolnjujejo TIER standarda, prav tako pa metoda preračunavanja ni verificirana, niti ni javna.

Čeprav za take ocene ni mogoče reči, da so nastale s kršitvijo statističnih izračunavanj, se je pred njihovim vključevanjem v preračunavanja treba vprašati o smiselnosti početja, saj potrjujejo trditev smeti noter – smeti ven. Ker so vhodni podatki zelo različnega izvora in imajo različne stopnje zanesljivosti in ažurnosti (vzorčni podatki 232 populacij iz različnega časa, z različnimi utežmi, različne metode zbiranja kot so vzorčenje, okulurna cenitev, izostanek informacij za kolikšen del gozdnega prostora ocen ni), so tudi rezultati izračunavanja vprašljivi.

Če povzamemo, ker se za raven GGO posebej ne zbirajo nobeni podatki, za to raven in za načrte GGO ni na voljo ustreznih podatkov. Kolikor se bodo načrti GGO še naprej izdelovali na sedanji način, jih je bolje preimenoovati v povzetke načrtov GGE v GGO. Enako velja tudi za podatke letnih poročil o gozdovih v Sloveniji.

Kot je mogoče povzeti, je današnji gozdarski informacijski sistem, ki ga sestavljajo podatkovne zbirke ZGS in GIS, za izdelavo državnih strateških (in drugih dokumentov) dokumentov neustrezen. Od 34 kazalnikov TGG jih je zadovoljivih samo 8-9. Rešitev je treba iskati v intenziviranju pridobivanja podatkov za številne kazalnike, ki se lahko pridobivajo z MGGE/NGI (klasifikacija prostora, določene funkcije gozda) in v takojšnji zasnovi statističnega raziskovanja, s katero se bo določene podatke o gozdarskem sektorju pridobivalo z rednim anketiranjem. V ta namen je primerno vzpostaviti medsektorsko delovno skupino (SURS, gozdarji, vodarji, kmetijci, drugi), ki bo na novo definirala kazalnike, metode dela in protokole za zbiranje podatkov.

Splošni kriteriji

Splošno

Z administrativnega vidika so pomembni kriteriji izvedljivost dokumenta v realnem času, zadostna upravljavska kapaciteta administracije ter ustreznost financiranja vseh faz strateškega procesa in strateškega dokumenta. Administracija mora najprej vzpostaviti pogoje in sprožiti začetek strateškega načrtovalskega procesa (prostor, navedba služb za strokovno podporo, redno financiranje dela delovne skupine, aktivnosti, materialov in posebnih naročil), oblikovati seznam deležnikov, ki bo kasneje izbral skupino za vodenje strateškega procesa in načrta ter nudenje pravne in drugačne pomoči delovni skupini. V naslednji fazi mora administracija skozi celo življenjsko obdobje dokumenta, ki ga tvorijo strateški proces, redna inventarizacija gozdov, pridobivanje drugih podatkov z naslova trajnostnega gospodarjenja z gozdovi, izdelava strateškega dokumenta, realizacija tega dokumenta, ter kontrola učinkov načrta na terenu (Haberfellner in sod., 1997), zagotavljati zadosten strokovni potencial za izvajanje vseh svojih nalog in zadostna finančna sredstva ter druge pogoje za realizacijo dokumenta.

Poleg navedenih je za izvedbo strateškega procesa bistvena še primernost zakonodajnih rešitev, med katerimi kaže izpostaviti določbe o sodelovanju javnosti v načrtovalskih procesih, nosilcih postopkov in oblikovalcev strateških načrtov ter primerni načrtovalski in prostorski hierarhiji. Če zakonodajne rešitve niso primerne, se načrtovalski proces ne more niti začeti.

Med splošnimi kriteriji zasluži posebno obravnavo primernost zakonodaje za strateški načrtovalski proces. Kot je že bilo nakazano, aktualni ZG (UrL RS, 1993-2022) za izvedbo strateškega procesa in izdelavo strateškega dokumenta ni primeren. Spremembe so potrebne z vidika hierarhije načrtov, njihove predoločene vloge, zagotavljanja demokratizacije in neodvisnosti strateškega procesa ter pristojnosti in vlog pri izdelavi nacionalno pomembnih dokumentov.

- 6. čl. ZG navaja, da so podlaga za gospodarjenje z gozdovi nacionalni gozdni program in načrti za gospodarjenje z gozdovi (načrti GGO, GGE in gozdnogojitveni načrti).
- 9. in 10. čl. še podrobneje določa vlogo GG načrtov.

