

# GOVERNANCE AKO NOVÝ PRÍSTUP K OBHOSPODAROVANIU ZDROJOV

MIKULÁŠ ČERNOTA

*Národné lesnícke centrum – Lesnícky výskumný ústav, T.G. Masaryka 22, 960 22, Zvolen, Slovenská republika,  
email: cernota@nlcsk.org*

## Úvod

Kvalitné obhospodarovanie lesov, ktoré prispieva ku kvalite života ľudí závisí vo veľkej miere od dejov a postupov mimo lesa. Medzi inými je to napríklad kvalita politických nástrojov, postoj spoločnosti, normatívne a inštitucionálne podmienky – čiže dobré spravovanie. Procesy a nástroje v rámci lesníckeho sektora aké zahŕňa dobré spravovanie lesov vyžadujú podporné alebo aspoň neškodiacu politiku a inštitúcie z oblasti obchodu, makroekonómie, poľnohospodárstva, energetiky a ostatných sektorov, ktoré ovplyvňujú lesy a ľudí na lesoch v istej miere závislých. Zatiaľ, čo veľa elementov v rámci spravovania na pohľad s lesmi len málo súvisí, predsa majú dôležitý vplyv na ich obhospodarovanie (IIED, 2003).

Keďže na Slovensku sa téme spravovania ako konceptu, len začína dávať akcent, týmto článkom by sme chceli priblížiť základné elementy spravovania z konceptuálneho hľadiska, tak ako vyplývajú zo súčasnej odbornej diskusie o teórii spravovania. Chceli by sme sa venovať konceptu spravovania, tak ako ho podáva lesnícka veda súčasnosti.

## Spravovanie - governance - koncept a pôvod

Termín spravovania je veľmi všestranný. Je používaný v spojitosti s rôznymi smermi súčasných sociálnych vied, hlavne ekonómie a politických vied. Európska komisia v „Bielej knihe o európskom spravovaní“ definuje spravovanie ako súbor procesov a pravidiel, ktoré ovplyvňujú spôsob aplikácie moci na európskej úrovni, hlavne s ohľadom na otvorenosť, participáciu, zodpovednosť, efektívnosť a koherenciu. Týchto päť princípov dobrého spravovania vzájomne dopĺňa princíp subsidiarity a proporcionality.

Označenie spravovania – ang. governance, je v súčasnosti využívané na pomenovanie viacerých oblastí riadenia vo verejnej správe, podnikového manažmentu a ostatných súvisiacich s inovatívnym spôsobom riadenia a implementácie participácie do procesov rozhodovania. Termín spravovania poukazuje na tzv. postmoderné formy ekonomickej a politickej organizácie.

Buttoud (2007) uvádza niektoré dôvody pre nutnosť zmeny a implementácie nových systémov do riadenia lesníctva:

- zmena druhu úžitkov z lesa
- netrhové úžitky naberajú na význame
- globálna zodpovednosť pre ochranu ŽP a zdrojov sa zvyšuje
- štát a profesionáli nemôžu ostať ako diváci tohto procesu
- rastúce požiadavky na transparentnosť a publicitu procesu rozhodovania

## Elementy spravovania

Spravovanie tvoria vzájomne prepojené kontinuálne sociálne procesy, ktoré vo vzájomnej koherencii vytvárajú systém. Nasledovné elementy spravovania tvoria jadro tohto procesu:

## I. Participácia

Na participáciu sú v rôznych vedných oblastiach ako aj sektoroch rôzne názory. Andrea Finger-Stich (2003) dáva do kontrastu dve definície:

Prvá sa datuje do 70-tych rokov minulého storočia a bola často citovaná v literatúre Výskumného ústavu Organizácie Spojených Národov pre sociálny rozvoj. Poukazuje na dopyt po inštitucionálnych zmenách ako boli formulované občianskou spoločnosťou v rozvojových krajinách:

„Participáciu tvoria organizované snahy pre zvýšenie kontroly nad zdrojmi a normatívnymi inštitúciami v daných sociálnych situáciách na strane skupín a hnutí, ktoré boli až doteraz z takejto kontroly vyradené.“ (Pearse and Stiefel 1979 in Finger-Stich 2003).

