

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

Zasnova spremljanja participacije

Delni rezultat A4.4 (M4.3)

Tjaša Baloh



Datum: september 2024

Izvleček: Ta dokument zajema predlog sistema spremljanja uspešnosti participacije v toku strateškega procesa NGP. Zasnova procesa temelji na intenzivnem vključevanju deležnikov v vseh fazah procesa na različne načine oziroma v različnih organizacijskih oblikah, zato je pomembno, da participacijo tudi presodimo. Projektni predlog ponuja pristop s šestimi elementi po katerih lahko presojamo uspešnost participacije. Pristop je relativno kvantitativen in zato do neke mere standardiziran, kar pa prinaša manj pristranskosti in ponovljivost postopka. Je torej ključen del pete faze strateškega procesa in izrazito evalvacijski. Na podlagi izidov je mogoče sproti odpravljati pomanjkljivost participativnega procesa oziroma zasnovo participacije docela spremeniti za naslednje strateške procese.

1. Predstavitev obravnavane problematike

Upravljanje z naravnimi obnovljivimi viri je proces, ki zaradi uveljavljanja načela trajnosti zahteva strateški pristop. Ta se izraža skozi strateško planiranje in strateško upravljanje. Strateško planiranje (ali oblikovanje strategij) je discipliniran posvetovalni postopek, v okviru katerega se oblikujejo najbolj osnovne odločitve in usmeritve glede prihodnjega načina dela z naravnimi viri in z organizacijo, ki upravlja s temi viri. Nasprotno je strateško upravljanje precej širši pojem in poleg strateškega planiranja obsega še organizacijo dela, izvedbo strateškega načrta in njegovo kontrolo.

Javni dialog je kot bolj množičen proces poznan dobra tri desetletja. Razvil se je iz hierarhično organiziranega racionalnega načina upravljanja, ki ni prenesel demokratičnega oblikovanja odločitev oz. ni deloval. Posledično, javni dialog temelji na mreženju informacij in deležnikov in teče v vseh smereh: npr. od znanstvenih ali drugih ugotovitev do politike (problem in politična rešitev) ter od nazaj od politike do ljudi (oblikovanje strategij v participativnih postopkih).

Slovensko gozdarstvo se je s participativnim načrtovanjem rabe gozdov seznanilo dokaj zgodaj. Načrtovanje, ki poskuša usklajevati različne družbene interese, je zahtevno in terja veliko sodelovanja, tako organizacijsko kot tudi z zainteresirano javnostjo in lastniki gozdov. Proces priprave in sprejemanja gozdnogospodarskih načrtov sicer temelji na načelih participacije, vendar v veliki meri zgolj na informiranju in le v zelo majhnem deležu tudi na posvetovanju. To je zapleten in dolgotrajen proces, prispevki lastnikov gozdov in ostale javnosti, tako v fazi priprave načrtov kot tudi pri javnih razgrnitvah in javnih obravnavah, so nezadostni. Bolj aktivne oblike participacije, kot so delavnice, sestanki, delovne skupine, ipd. niso del formalnega postopka. Takšna participacija je najmanj primerna z vidika legitimnosti načrtov saj ti niso utemeljeni na konsenzu deležnikov.

Posledica takšnega pristopa pri načrtovanju se kaže v nezadovoljstvu nekaterih deležnikov. Lastniki gozdov čutijo pomanjkanje komunikacije in posvetovanja z njimi in si želijo proaktivno sodelovati pri načrtovanju gospodarjenja na zasebni posesti. Nizko stopnjo sodelovanja lastnikov v participativnih postopkih lahko deloma pojasnimo s slabim poznavanjem gozdnogospodarskega načrtovanja med lastniki, ti tudi menijo, da vsebina in oblika načrtov nista prilagojeni znanju običajnega lastnika gozda. Za uspešno uresničevanje ciljev načrtov je potrebno lastnike gozdov tako motivirati kot tudi izobraziti in povezati.

Večja je bila vključenost javnosti v proces nastanka resolucije o Nacionalnem gozdnem programu (NGP) pred 15 leti. Po navedbah je bilo v proces vključenih 680 deležnikov, pri čemer ni znana njihova struktura. Na drugi strani, sicer redka tuja poročila navajajo, bistveno bolj intenziven gozdni dialog. V Avstriji npr. je trajal skoraj tri leta, vanj pa je bilo vključenih več kot 80 skupin deležnikov (BMLFUW, 2007). Podobno je tekel dialog v Švici, ki ima približno toliko gozda kot RS. Samo v pripravo temeljnih tem NGP je bilo vključenih 130 izvedencev, v razpravah jih je sodelovalo več kot 500, javnost pa je sodelovala prek spleta, kjer je bilo zabeleženo ca. 340.000 zadetkov in več kot 31.000 obiskovalcev. Uspešen dialog je ob priliki oblikovanja nacionalne gozdne strategije tekel tudi na Finskem. Kljub temu je treba vedno vzeti v zakup, da vsak dialog ni nujno uspešen.