Komentar: Navedeni uvodni členi (in še kakšen) določajo vrsto načrtov, ki se izdelujejo v okviru načrtovalskega sistema in njihove okvirne vsebine. Noben izmed členov ne omenja strateškega načrta za državo oz. za njene podenote. Členi tudi določajo hierarhijo načrtov. Kolikor bo izdelek načrtovalskega procesa samo politični dokument, poimenovan strategija, večjih težav ni pričakovati, ker bo dokument nasledil Resolucijo o NGP. Če pa bo izdelek strateškega procesa tudi strateški načrt za državo (Kovač, 2019), ga bo treba vključiti v ZG. Ker se bo z njim teoretično vzpostavila štiri ravnska načrtovalska hierarhija, bi to vodilo do vsebinskega podvajanja in popolne zmede glede veljavnosti načrtov. Ker iz načrtovalske (in informacijske) teorije in prakse izhaja, da povečanje števila medsebojno odvisnih načrtov povečuje neučinkovitost načrtovalskega sistema (redundantnost), bo treba prostorsko-načrtovalsko hierarhijo doreči na novo, takoj ko bo o strateških načrtih znanih več podrobnosti.

Skupaj s hierarhijo so pomembna tudi določila glede stratificiranja. Sedanje določbe Pravilnika o načrtih za ... (UrL RS, 1998-2020) določajo uporabo rastiščnogojitvenih razredov (RGR) in obračunskih enot znotraj načrtov GGO in GGE (drevesne sestave, % razvojnih faz, ciljne zaloge, ...). Ker ti RGR zaradi fragmentiranosti (ne glede na kakšen tip dokumenta gre), površinske majhnosti in neznanih stvarnih površin niso primerni (površina združb, ki tvorijo RGR, je določena čez prst), jih kaže opustiti (Kovač in sod., 2012; Kovač, 2018; Kovač in sod., 2018; Kovač, 2019). Opustitvi RGR v prid govori tudi izračun: v primeru uporabe GGO kot prostorskih enot in območnih RGR, bi na ravni države nastalo najmanj ca. 140 stratumov (14 GGO X 10 RGR). Pri predpostavljenih vrednostih i) koeficienta variacije $CV = 60\%$ (velja za LZ; 60% je nizek CV), ii) napake I reda $\alpha = 0,20$ (običajno se rabi $\alpha = 0,05$) in iii) napake II reda $\beta = 0,2$ (običajno se rabi $\beta = 0,10$; pri tem je $P(1 - \beta)$ verjetnost, da do napake II ne pride), bi se za vsakega izmed RGR potrebovalo najmanj 40 ploskev, s katerimi bi bilo mogoče med zaporednima inventurama zaznavati le razlike, ki bile enake ali večje od 20 % (npr. 20% razlika LZ). Za ugotavljanje 10 % razlik med zaporednima meritvama pa bi pri istih pogojih število ploskev moralo znašati 160 za vsak stratum (t.j. ca. 1600 ploskev za vsak GGO).

V tem trenutku bi bile najprimernejše enote, na katere bi bilo smiselno vezati cilje in strateške usmeritve ekoregije in skupine rastišč znotraj njih (Slika 4). Utemeljitev za tako delitev so že bile podane (Kutnar in sod., 2002; ZGRM, 2002-2011; Kovač in sod., 2012). V tem primeru bi državna in ekoregionalna raven predstavljali strateško raven in bi nadomestili sedanjo območno. Z nekaj dodatnimi napor, bi se strateške usmeritve v naslednjih fazah načrtovanja lahko preračunale na druge prostorske enote, znotraj katerih bi se strateški načrt uresničeval. V primeru združitve načrtov z gojitvenimi, bi sistem lahko prešel v dvoravninskega, kar bi bila učinkovita in racionalna rešitev.