Druhá definícia pochádza takisto z politického fóra súvisiaceho so štruktúrou OSN, konkrétne z FAO/ECE/ILO pracovnej skupiny pre participáciu verejnosti v lesníctve. Bola vytvorená v roku 2000 vzhľadom na zmeny lesníckych politík smerom k participatívnym prístupom na európskom a severo-americkom kontinente, ktoré boli iniciované hlavne verejnými agentúrami:

„Participácia verejnosti je dobrovoľný proces, v ktorom môžu ľudia individuálne alebo prostredníctvom organizovaných skupín vyjadrovať názory a prejavovať záujmy a majú potenciál ovplyvniť rozhodnutia alebo vecné výstupy.“ (FAO et Al. 2000 in Finger-Stich 2003).

Koncept spravovania počíta s formou participatívnej demokracie a transparentnosti. V tomto ohľade je potrebné stanoviť podmienky pre takúto formu participácie.

Rozdiely medzi tradičným procesom participácie verejnosti a participatívnou demokraciou podľa Alessandra (2003) sú nasledovné:

- a) V tradičnom procese participácie verejnosti externé agentúry definujú problémy a proces zberu informácií a takto kontrolujú analýzu. Konečné rozhodnutie je spravené externou agentúrou po fáze konzultácií.
- b) V procese participatívnej demokracie sa komunity zúčastňujú prostredníctvom iniciatív. Vytvárajú kontakty s externými inštitúciami pre zdroje a technickú pomoc, ktorú potrebujú, ale zostáva im kontrola nad spôsobom využívania zdrojov (kolaborácia). Konečné rozhodnutia sú vykonané sociálnymi hráčmi po fáze negociácie a zosúladenia.

Typy participácie verejnosti (Alessandro 2003)

Pasívna participácia, participácia v podávaní informácií a manipulatívna participácia nemôžu byť považované za reálne metódy participácie, pretože účastníci nemajú silu a vplyv na konečné rozhodnutie. Konzultatívna participácia je klasická metóda odvodená od tradičnej teórie participácie verejnosti. V rámci tejto metódy sú účastníci oslovení a odpovedajú na otázky. Takýto proces nezahŕňa žiadny podiel na rozhodovaní a profesionáli nemajú povinnosť zobrať do úvahy názory ľudí.

Funkčná participácia, interaktívna participácia a sebamobilizácia sú metódy spojené s teóriou participatívnej demokracie. Len posledné dve sú relevantné pre participatívne učenie sa a pluralizmus, keďže zahŕňajú záujmové skupiny ako nezávislých účastníkov. Sebamobilizácia zahŕňa dve úrovne participácie: delegovaná moc (občanmi daná kontrola nad rozhodovaním úradu) a moc občanov (občania majú totálnu kontrolu).

Po niekoľkých rokoch rôznych skúseností s procesmi participácie vo viacerých krajinách vzišlo niekoľko myšlienok vrátane dvoch hlavných: participácia nevyrieši všetky problémy (niekedy aj nejaké vytvorí) a zistenie, že neexistujú nijaké lepšie alebo horšie spôsoby participácie, ktoré by sa dali hodnotiť, pokiaľ postupy v participácii závisia na type demokracie a systéme rozhodovania. Participácia v lesníctve stále vyvoláva otázky vo viac konkrétnych rysoch ako to bolo v začiatkoch jej skúmania. Toto samozrejme neznamená, že by participácia nemala byť cieľom alebo princípom. Stále je potrebné hľadať jej formy pokiaľ uvažujeme v kontexte demokracie a transparentnosti (Buttoud 2006).