Učinkovit proces je torej potrebno skrbno in premišljeno oblikovati. S tem mislimo na zavestno razmišljanje in načrtovanje dejavnosti in dogodkov, ki so potrebni za doseganje zelenih

rezultatov, glede na fazo in dinamiko posameznega procesa. Dober dizajn na katerem koli področju je nekaj, kar dobro ustreza potrebam uporabnikov v danem kontekstu, za kar pa ni preprostega recepta ali načrta. Skupaj z zainteresiranimi stranmi bomo morali slediti iterativnemu procesu, v katerem bomo ocenjevali trenutno stanje, načrtovali, izvajali, pregledovali, prilagajali in ponovno načrtovali.

V okviru delovnega sklopa smo oblikovali predlog spremljanja participativnega procesa oz. gozdnega dialoga za pripravo nove strategije za gospodarjenje z gozdovi. Predlog predvideva prilagajanje na spremembe v okoliščinah v prihodnje in je oblikovan na osnovi dobrih praks in izmenjavi izkušenj z avstrijskim procesom gozdnega dialoga.

2. Primer dobre prakse: Avstrija

Program dela

Program dela obsega merilne kazalnike, ukrepe in izvedbo.

Potem ko so Gozdno strategijo 2020+ razvili vsi vključeni v Gozdni dialog in jo soglasno sprejeli na okrogli mizi, je treba pripraviti ločen delovni program za njeno izvajanje. Program dela vsebuje konkretne ukrepe in je osrednji izvedbeni instrument Gozdne strategije. Kot "živ" dokument ga je treba nenehno razvijati in prilagajati. Vse institucije, ki so zavezane Gozdnemu dialogu in njegovim rezultatom, so odgovorne za izvajanje ukrepov po Strategiji oziroma programu dela na svojem področju delovanja.

Kazalniki izpolnjujejo dve pomembni nalogi za dialog o gozdovih. Po eni strani se uporabljajo za preverjanje, kako se določen status spreminja glede na želene cilje. Po drugi strani pa nam omogočajo oceniti, v kolikšni meri ukrepi prispevajo k doseganju ustreznih ciljev. S tema dvema funkcijama kazalniki pokažejo potrebo po ukrepanju.

Evalvacija

V primernem trenutku se ovrednoti uspešnost izvedenih ukrepov in doseganje ciljev. Na podlagi rezultatov vrednotenja se ponovno oceni dejansko stanje gozdov in začne nov krog Gozdnega dialoga.

3. Peta faza: Evalvacija

Zelo malo procesov učinkovito vključuje spremljanje v proces. Pri tem gre za spremljanje, ki akterjem omogoča, da spoznajo svoj proces, ko se odvija, in ga prilagodijo. Pomembno je spremljati ne samo pričakovane in nepričakovane rezultate procesa, temveč tudi pričakovanja in kakovost samega procesa: vključiti deležnike v razpravo o tem, kaj bi zanje pomenilo kakovosten proces, nato pa vzpostaviti sisteme za spremljanje in redno pregledovanje. To je lahko zelo močno orodje za izboljšanje procesa. V procesu NGP je peta faza namenjena evalvaciji procesa, tako z vidika vsebinskih kazalnikov kot z vidika doseganja ravni participacije med deležniki.

Vsebinska evalvacija: Kazalniki

Za spremljanje vsebine je potrebno razviti kazalnike in jih vključiti v sistem poročanja. Vsebinska evalvacija: Načrt za spremljanje in ponovni pregled strategije in ukrepov, tako da jih je mogoče po potrebi prilagoditi.

- Sistem kazalnikov trajnostnega gospodarjenja z gozdom
- Spremljanje razvoja gozdov z vložki različnih sektorjev

Evalvacija procesa

Zagotavljanje zadostne participacije deležnikov v procesih oblikovanja politik je običajno velik izziv in terja sistematičen pristop, izdatne napore in strokovne kapacitete koordinacije deležnikov ter neprekinjeno spremljanje uspešnosti participacije. Predlagamo, da se za

spremljanje participacije v strateškem procesu NGP uporablja sistematičen in transparenten pristop, kjer lahko kvantitativno opredelimo več dopolnjujočih se vidikov participacije. Ti morajo celovito opisati bistvene izzive participacije, ki jih lahko na podlagi ovrednotenja vidikov nenehno izboljšujemo.