Slika 4: Gozdnogospodarska območja (rdeče črte in ime) ter ekoregije Slovenije (obarvano): svetlo zelena=Alpska; vijolična=Pohorska; temno zelena=Predpanonska; cian=Predalpska; rjava=Preddinarska; rjavo-oranžna=Dinarska; temno zelena=Submediteranska ekoregija (Kutnar in sod., 2002; ZGS OE Bled, 2017)

Demokratizacija načrtovanja

- 7 čl. ZG nalaga ZGS, da izdela strokovne podlage za NGP, predlog NGP pa izdela Ministrstvo,
- 14. čl. (postopek priprave in sprejemanja gozdnogospodarskih načrtov) določa načrtovalski postopek ter lastnikom gozdov in javnosti ne omogoča aktivne udeležbe v procesu priprave načrtov GGO in GGE

Obe določbi ZG sta v nasprotju z demokratičnim urejanjem javnih zadev in politično demokracijo. Na primeru Resolucije o nacionalnem gozdnem programu iz l. 2007 (UrL RS, 2007) je bilo pojasnjeno, da ZG ne zagotavlja nobenega izmed devetih pogojev participacije (Šinko, 2019) in omogoča ugrabitev procesa deležnikom. Pomanjkljivost je splošne narave (čeprav vezana na konkretne načrte) in jo kaže odpraviti z enostavno novo določbo in nekaj spremembami v drugih členih ZG. Primeren tekst podaja 18. čl. švicarske zvezne uredbe o gozdovih (WaV, 2021) (Preglednica 11).

Preglednica 11: Določba o sodelovanju javnosti v načrtih, 18. čl. švicarske uredbe o gozdovih (spodaj podčrtano)

Art. 18 Forstliche Planung

(Art. 20 Abs. 2 WaG)

Die Kantone erlassen Vorschriften für die Planung der Waldbewirtschaftung. Darin halten sie insbesondere fest:

- a. die Planarten und deren Inhalt;
- b. die Planungspflichtigen;
- c. die Planungsziele;
- d. die Art der Beschaffung und der Verwendung von Planungsgrundlagen;
- e. das Planungs- und Kontrollverfahren;
- f. die periodische Überprüfung der Pläne.

In den forstlichen Planungsdokumenten sind mindestens die Standortverhältnisse sowie die Waldfunktionen und deren Gewichtung festzuhalten.

Die Kantone sorgen bei Planungen von überbetrieblicher Bedeutung dafür, dass die Bevölkerung:

- a. über deren Ziele und Ablauf unterrichtet wird;
- b. dabei in geeigneter Weise mitwirken kann;
- c. diese einsehen kann.

Pristojnosti ZGS in države pri izdelavi nacionalno pomembnih dokumentov

- 7 čl. ZG nalaga ZGS, da izdela strokovne podlage za NGP, predlog NGP pa izdela Ministrstvo,
- 14. člen pooblašča ZGS da izdeluje načrte,
- 56. čl. nalaga ZGS da pripravlja strokovne osnove NGP.

Čeprav naj bi bili strategija in strateški načrt v interesu javnosti, vse tri določbe dajejo pristojnosti za izdelavo strokovnih vsebin, predlogov in vodenje postopkov izključno državi in njenim podrejenim institucijam. Kot take so v nasprotju z institucionaliziranimi načeli politične demokracije. Zdi se tudi, da slovenska zakonodaja NGP razume precej drugače, kot jo definira mednarodni prostor. ReNGP, eventualna gozdna strategija in strateški načrt so predvsem dokumenti za potrebe ljudi, zato je izdelavo dokumenta treba prepustiti njim. Vloga države in njenih institucij v teh procesih je zagotavljanje strokovne podpore (skrb, da je vse narejeno), dajanje zahtevanih pravnih mnenj, vključevanje zakonskih omejitev in podajanje strokovnih vsebin, za katere so državne institucije ali država zaprosene s strani delovne skupine, ki vodi proces.

5.3 Iskanje konsenza o zadevi s participacijo

Ta metoda (tretja) je namenjena predvsem delu v skupini in je uporabna, ko med udeleženci, ki določajo strateško naravo teme/zadeve/problema, ni mogoče najti konsenza (slika 5). Ta metoda se rabi, če zadeve/teme v načrtih niso vezane na ekološke zakone oz. jih s členjenjem ni mogoče razvrščati po kriterijih. S pomočjo tega postopka, je mogoče reševati različna mnenja o pomembnosti zadev/tem/problemov in o načinih njihovega reševanja, ni pa z njim zadev mogoče razvrščati. Reševanje temelji na treh pristopih (Priscoli, 2003).

- Objektivna analiza je način, pri katerem se do rezultata pride na osnovi upoštevanja aktualnega znanja (priznavanje znanstvenih dejstev), dobrih praks, dolgoletnih izkušenj in zakonodaje.
- Skupna analiza (co-joint analysis) je uveljavljena metoda participativnega učenja. Bistvo analize in participativnega učenja je, da se vse pomembne ugotovitve, znanje in zakonodajo predstavi celotnemu krogu udeležencev. Ti sami skrbijo, da so korektno predstavljeni vsi problemski vidiki in da zadeva ni obravnavana pristransko. Če rešitve niso dosežene z učenjem, se v postopek vključi še pogajanja.
- Tretji način vsebuje elemente mediacije in temelji na iskanju novih rešitev. Če npr. deležniki A, B, C vztrajajo vsak pri svoji rešitvi, potem se kot kompromisno išče četrto rešitev, sprejemljivo za vse.

CILJ/REŠITEV Omejevanje gradnje novih gozdnih poti		
PROBLEM/ZADEVA Intenzivna rekreacija; vznemirjanje živali, intenzivno nabiralništvo, teptanje habitatov vrst	STRINJANJE	
	NESTRINJANJE	
	STRINJANJE	NESTRINJANJE
	2) REŠITEV PROBLEMA + POGAJANJE nestrinjanje z zadevo + strinjanje z rešitvijo	3) INSPIRACIJA /PREGLASOVANJE nestrinjanje z zadevo + nestrinjanje z rešitvijo
	1) OBJEKTIVNA ANALIZA strinjanje z zadevo + strinjanje z rešitvijo	4) SKUPNA ANALIZA + POGAJANJE strinjanje z zadevo + nestrinjanje z rešitvijo

Slika 5: Diagram odločanja pri razvrščanju zadev na primeru prekomerne rekreacije in njenega omejevanja s predpisi.

Razlaga diagrama: Delovna skupina se sooči z dejstvom o prekomerni rekreaciji in prevelikimi človekovimi motnjami v naravi (seveda morajo v realnosti obstajati podatki, ki podpirajo zadevo) ter z rešitvijo, da se rekreacijo omeji tako, da se za določen čas omeji gradnjo gozdnih cest in vlak.

- Primer 1) Deležnik A problem razume in se z rešitvijo strinja. Rešitev je dosežena z objektivno analizo (zakoni, znanstvena dejstva, dobra praksa).
- Primer 2) Deležnik B problema ne razume oz. se s trditvijo o moteči rekreaciji ne strinja a se načelno strinja z rešitvijo. Temu članu skupine, preostali člani (ali povabljeni služba) najprej predloži dokaze o moteči rekreaciji (slike poteptanih rastlin in uhojenih poti, listine inšpekcije o dodeljenih kaznih, slike gorskih kolesarjev in motoristov...) ter mu obrazloži, kakšne so lahko dolgoročne posledice. Če ta razlago sprejme in se z rešitvijo strinja je zadeva rešena, če ne preide v primer 3.
- Primer 3) Deležnik C se s trditvijo o moteči rekreaciji ne strinja, niti se ne strinja z rešitvijo. Pogajanja niso mogoča. V tem primeru ostanejo možnosti preglasovanja, mediacije, ali nove rešitve.
- Primer 4) Deležnik D problem razume, a se ne strinja z rešitvijo. Po njegovem mnenju rešitev (omejevanje gradnje prometnic) problema ne rešuje, ampak ga pometa pod preprogo in generira nove probleme (težavno ukrepanje in delo v neodprtih gozdovih). V pogovoru (pogajanju) predlaga novo rešitev, t.j. da se gradnje prometnic ne omejuje, se pa omejuje vožnjo obiskovalcev (npr. urnik par – nepar), vzpostavi se koridorje za

rekreacijo, ki se odpirajo v določenem zaporedju (en mesec samo koridorja 1 in 3, drugi mesec samo koridor 2 in 4), ter hojo obiskovalcev, ki smejo hoditi samo po cestah, vlakah, in utrjenih poteh. Ta primer je torej rešen s pomočjo nove rešitve, ki upošteva objektivna dejstva in dejansko prispeva k razbremenitvi gozdov s pritiski.