## II. Koordinácia medzi rôznymi úrovňami rozhodovania

Je charakterizovaná meniacimi sa vzťahmi medzi účastníkmi na rôznych teritoriálnych úrovniach z verejného ako aj privátneho sektora. Teória viacúrovňového spravovania prekračuje tradične odlíšené sektory domácej aj medzinárodnej politiky a zdôrazňuje vytrácanie sa hraníc medzi sektormi v kontexte Európskej integrácie. Viacúrovňové spravovanie bolo po prvýkrát vytvorené zo štúdie o politike EÚ a potom aplikované viac všeobecne na procesy rozhodovania v EÚ. Jedno z prvých vysvetlení významu viacúrovňového spravovania hovorilo o systéme pokračujúcej negociácie medzi vládami a úradmi na rôznych teritoriálnych úrovniach a opisované ako účasť nadnárodných, národných, regionálnych a lokálnych vlád v politických sieťach presahujúcich hranice teritórií. Teória zdôrazňuje zvyšujúci sa počet a komplexnosť interakcií medzi vládami a stále dôležitejšou dimenziou neštátnych účastníkov, ktorí sú mobilizovaní v kohéznej politike a aj v politike EÚ všeobecne (Wikipedia 2008).

## III. Intersektorálna koordinácia

Môže byť definovaná ako stav alebo proces. Definícia intersektorálnej koordinácie ako procesu zahŕňa otázku „ako sa to robí“? Všeobecne povedané, proces je organizácia a zosúladienie rôznych procesov a aktivít, ktoré sa konajú simultánne. V politike to znamená zosúladienie politík a programov rôznych sektorov. Koordinácia ako stav môže byť definovaná situáciou, kedy politiky sektorov a ich programy vykazujú minimálnu redundanciu (dve iniciatívy vykonávajúce to isté bez ohľadu na druhú), minimálnu koherenciu (rôzne ciele a požiadavky) a minimum „nepokrytých tém“ (politické biele miesta, diery). (Hogl, 2002)

## IV. Zodpovedná expertíza

Expertíza môže mať rôzne formy. Môže zahŕňať vedecké a praktické znalosti. Často sú experti žiadaní vykonať „klasické“ vedecké analýzy a hodnotenia v rámci prírodných alebo sociálnych vied. Je to často priamy proces, v ktorom musia byť zodpovedané otázky, zohľadnené záznamy a výsledky sú vo väčšine prípadov nekontroverzné. Avšak, vyskytujú sa prípady, kedy sú práve tieto aspekty vysoko kontroverzné. Nedávna história od tém geneticky modifikovaných potravín až po vtáčiu chrípku ukázala, že zložité politické rozhodnutia musia niekedy byť vykonané v atmosfére veľkej neistoty (Európska komisia 2008). Podobné situácie je možné nájsť v lesníctve v súčasnej dobe, napr. pri konfrontácií rozdielnych filozofií obhospodarovania lesných zdrojov. S expertízou je možné uvažovať v ktoromkoľvek štádiu tvorby politík alebo bežných rozhodnutí. Samozrejme, pri jednotlivých štádiách procesu sú vhodnejšie iné formy expertízy.

## V. Iterativita (monitoring prostredníctvom hodnotenia, adaptívny manažment)

Prítomnosť tohto elementu zabezpečuje evaluáciu a prehodnotenie výsledkov a plánovania procesu. Rozlišujú sa rôzne iteratívne modely v závislosti od modelu politického cyklu.

Procesy s vysokým stupňom iterativity sú charakterizované nasledovnými črtami (Hilmi 2003):

- aplikovateľnosť s situáciách s vysokým stupňom neistoty
- nízky stupeň prísne definovaných cieľov
- ciele s nízkym až stredným stupňom merateľnosti
- dlhšie časové trvanie, napr. nie fiškálne roky, ale viac prirodzené intervaly
- kontinuálny proces mobilizácie účastníkov procesu
- rovnaké mocenské rozloženie medzi účastníkmi
- simultánne hodnotenie a evaluácia (interná aj externá úroveň)

Existujú ďalšie elementy spravovania definované rôznymi autormi a procesmi ako, otvorenosť, štúdie vplyvov, zodpovednosť, koherencia, atď. V tejto štúdii sme predstavili iba tie najhlavnejšie vzhľadom na limitovaný rozsah práce. Väčšina z nich je v nich obsiahnutá a v rámci jednotlivých elementov existuje veľká miera prekryvu z hľadiska obsahového aj procesného zamerania.

### **Potreba implementácie konceptu spravovania lesov**

Výskum v oblasti spravovania zameraného na problematiku obhospodarovania životného prostredia by do budúcnosti mohol priniesť významné výsledky do diskusie o aktuálnych problémoch v lesníckom a súvisiacich sektoroch.