Naš predlog povzema šest elementov participacije deležnikov, ki deloma gradi na preteklih poskusih zasnove sistema spremljanja participacije, kot je t.im. lestvica participacije državljanov Arnsteina (1969), ravni participacije Mosterta (2003) in meril participativnega procesa Rascheja (2005), deloma je plod dela projektne skupine, orodja pa so povzeta po priročniku večdeležniškega partnerstva (Bouwer, 2019). Šest elementov uspešne participacije je:

- *aktivnost deležnika* zrcali udejstvovanje deležnika z merjenjem stopnje vključenosti deležnika v strateški proces NGP

Vprašanje: ali imajo deležniki možnost aktivne vloge v participativnem procesu z izražanjem mnenj, idej in razpravljanjem o načrtovalskih možnostih (scenarijih)?

- *enakost* pomeni pravičnost pri vključevanju relevantnih deležnikov proces oziroma ali imajo vsi enake možnosti participacije

Vprašanje: ali imajo vsi deležniki enake možnosti vplivati na izid strateškega procesa?

- *transparentnost* kaže na odprtost procesa v smislu delitve informacij med deležniki ter jasnosti procesa sprejemanja odločitev

Vprašanje: ali so deležniki obveščeni o poteku strateškega procesa, kot tudi protokola oblikovanja strateškega dokumenta in sprejemanja odločitev na način, ki jim omogoča kompetentno zagovarjati svoje interese?

- *delitev moči* se zrcali v (ne)ravnovesju moči odločanja med deležniki

Vprašanje: ali oblasti delijo moč odločanja z ostalimi deležniki s tem ko dajo njihovim mnenjem formalni status v procesu sprejemanja odločitev?

- *prilagodljivost* se pokaže v sposobnosti sprejemanja sprememb in novih vložkov (inputov) deležnikov

Vprašanje: ali se participacija dogaja v času ko so bistvene zadeve (strateške teme, cilji, ukrepi) v kontekstu NGP še odprte in je o njih mogoče razpravljati?

- *doseg* zrcali obseg participativnega procesa in običajno pomeni ali je vključena široka paleta deležnikov, ali je to omejeno na nekaj predstavnikov skupine.

Vprašanje: ali je participacije omejena na majhno skupino predstavnikov deležniških skupin ali vključuje bistvene segmente celotne množice deležnikov?

Vsako od teh elementov je mogoče oceniti vsaj na tri-stopenjski lestvici visoko-srednje-nizko, na podlagi teh pa je mogoče celovito opredeliti stanje participacije.

| Dimenzija/Raven | |
|------------------------|---|
| Aktivnost | |
| | |
| Nizka | Deležniki so samo obveščeni. |
| | |
| Srednja | Posvetovanje: deležnike prosimo, da podajo svoje mnenje o načrtih. |
| | |
| Visoka | Poteka aktivno sodelovanje. Zainteresirane strani z različnimi interesi se srečajo, da razpravljajo o načrtih. |
| | |
| Enakopravnost | |
| | |
| Nizka | Nekatere prizadete zainteresirane strani ali skupine so izključene iz procesa. |
| | |
| Srednja | Vsi deležniki so vključeni osebno ali jih zastopa ustrezna oseba, vendar z različno stopnjo vpliva na izid. |
| | |
| Visoka | Vsi deležniki imajo podoben vpliv na izid procesa. Sodelujejo osebno ali pa jih zastopa ustrezna oseba. Vsi udeleženci imajo dostop do enakih informacij, njihovi glasovi pa imajo enako težo. |
| | |
| Preglednost | |
| | |
| Nizka | Pomembne informacije so deležnikom namenoma prikrite. |
| | |
| Srednja | Zainteresirane strani so dobro obveščene, čeprav je nekaj manjših pomanjkljivosti. Na primer, nekatere informacije niso posredovane v zgodnji fazi, niso nevtralne ali težko razumljive. |
| | |
| Visoka | Notranje: Zainteresirane strani so v zgodnji fazi obveščene o vseh pomembnih vidikih projekta in procesa na način, da lahko učinkovito zagovarjajo svoje interese. Zunanje: Javnost je obveščena o poteku in rezultatu sodelovanja. |
| | |
| Delitev moči | |
| | |
| Nizka | Organ lahko mnenja zainteresiranih strani prezre. |
| | |
| Srednja | Mnenja deležnikov so dobila uraden status in imajo vnaprej določeno težo pri odločanju. Organ bo pojasnil razloge, če sprejeta odločitev odstopa od predlogov deležnikov. |

| | |
|------------------------|--|
| | |
| Visoka | Zainteresirane strani in oblast običajno sprejmejo odločitve. |
| | |
| Prilagodljivost | |
| | |
| Nizka | Zainteresirane strani so vključene šele, ko so sprejete vse pomembne odločitve. |
| | |
| Srednja | Zainteresirane strani so vključene dovolj zgodaj, da lahko vplivajo na nekatera pomembna vprašanja zasnove projekta. |
| | |
| Visoka | Zainteresirane strani so vključene v zgodnji fazi in lahko vplivajo na pomembna vprašanja, kot je lokacija lokacije, ali je načrtovani ukrep sploh potreben itd. |
| | |
| Doseg | |
| | |
| Nizka | Le majhna skupina deležnikov, npr. predstavniki, sodeluje. |
| | |
| Srednja | Številne zainteresirane strani ne morejo sodelovati osebno. |
| | |
| Visoka | Vse znane relevantne zainteresirane strani – pri sodelovanju javnosti, vključno s člani širše javnosti – so dobile priložnost osebno sodelovati. |

Različna stanja je mogoče pripisati tudi vsem organizacijskim oblikam participacije deležnikov, ki jih predlagamo v tem projektu.

| Stanje participacije | Opis | Primernost za organizacijske oblike |
|------------------------------|--|--|
| Horizontalna participacija | Omogoča posvetovanje več deležnikov oziroma širokega nabora njihovih skupin. | Okrogle mize |
| Vertikalna participacija | Vključuje izbrano skupino deležnikov in je zelo intenzivna v smislu aktivnosti, notranje transparentnosti, prilagodljivosti in delitve moči. | Tematske delovne skupine |
| Osredotočena participacija | Vključeni le deležniki, ki so bistveni za podporo odločitvam in pridobivanje potrebnih informacij. | Priložnostni forumi |
| »Odločitev-oznanilo-zagovor« | Ta je omejena le na pridobivanje podpore za odločitve, ki so bile že sprejete. | Je pogosto kritizirana in neželena oblika. |
| Simbolična participacija | Aktivno vključuje veliko število deležnikov in ti imajo na voljo obilo informacij, vendar ti na odločitve nimajo pomembnega vpliva. | Ni zelena oblika. |
| Intenzivna participacija | | Okrogle mize |

| | | |
|--|--|--|
| | Ta omogoča neposreden dialog med predstavniki vseh deležnikov in jim daje možnost izmenjave znanja in stališč o relevantnih vprašanjih. Pri sprejemanju odločitev ta ne morejo biti spregledana. | |
|--|--|--|

4. Orodja

Evalvacijo participacije je potrebno izvesti tudi med deležniki, saj različne participativne metode vrednotenja na koncu delavnice pomagajo preveriti, ali so pričakovanja in cilji izpolnjeni ter kaj je potrebno za naslednje korake.

Ocenjevalno kolo (približno 30-40 minut)

1. korak: Oblikujte skupine in prosite vsako skupino, naj prinese dve temi, ki ju želi oceniti. Teme za ocenjevanje so lahko vse: rezultati, vsebina, olajšanje, material, logistika itd. Naredite prvi krog in vprašajte SAMO eno temo iz vsake skupine. Če isto temo omenja več kot ena skupina, jo izberite in zapišite na kartico. Naredite drugi krog in prosite za vse NOVE teme, ki še niso bile omenjene. Izberite pet kartic s temami, ki jih omenja več kot ena skupina udeležencev

2. korak: Naredite ocenjevalno kolo: velik krog na tabli s petimi črtami od sredine. Na koncu vrstic dodajte pet kartic s temami. Dodajte točkovanje v vsako vrstico: 0 (ni rezultatov) na sredini; 100 % na krogu, 50 % na polovici. Za pomoč pri točkovanju lahko dodate 25 % in 75 %.

3. korak: Kot skupina vsi z označevalcem označijo svoj rezultat za vsako od petih tem.

4. korak: Nato moderator pokaže rezultate (naredite oblak okoli vsake skupine rezultatov) in vpraša enega predstavnika visoke ravni in enega predstavnika nizke ravni, zakaj je tam dosegel točkovanje. Upoštevajte te komentarje.

Namen orodja

Skupna refleksija o doseženem, artikulacija, kaj je še potrebno, in ustvarjanje zaveze za uresničitev naslednjih korakov.

Kdaj ga uporabiti?

Faza zavezanosti, ko je treba sprejeti odločitve in se dogovoriti o dejanjih