Reference:

- Allen, T.F., Hoekstra, T.W. 2015. Toward a unified ecology. Columbia University Press.
- Bachmann, P. 2005. Forstliche Planung I, II, III. Skript für die Lehrveranstaltungen. In. ETH Zürich, Zürich.
- Bennetts, R.E., Bingham, B.B., 2007. Comparing Current and Desired Conditions of Resource Values for Evaluating Management Performance: A Cautionary Note on an Otherwise Useful Concept. The George Wright Forum 24, 108-116.
- Bennetts, R.E., Gross, J.E., Cahill, K., McIntyre, C., Bingham, B.B., Hubbard, A., Cameron, L., Carter, S.L. 2007. Linking monitoring to management and planning: assessment points as a generalized approach. The George Wright Forum 24, 59-77.
- BMLFUW. 2012. Waldentwicklungsplan - Richtlinien über Inhalt und Ausgestaltung - Fassung 2012 Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Wien, .
- Bončina, A. 2004. Participacija v gozdarskem načrtovanju. Biotehniška fakulteta, Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire., Ljubljana
- Bryson, J., George, B., 2020. Strategic management in public administration. In, Oxford Research Encyclopedia of Politics.
- Bryson, J.M. 2011. Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement. John Wiley & Sons.
- Egestad, P.S. 1999. NATIONAL FOREST PROGRAMMES IN CLEAR TERMS OGRAMMES IN CLEAR TERMS. FORMULATION AND IMPLEMENT TION AND IMPLEMENT TION AND IMPLEMENTATION OF NATIONAL FOREST PROGRAMMES, 11.
- FAO. 2006. Understanding national forest programmes. Guidance for practitioners. National Forest Programme facility. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome
- Forest Europe, 2022. Forest Europe home page. In.
- Glück, P. 1999. National Forest Programs—significance of a forest policy framework. Formulation and implementation of national forest programmes 1, 39-51.
- Glück, P., Oesten, G., Schanz, H., Volz, K. 1999. Formulation and Implementation of National Forest Programmes Volume I: Theoretical aspects. EFI Proceedings No. 30.
- Haberfellner, R., Nagel, P., Becker, M., Büchel, A., von Massow, H. 1997. Systems Engineering: Methodik und Praxis. Verlag Industrielle Organisation Zürich, Zürich.
- Haufler, B.J., Crow, T., Wilcove, D. 1999. Scale considerations for ecosystem management. In: R. Szaro, N.C.J., W.T. Sexton, and A.J. Malk, editors. (Ed.), Ecological stewardship: a common reference for ecosystem management. Elsevier Science. Oxford, United Kingdom., Oxford, str. 331-342
- Hunger, J.D., Wheelen, T.L. 2013. Essentials of strategic management. Pearson.
- IAEG-SDG. 2021. Tier classification for global SDG indicators (March 29, 2021). In.
- Johnson, N.C., Malk, A.J., Szaro, R.C., Sexton, W.T. 1999. Ecological stewardship: a common reference for ecosystem management. Practical reference for scientists and resource managers.
- Karr, J.R. 1991. Biological integrity: a long-neglected aspect of water resource management. Ecological applications 1, 66-84.
- Klijn, F., de Haes, H.A.U. 1994. A hierarchical approach to ecosystems and its implications for ecological land classification. Landscape ecology 9, 89-104.
- Kovač, M. 2002. Large-scale strategic planning for sustainable forest development. In. Diss., Technische Wissenschaften ETH Zürich, Nr. 14722, 2002.
- Kovač, M. 2003. Velikoprostorsko strateško načrtovanje za trajnostni razvoj gozdov (1. del)/Large-scale strategic planning for sustainable development (Part 1). Gozdarski vestnik 61.
- Kovač, M. 2004a. Velikoprostorsko strateško načrtovanje za trajnostni razvoj gozdov (2. del). Gozdarski vestnik 62.
- Kovač, M. 2004b. Velikoprostorsko strateško načrtovanje za trajnostni razvoj gozdov (3. del). Gozdarski vestnik 62.
- Kovač, M. 2004c. Velikoprostorsko strateško načrtovanje za trajnostni razvoj gozdov (4. del). Gozdarski vestnik 62.
- Kovač, M. 2014. Stanje gozdov in gozdarstva v luči Resolucije nacionalnega gozdnega programa. Gozdarski vestnik 72, 59-75.

- Kovač, M. 2015. Mnenje o realizaciji gozdnogospodarskega načrta GGE Straža-Toplice (2008-2017) In: Slovenije, G.i. (Ed.), Ljubljana, 6 str.
- Kovač, M. 2016. Nacionalna poročanja o gozdovih v izbranih evropskih državah in sloveniji. Geodetski Vestnik 60.
- Kovač, M. 2018. Gozdnogospodarsko načrtovanje v Sloveniji na razpotju: kritična analiza sedanjega sistema (drugi del) Gozdarski Vestnik.
- Kovač, M. 2019. Gozdnogospodarsko načrtovanje v Sloveniji na razpotju: alternative sistema gozdnogospodarskega načrtovanja v Sloveniji:(3. del). Gozdarski vestnik 7, 284-309.
- Kovač, M., Ficko, A., Ščap, Š., Piškur, M., Japelj, A., Šinko, M., Westergren, M., Božič, G. 2019. Indikatorji za spremljanje nacionalnega programa gozdov in trajnostnega gospodarjenja z gozdovi v Republiki Sloveniji. Zaključni elaborat. In: Gozdarski inštitut Slovenije, Ljubljana.
- Kovač, M., Kutnar, L., Mali, B., Hladnik, D. 2012. Izboljšanje informacijske učinkovitosti gozdnogospodarskega načrtovanja in gozdarskega informacijskega sistema: Zaključno poročilo o rezultatih ciljnega raziskovalnega projekta V4-1070. In: Gozdarski inštitut Slovenije, Ljubljana, 33 str.
- Kovač, M., Planinšek, Š., Kutnar, L., Kraigher, H. 2018. Gozdnogospodarski načrti gozdnogospodarskih enot: stanje in priporočila za njihovo izboljšanje: sintezno poročilo o primernosti osnutkov gozdnogospodarskih načrtov gozdnogospodarskih enot. In: Gozdarski inštitut Slovenije.
- Kušar, G., Kovač, M. 2023. Are Slovenia's forests deviating from sustainable development? *Acta Silvae et Ligni* 131.
- Kušar, G., Kovač, M., Simončič, P. 2010. Methodological bases of the forest and forest ecosystem Condition survey. In: Kovač, M. (Ed.), Control sampling method in Slovenia-history, characteristics and use. SFI, Silva Slovenica, Ljubljana, 7 str.
- Kutnar, L., Zupančič, M., Robič, D., Zupančič, N., Žitnik, S., Kralj, T., Tavčar, I., Dolinar, M., Zrnec, C., Kraigher, H., 2002. Razmejitev provenienčnih območij gozdnih drevesnih vrst v Sloveniji na osnovi ekoloških regij. Zbornik gozdarstva in lesarstva, 73-117.
- Marchand, A.X. 1849. Mémoire sur le déboisement des montagnes: adressé à la Direction de l'intérieur du Canton de Berne. Imprimerie et lithographie de Vtor Michel, Porrentruy.
- Maurer, B.A. 1993. Biological Diversity, Ecological Integrity, and Neotropical Migrants: New Perspectives. General Technical Report RM., 24.
- McRoberts, R.E., Tomppo, E., Schadauer, K., Vidal, C., Ståhl, G., Chirici, G., Lanz, A., Cienciala, E., Winter, S., Smith, W.B. 2009. Harmonizing national forest inventories. *Journal of Forestry* 107, 179-187.
- MGRT, MKO, 2012. Les je lep. Ljubljana.
- Mintzberg, H., Ghoshal, S., Lampel, J., Quinn, J.B. 2003. The strategy process: concepts, contexts, cases. Pearson education.
- MKGP. 2022. Operativni program za izvajanje nacionalnega gozdnega programa za obdobje 2022-2026/Predlog. In.
- OJEU. 2018. Regulation (EU) 2018/841 of the European parliament and of the Council of 30 May 2018 on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework, and amending regulation (eu) no 525/2013 and decision no 529/2013/EU. V: OJEU.
- Omernik, J.M. 1987. Ecoregions of the conterminous United States. *Annals of the Association of American geographers* 77, 118-125.
- Pacios, A.R. 2004. Strategic plans and long-range plans: is there a difference? *Library management*.
- Perko, F. 2018. Dopolnitve k prispevku o zgodovini gozdnogospodarskega načrtovanja *GozdVestn* 76: 7-8. In: Zveza gozdarskih društev Slovenije.
- Pfiffner, M. 2022. The Neurology of Business: Implementing the Viable System Model. Springer Nature.
- Priscoli, J.D. 2003. Participation, Consensus Building and Conflict Management Training Course:(tools for Achieving PCCP). UNESCO.
- Reed, M.S. 2008. Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological conservation* 141, 2417-2431.
- Schlaepfer, R. 1997. Ecosystem-Based Management of Natural Resources: a Step Towards Sustainable Development. International Union of Forestry Research Organizations, Zvolen.

Šinko, M. 2014. Gozdna vladavina in nacionalni gozdni program/Forest governance and National forest programme Gozdarski vestnik 72, številka 100-109.

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

Šinko, M. 2022. Zavod za gozdove. Tajni uradni list za gozdove. In, Dnevnik. Dnevnik, Ljubljana.

Skudnik, M. in sod. 2020. Nacionalna gozdna inventura : interna navodila za terensko delo (2020-2024) : (ver. 02 / 2022) : dopolnitve 13. 5. 2022. Gozdarski inštitut Slovenije., Ljubljana.

Ståhl, G., Cienciala, E., Chirici, G., Lanz, A., Vidal, C., Winter, S., McRoberts, R.E., Rondeux, J., Schadauer, K., Tomppo, E. 2012. Bridging national and reference definitions for harmonizing forest statistics. Forest Science 58, 214-223.

Stec, S., Casey-Lefkowitz, S. 2000. The Aarhus Convention: an implementation guide. The Commission.

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

Tomppo, E., Gschwantner, T., Lawrence, M., McRoberts, R.E. 2009. National Forest Inventories. Pathways for Common Reporting. Springer, Heidelberg, Dordrecht, London, New York.

Tomppo, E.O., Schadauer, K. 2012. Harmonization of national forest inventories in Europe: Advances under COST Action E43. Forest Science 58, 191-200.

UN/ECE. 1979. The convention on long-range transboundary air pollution (CLRTAP). In.

UNECE. 1998. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. UNECE.

United States, Committee of Scientists, 1999. Sustaining the people's lands: recommendations for stewardship of the national forests and grasslands into the next century. University of Michigan Library (January 1, 1999).

UrL RS. 1991-2006. Ustava Republike Slovenije. In: RS, U.I. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp>

UrL RS. 1993-2022. Zakon o gozdovih. RS, U.I.

UrL RS. 1998-2020. Pravilnik o načrtih za gospodarjenje z gozdovi in upravljanje z divjadjo. In: RS, U.I.

UrL RS, 2007. R E S O L U C I J A o nacionalnem gozdnem programu (ReNGP). RS, U.I.

van Wolferen, M., 2017. Case C-243/15 Lesoochranárske zoskupenie vlk v Obvodný úrad Trenčín: eu: C: 2016: 838. Journal for European Environmental & Planning Law 14, 136-151.

Von Bertalanffy, L. 1988. General System Theory: Foundations, Development, Applications: Rev. Ed. George Braziller, New York.

von Carlowitz, H.-C. 1713. Sylvicultura Oeconomica Oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht Nebst Gründlicher Darstellung Wie zu förderst durch Göttliches Benedeyen ... dem allenthalben und insgemein einreissenden Grossen Holtz-Mangel, Vermittelst Sae-Pflantz-und Versetzung vielerhand Bäume zu prospiciren rathen ... Alles zu nothdürfftiger Versorgung des HASuß-Bau-Brau_berg und Schmelz_Wesens ... Worbey zugleich eine gründliche Nachricht von denm in Churfl. Sächß. Landen Gefundenen Turff dessen Natürliche Beschaffenheit / grossen Nutzen / Gebrauch und nützlichen Verkohlung. Bey Leipzig, Johann Friedrich Brauns sel. Erben.

WaV. 2021. Verordnung über den Wald. In: Bundesrat, D.S., Bern.

Winkel, G., Sotirov, M. 2011. An obituary for national forest programmes? Analyzing and learning from the strategic use of "new modes of governance" in Germany and Bulgaria. Forest Policy and Economics 13, 143-154.

Zafran, J., Kovač, M. 2022. Strateški načrti v gozdarstvu. In. Gozdarski inštitut Slovenije.

ZGRM, 2002-2011. Zakon o gozdnem reprodukcijskem materialu (ZGRM) In: RS, U.I.

ZGS, 2022. Poročilo Zavoda za gozdove Slovenije o gozdovih 2022. ZGS, Ljubljana.

ZGS OE Bled, 2017. Gozdnogospodarski načrt gozdnogospodarske enote Pokljuka 2016 - 2025 (Štev.: 02 – 04/16). In. Zavod za gozdove Slovenije, Območna enota Bled, Ljubljana.