

# Hierarchická a sieťová koordinácia v relevantných politikách pre lesníctvo: aktéri, vzťahy a procesy<sup>1</sup>

JUDr. Zuzana Dobšínská

## Abstrakt

V lesníckej politike vedci veľmi skoro zistili, že lesné hospodárstvo nemožno chápať v priestore oddelene, a že sa nezaobíde bez koordinácie a integrácie politík. Na lesné hospodárstvo vplyva množstvo iných sektorov, ktoré buď priamo alebo nepriamo ovplyvňujú jeho výkonnosť. Z toho dôvodu nielen medzinárodné organizácie ale aj jednotlivé štáty kladú v politike dôraz na potrebu medzisektorovej koordinácie pri formulovaní strategických lesníckych dokumentov za účelom dosiahnutia trvalo udržateľného spravovania lesov. Koordináciu (integráciu) politík môžeme definovať ako aktivitu, ktorá spája aktérov, organizácie a ich siete cez sektorálne hranice a umožňuje procesy, ktoré križujú, rozširujú alebo ináč spájajú sektorové a prierezové politiky pri ich formulácii, implementácii a evalvácii. Policy analysis skúma všetky relevantné prvky, premenné a procesné štádiá opatrenia verejnej politiky a na základe toho vyvodzuje závery a dôvody ne/úspechu konkrétneho opatrenia alebo ucelenej politiky.

Kľúčové slová: opatrenia verejnej politiky, politická koordinácia, policy analysis

## Abstrakt

In forest policy the scientists soon found out that forestry can't be considered as an independent sector and that coordination and integration of relevant politics is inevitable. Forestry is influenced by other sectors which directly or indirectly affect its performance. For this reason not only international organizations but also states stress the need for inter-sector coordination in the formulation of strategic policy documents by ensuring sustainable forest management. Policy coordination (integration) can be defined as an activity that joins actors, organizations and its networks through cross-sector boundaries and enables processes which cross enlarge or unite sector and cross-sector policies by their formulation, implementation and evaluation. Policy analysis examines all relevant components, variables and processes of policy making and makes conclusions about success or failure of the policy measure or the whole policy.

Key words: policy output, policy coordination, policy analysis

## 1 Úvod

Článok si kladie za cieľ predstaviť dizertačnú prácu riešenú v rámci projektu APVV-0692-07: Integrácia rozvojových, inovačných a environmentálnych politík pre lesníctvo, ktorého koordinátorom je doc. Dr. Ing. Jaroslav Šálka.

Hlavným cieľom dizertačnej práce je popis správania relevantných aktérov a ich interakcií vo vzťahu k integrácii a koordinácii politík pre lesné hospodárstvo v Slovenskej republike.

---

<sup>1</sup> Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-0692-07.

Čiastkové ciele sú nasledovné:

- identifikácia príslušných politologických teórií a teórií novej inštitucionálnej ekonomie,
- identifikácia relevantných aktérov integrácie a koordinácie rozvojových, inovačných a environmentálnych politík pre lesníctvo v Slovenskej republike,
- analýza správania a interakcií aktérov v rôznych prierezových a sektorových politikách vo vzťahu k lesníctvu,
- syntéza teoretických a empirických poznatkov a identifikácia tzv. „succes factors“ v rôznych politikách vo vzťahu k lesníctvu.

## 2 Metodika práce

Metodicky bude dizertačná práca založená na kvalitatívnej analýze dokumentov a štandardizovaných rozhovoroch. Na zlepšenie reliability a validity výskumu sa bude využívať kombinácia metód empirického výskumu, podporená existujúcimi teóriami. Tzv. triangulácia sociologického výskumu pomôže odstrániť nevýhody jednotlivých metód (DENZIN 1978). Najdôležitejšia nevýhoda kvalitatívnej analýzy dokumentov spočíva v skutočnosti, že výskumník nevie v akej situácii dokumenty vznikli. Zásadnou nevýhodou interview s expertmi je nebezpečenstvo unesenia osobnými perspektívami, sympatiami a antipatiami. Až spojenie týchto metód a získaním formálnych pravidiel a neformálneho konania aktérov dáva reálnejší pohľad na skúmanú problematiku (HUCKE/WOLLMANN 1980). Metodický prístup je teda založený na triangulácii metód, čiže vzájomnom overovaní výsledkov jednotlivých metodických postupov prostredníctvom:

- zistenia príslušných politologických teórií,
- overenia ich formálnych prvkov analýzou relevantných primárnych a sekundárnych dokumentov,
- overenie ich neformálnych prvkov pomocou štandardizovaných interview s aktérmi.

## 3 Identifikácia príslušných teórií

V rámci prvého čiastkového cieľa sa zistia príslušné politologické a ekonomické teórie, ktoré budú predstavovať základný rámec pre ďalší výskum. Jedná sa najmä o teórie integrácie a koordinácie politík, governance, policy analysis, advocacy coalitions, actor centered institutionalism a ekonomických teórií sietí, clustrov a racionálneho rozhodovania. Teoretická základňa má slúžiť ako podklad na definíciu základných pojmov a inštitútov, ktoré budú ďalej v práci používané. Výber príslušných teórií vychádza z medzinárodného výskumu, v rámci ktorého sú tieto najviac využívané na vysvetlenie fungovania mechanizmov tvorby opatrení verejnej politiky, správania sa štátov a relevantných aktérov. Lesníctvo nepôsobí v priestore izolovane, je ovplyvňované množstvom iných politík a sektorov národného hospodárstva, ako aj činnosťou štátu. Z toho dôvodu je dôležité stanoviť si hneď na začiatku východiskové teórie, od ktorých sa bude ďalší výskum odvíjať. Z hľadiska spravovania štátu a teórií vládnutia je dôležitá teória governance. Governance v lesníctve je v zahraničí predmetom mnohých výskumov. Na Slovensku sa ním zaoberá najmä ŠÁLKA (ŠÁLKA 2006). Teóriou integrácie a koordinácie sa zaoberali napr. VIINAMÄKI (2004), BRIASSOULIS (2005), LENSCHOW (2001), na Slovensku v oblasti lesníctva ŠÁLKA (2002). Inováciami v lesníctve sa v európskom meradle zaoberá v súčasnosti COST Action E51, v podmienkach Slovenska sa tejto téme venuje najmä ŠÁLKA (ŠÁLKA 2006). V predchádzajúcich výskumoch sa vedci sústreďovali predovšetkým na jedno konkrétne odvetvie alebo politiku napr. štrukturálna politika (VIINAMÄKI 2004) alebo environmentálna (BRIASSOULIS 2005), v rámci ktorého

následne podrobne skúmali väzby medzi politickým administratívnym systémom v procese koordinácie. Komplexne však táto problematika riešená nebola.

Policy analysis (napr. SCHUBERT, BANDELOW 2003, ŠÁLKA 2006) tvorí už tradične spoľahlivý rámec analýzy politík, ktorý bude kombinovaný s teóriou koordinácie a integrácie politík (literatúra citovaná vyššie). Pri analýze aktérov, ich vzťahov a procesov vytvára základný analytický rámec porovnávanie policy siete a policy arény. Hlavnou výhodou je jej problémovo orientovaná, mnohometódová a interdisciplinárna orientácia. Pri analýze politík sa nemôžeme uspokojiť len so skúmaním politických a verejnosprávnych aspektov, ale do úvahy treba brať aj širšie prostredie, najmä organizačné, sociálne, práce a ekonomické aspekty. V tom spočíva výhoda policy analysis, keďže skúma všetky relevantné prvky, premenné a procesné štádiá opatrenia verejnej politiky a na základe toho vyvodzuje závery a dôvody ne/úspechu konkrétneho opatrenia alebo ucelenej politiky. Predmetom skúmania sú predovšetkým sily, vplyvy a podmienky, ktoré formujú alebo determinujú konanie nositeľov verejnej moci, a tým vyjadrujú ich názory, programy a ich presadzovanie. Súčasne sa skúmajú aj faktory, ktoré vedú k neúspechu spomínaných rozhodnutí. (SCHNEIDER, JANNING 2006). V súčasnej policy analysis sa neskúma normatívna politika ale konkrétne správanie relevantných aktérov. Preto sa skúmajú najmä inštitucionálne a sociálno-politické predpoklady, ktoré vytvárajú alebo zvyhodňujú určité politické správanie alebo záujmovú konšteláciu. Pri policy analysis ide o zodpovedanie otázky: aký bude výsledok (policy), keď sa v určitom politickom systéme (polity) má zaviesť určitá ale principiálne meniteľná stratégia na riešenie konkrétneho problému (politics)? (SCHUBERT 1991). Cieľom policy analysis je vysvetlenie vzniku opatrenia verejnej politiky a jej účinky.

Policy sieť sa definuje ako spolupôsobenie rôznych exekutívnych, legislatívnych a spoločenských inštitúcií, organizácií a skupín pri vzniku a realizácii opatrení verejnej politiky (HECLO 1978 in WINDHOFF-HERITIER 1987). Vertikálne sa policy siete rozprestierajú na rôznych úrovniach politicko-administratívneho systému a horizontálne sú tvorené rôznymi inštitúciami, organizáciami a skupinami smerom do spoločnosti. Opatrenia verejnej politiky sa chápu ako agendy interakcie aktérov v policy aréne v tzv. modeli AAA (POTÚČEK et al. 2005). Policy aréna popisuje konsenzuálne a konfliktné politické procesy pri vzniku, realizácii a hodnotení opatrenia verejnej politiky. Koncept policy arény súvisí s účinkami opatrenia. Opatrenie vyvoláva na základe jeho predpokladateľných účinkov u zainteresovaných aktérov reakcie a očakávania, ktoré ovplyvňujú politické správanie pri jeho vzniku, realizácii a hodnotení (WINDHOFF-HERITIER 1987). Policy sieť sa definuje ako spolupôsobenie rôznych exekutívnych, legislatívnych a spoločenských inštitúcií, organizácií a skupín pri vzniku a realizácii opatrení verejnej politiky (HECLO 1978 in WINDHOFF-HERITIER 1987).

Policy analysis bude podľa potreby doplnená teóriami popisujúcimi správanie aktérov ako napr.: teória advocacy coalitions (SABATIER 1993) a actor centered institutionalism (SCHARPF 2006).

#### **4 Identifikácia relevantných aktérov**

Druhý čiastkový cieľ v sebe zahŕňa delimitáciu relevantných aktérov podieľajúcich sa na procese integrácie a koordinácie rozvojových, inovačných a environmentálnych politík pre lesníctvo. Metódami kvantitatívneho výskumu pomocou analýzy dokumentov budú identifikovaný aktéri, nielen v rámci politicko-administratívneho systému, ale aj záujmové združenia a mimovládny sektor, ktorí sa v danom odvetví môžu potenciálne alebo reálne podieľať na tvorbe rozhodnutí. Kritérií na výber je viac. Z hľadiska validity a vypovedacej schopnosti výskumu sa neobmedzujeme len na skúmanie správania sa verejného sektoru (štátu) ale aj súkromných aktérov, ktorí by sa v zmysle teórie governance (BENZ 2004) taktiež

mali podieľať na spolurozhodovaní a tvorbe rozhodnutí v danom odvetví. V rámci tohto cieľa sa budú analyzovať aj relevantné dokumenty z hľadiska ich obsahu a prijatých opatrení.

## **5 Analýza správania a interakcií aktérov**

Analýza správania a interakcií aktérov v rôznych prierezových a sektorových politikách vo vzťahu k lesníctvu sa bude uskutočňovať prostredníctvom metód policy analysis. Predmetom skúmania budú dôvody a motívy, ktoré vedú aktérov ku konkrétnemu postupu dosiahnutia formulovaných cieľov. Výskum bude realizovaný metódou kvalitatívneho výskumu prostredníctvom interview s expertmi (prívržencami aj oponentmi). V tejto fáze sa formou dotazníkov so štruktúrovanými ale aj otvorenými otázkami bude zisťovať, za akej situácie vznikali konkrétne rozhodnutia (strategické dokumenty), prečo boli prijaté vo výslednej podobe, čo mali obsahovať a pre aké dôvody to neobsahujú, a pod. Tento bod bude zrejme z hľadiska získavania dát najobtiažnejší, nakoľko bude závisieť od ochoty expertov nájsť si čas a poskytnúť rozhovor. Ďalší problém môže nastať aj pri samotnom vyhodnocovaní zozbieraných údajov, pretože sa bude jednať o subjektívne výpovede rôznych osôb, ich osobných preferencií, subjektívneho vnímania problému, v neposlednom rade aj politickú príslušnosť. V procese vyhodnocovania záverov sa budeme snažiť nájsť spoločné a odlišné charakteristiky v správaní aktérov, či vykazujú nejaké zhodné prvky alebo špecifiká v jednotlivých oblastiach (environmentálna politika, rozvoj vidieka a inovačná politika).

## **6 Syntéza teoretických a empirických poznatkov a identifikácia tzv. „success factors“**

Záverečná časť práce bude venovaná syntéze získaných teoretických a empirických poznatkov s pokusom o identifikáciu faktorov úspechu procesov koordinácie i integrácie politík v konkrétnej politickej oblasti. Hodnotenie výsledkov bude zamerané viac na proces, vzniku konkrétneho dokumentu ako na hodnotenie konkrétneho výsledku. Z toho dôvodu budú použité metódy policy analysis za účelom nielen určiť úspech alebo prekážky pri formulácii a implementácii jednotlivých politík, ale aj skúmať faktory, ktoré napomáhajú vysvetliť dosiahnuté výsledky (KRAFT 1998). Jednou z úloh bude teda nájsť a identifikácia hlavných inštitucionálnych a procedurálnych success factors podmieňujúcich úspešnú medzisektorovú koordináciu a integráciu politík. Práca sa nezaobrá implikáciami, ktoré dané opatrenie verejnej politiky (politika) prinesie, ale poukazuje na vytváranie nových foriem spolupráce (koordinácie) medzi rôznymi aktérmi (štát, NGO, stakeholderi a pod.) a politických sietí (networks). Môže sa však stať, že na základe analýzy dát sa zistí, že si aktéri siete uvedomujú potrebu koordinácie a integrácie politík, ale z hľadiska individuálnych nákladov spojených s finančným deficitom verejného sektora nebude vždy možné takéto procedurálne postupy realizovať. „Individuálne náklady ako čas, personál, finančné prostriedky a obmedzenia vo forme autonómneho rozhodovania sú často krát vyššie ako budúce a dosť rozptýlené zisky z koordinácie“ (AUEL 2002, 115).

Ako základné výskumné si môžeme položiť:

Kto sú hlavní aktéri v procese integrácie a koordinácie politík? Aká je úloha štátu v tomto procese? Aká je úloha súkromného sektora?

Aké je správanie relevantných aktérov a ich interakcií vo vzťahu k integrácii a koordinácii politík pre lesné hospodárstvo v Slovenskej republike?

## 7 Záver

Podobný výskum bol uskutočnený na Univerzite vo Vaase, Fínsko. Realizoval ho VIINAMÄKI (VIINAMÄKI 2004) ako dizertačnú prácu na tému Teória koordinácie a jej implikácie pre štrukturálnu politiku EÚ. Výskum bol postavený na báze komparatívnej analýzy administratívnej koordinácie štrukturálnych politík troch krajín – Fínska, Švédska a Írska. Na základe získaných poznatkov vyčlenil autor rôzne formy a spôsoby koordinácie. Nezaoberal sa však koordináciou mimo policko-administratívneho systému, čo považujeme za škodu.

Hlavným cieľom dizertačnej práce je popísanie správania relevantných aktérov a ich interakcií vo vzťahu k integrácii a koordinácii politík pre lesné hospodárstvo v Slovenskej republike. Výhodou práce je, že nebol v podmienkach Slovenskej republiky podobný výskum ešte realizovaný, preto si práca kladie za cieľ definovať základné teoretické východiská pre analýzu opatrení verejnej politiky v lesníctve pri ich formulácii, schvaľovaní a ich implementácii, prípadne byť aj podnetom pre ďalší výskum v oblasti teórie a tvorby politiky v lesníctve a najmä posunúť teóriu politiky a jej tvorbu do povedomia nielen odbornej lesníckej ale aj širšej verejnosti.

## Literatúra

- Auel, K. 2002: The Role of Regional Development Concepts (RDC) in Promoting Regional Cooperation in Urban Areas – Experiences in Bremen and Magdeburg, in: Fürst, D., Knieling, J. (Ed.) 2002: Regional Governance – New Models of Self-Government in European Community, Hannover: 115-121 p.
- Benz, A. 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. VS verlag, Lengerich, 240 p.
- Briassoulis, H., 2005: Policy Integration for Complex Environmental Problems. The Example of Mediterranean Desertifications. Ashgate, 79 p.
- Denzin, N. K. 1978: Sociological methods: a source book, London
- Hecló, H. 1978: Issue Networks and the Executive Establishment, in: King, A. (ed.): The New American Political System, Washington D.C. Peters, G.B. 1998: Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination, Canadian Centre for Management Development, Research Paper No. 21, 17 p.
- Kraft, M., 1998: Using Environmental Program Evaluation: Politics, Knowledge, and Policy Change, in: Knaap, G. J., Tschangho, J. K. (Ed.): Environmental Program Evaluation, Urbana and Chicago: University of Illinois Press: 293-320 p.
- Lenschow, A., 2001: Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe. Earthscan, London, 214 p.
- Policy Integration, in: Tikkanen, I. Glück, P., Pajuoja, H. (eds.): Cross-Sectoral Policy Impacts on Forests, EFI Proceedings No. 46, 15-26 p.
- Potůček, M. a kol., 2005: Veřejná politika, SLON Praha, 396 p.
- Sabatier, P. A. 1993: Advocacy-Koalition, Policy Wandel und Policy Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Heritier, A. (ed.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Westdeutscher Verlag, Opladen, 116 – 148 p.
- Šálka, J., 2006: Analýza verejnej politiky v lesníctve. TU vo Zvolene.VŠ 4/2006/A 64 p.
- Šálka, J., 2002: Kooperationsbeziehungen im Fonds zur Förderung des Waldes der Slowakischen Republik. Allgemeine Forst und Jagdzeitung, 173. Jahrgang S Verlag, s. 123-131. J.D. Sauerländer
- Šálka, J., 2004: Hodnotenie štátnych zásahov na príklade finančnej podpory v lesnom hospodárstve SR, Vedecké štúdie 4/2004/B, TU vo Zvolene, 71 s.

Šálka, J., Longauer, R., Lacko, M., 2006: The effects of property transformation on forestry entrepreneurship and innovation in the context of Slovakia. *Forest Policy and Economics*. 8(2006) s. 716-724

Scharpf, W. F., 2006: Interaktionsformen, Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, UTB, Leske+Budrich Opladen, 474 p.

Schubert, K., Bandelow, N. C. (ed.) 2003: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Oldenbourg, München, 421 p.

Shannon, M. A., Schmidt, C. H. 2002: Theoretical Approches to Understanding Intersectoral

Viinamäki, O.-P. 2004: A Theory of Coordination and Ist Implications on EU Structural Policy: A Comparative Study of the Challenges for Coordination in Structural Funds in Finland., Ireland and Sweden, *Acta Wasaensia* No. 132, *Administrative Science* 9, 224 p.

Windhoff-Heritier, A. 1987: Policy Analyse, Campus, Frankfurt, New York, 184 p.

**Meno a adresa autora:**

JUDr. Zuzana Dobšinská  
Katedra ekonomiky a riadenia lesného hospodárstva  
Technická univerzita vo Zvolene  
T. G. Masaryka 24, 960 53 Zvolen  
dobsinska@vsld.tuzvo.sk