Koncept spravovania môže byť aplikovaný v nasledovných témach výskumu:

- a) analýzy rozhodovania o spôsoboch rekonštrukcie smrekových porastov na nepôvodných stanovištiach a zapojenie verejnosti do rozhodovacieho procesu
- b) etické otázky spravovania lesných zdrojov s ohľadom na historický vývoj v regióne Európy a Slovenska
- c) prehľad a zvyšovanie poznatkovej bázy a zručností o metódach negociácie a spolupráce medzi lesníckym personálom
- d) analýza úspešných príkladov spravovania lesných zdrojov v Karpatskom regióne ako ďalších regiónov s podobnými prírodnými podmienkami
- e) výskum procesov teritoriálneho spravovania vo vidieckych oblastiach vzhľadom na vznik kreatívnych postupov v teritoriálnom rozvoji
- f) zosúladenie terminológie o spravovaní medzi vednými odborníkmi

Proces vzájomného učenia sa

Skúsenosti v spravovaní ukazujú, že pokiaľ proces rozhodovania je správne vedený, aj rozhodnutie je správne. Vzájomné učenie založené na pozorovaní, konfrontácii a skúsenostiach je potrebné pre zmenu dialógu v spravovaní z hľadania zázrakov na záujem o záväzok k zodpovednosti, dialóg a pragmatický výsledok. Toto je zdroj posilnenia štruktúry rozhodovania. Platnosť a kvalita spravovania nemusí byť založená na hodnotení zmeny zákonov a politík, ale či sa takýto vzájomný proces učenia rozvíja a rozširuje. (IIED 2003) „Dobré“ spravovanie môže začať už len s čiastočnou aplikáciou jeho princípov. Minimálne

musí byť aplikovaný element teritoriálnej participácie na horizontálnej a vertikálnej úrovni, pokiaľ ostatné elementy môžu zlepšiť situáciu neskôr. (Dasí 2006)

Aktívna facilitácia je často potrebná na pretlačenie schémy a začatie rozhodovacieho procesu, ktorý je deliberatívny (zahŕňa podrobné rozhodovanie – diskusiu dôvodov pre a proti) a inkluzívny (zahŕňajúc veľa zainteresovaných strán – zvyčajne tých účastníkov procesu, ktorí boli predtým z procesu vylúčení). Niektoré záujmové skupiny, ktorých sa spravovanie lesov dotýka, ako napr. neštátny vlastníci lesov majú často obmedzený prístup k procesu rozhodovania a koncept spravovania lesov by mohol umožniť ich aktívnu účasť a vplyv na rozhodnutia.

Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-0692-07.

#### Zoznam použitej literatúry:

1. Hogl, K. 2002: Background paper on “Inter-sectoral coordination” In Contribution to COST-action National Forest Programmes in the European context, University of Agricultural Sciences Vienna
2. Paletto, A. 2003: Public participation on forest planning and management: What does it mean? In Brun, F, Buttoud, G. (eds.): The formulation of integrated forest management plans ( IMPs) for mountain forests, Grugliasco, University of Torino, p. 201-215
3. Finger-Stich, A. 2003: Social factors enabling local peoples‘ participation in integral management planning in the context of forested mountain territories In Brun, F, Buttoud, G. (eds.): The formulation of integrated forest management plans ( IMPs) for mountain forests, Grugliasco, University of Torino, p. 97-117
4. IIED 2003: Forest governance learning group – project concept, <http://www.iied.org/NR/forestry/>
5. DASÍ, J., F. 2006: Presentation on Governance of territorial and Urban policies from EU to local level, ESPON project, University of Valencia
6. Buttoud, G. 2006: Participation in forest policy processes: Apple-pie, or new mode of governance? Swiss forestry journal, 10/06, p. 429
7. Buttoud, G. 2007: Scenarios of change in forestry presentation. Sutrofor programme, University of Padova, Italy
8. Wikipedia contributors 2008: Multi-level governance, Wikipedia, The Free Encyclopedia.
9. <http://ec.europa.eu/environment/>
10. [http://ec.europa.eu/governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm)