

# Koordinácia a integrácia relevantných politik pre lesníctvo: programy, stratégie a mechanizmy<sup>1</sup>

Ing. Lukáš Fodrek

## Abstrakt

Nasledujúci referát približuje základné črty rovnomennej dizertačnej práce. Poukazuje na jej ciele, problematiku, analytický rámec a metodiku. Hlavnou náplňou práce pri jej vypracovaní bude kvantitatívna a kvalitatívna analýza dokumentov relevantných pre lesníctvo v časovom úseku od roku 1990 po súčasnosť. Najdôležitejším výstupom budú hlavne časovo usporiadané informácie o vzťahoch medzi štátom a lesníckym sektorom, medzi lesníctvom a inými sektormi, ale aj iné hodnotné ukazovatele týkajúce sa koordinácie a kooperácie v skúmaných rokoch. Dizertačná práca bude riešená v rámci projektu APVV-0692-07: Integrácia rozvojových, inovačných a environmentálnych politik pre lesníctvo, ktorého koordinátorom je doc. Dr. Ing. Jaroslav Šálka.

Following report is showing the basic features of same named dissertation thesis. It mentions its objectives, problematics, analytical framework and methodology. The general goal will be the quantitative and qualitative analysis of documents relevant for forestry since 1990 till now. The major output will be especially time-ordered information about relationship between state and forest sector, between forestry and other sectors, but also the others valuable indices connected with coordination and cooperation in investigated years. Dissertation thesis will be worked out under project APVV-0692-07: Integration of developing, inovative and environmental policies in forestry. Coordinator of this project is doc. Dr. Ing. Jaroslav Šálka.

**Kľúčové slová:** Empirický sociologický výskum, kvantitatívna analýza, kvalitatívna analýza, verejná politika

**Keywords:** Empiric sociological research, qantitative analysis, qualitative analysis, public policies

## Problematika

Koherentnosť a konzistentnosť politik sa dosahuje na rôznej úrovni vzťahov medzi politikami a sektormi. MEIJERS (2004) rozlišuje úroveň kooperácie, koordinácie a integrácie. Koordinácia a integrácia politik nie je v politológii nová téma. Jej začiatok sa datuje od sedemdesiatych rokov minulého storočia (BRIASSOULIS 2005). Faktory ako „zvýšenie spoločenskej diverzity a komplexnosti“, „zvýšenie komplexnosti spoločenských a politických regulačných systémov“, „zvýšená informačná komplexnosť“ a iné zväčšili úroveň vzťahov a prekryvov medzi rôznymi politikami. Tieto faktory vyžadujú koordináciu medzi rôznymi sektormi, oddeleniami alebo profesiami, aby sa zabezpečila lepšia koherentnosť a konzistentnosť politiky. Často sa však objavovali deficity vo forme redundancie alebo medzier v integrácii a koordinácii politik, ktoré spôsobovali ich slabú účinnosť alebo efektívnosť (PETERS 1998). Na nekonzistentnosť a nekoherentnosť politik reagovala politológia zvýšeným vedeckým záujmom v posledných desaťročiach. V lesníckej politike zistili vedci tiež veľmi skoro, že lesné hospodárstvo nemožno chápať predovšetkým v priestore oddelene, a že sa nezaobíde bez koordinácie a integrácie politik (napr. KISSLING-NÄF/ZIMMERMANN 1996). V medzinárodnom lesníckom výskume sa táto

---

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

problematika riešila predovšetkým v súvislosti s Národnými lesníckymi programami (GLÜCK et al. 1999a,b,c; GLÜCK/HUMPHREYS 2002) a v následných vedeckých projektoch (TIKKANEN/GLÜCK/PAJUOJA 2002). Tieto projekty boli iniciované politickými procesmi v globálnej a európskej politike. Koncept trvalo udržateľného rozvoja vidieka sa posúva od sektorového k teritoriálnemu prístupu. Európska politika rozvoja vidieka by mala byť však napriek tomu sektorálne koordinovaná a integrovaná. V tomto programovom období 2007-2013 sa stáva užšia integrácia a koordinácia politiky rozvoja vidieka EU a iniciatív lesníckeho sektora veľmi dôležitou z hľadiska:

- širokej akceptácie posunu rozvoja vidieka od sektorového k teritoriálnemu prístupu
- rastúceho významu politiky trvalo udržateľného rozvoja vidieka
- spoločného volania po lepšej kooperácii, koordinácii a integrácii rozvojových, inovačných a environmentálnych politík súvisiacich s lesníctvom, napr. Lesnícka stratégia EU, Lesnícky akčný plán EU)

Kooperácia má za úlohu zvýšiť účinnosť politiky prostredníctvom zvýšenia prístupnosti a kompatibility jednotlivých sektorálnych a prierezoých politík. Koordinácia sa zameriava na zlepšenie rovnováhy a účinnosti jednotlivých politík a vyžaduje určitú mieru zjednotenia, t.j. aj stratu sektorálnej autonómie a nové zdroje. Integrácia je definovaná ako formálne vytváranie novej politiky, ktorá potrebuje veľmi úzku interakciu a vytvára hlbokú prepojenosť medzi sektormi.

Posledná úroveň „Integrácia politík“ sa môže rozdeliť na unifikáciu a inkorporáciu (BRIASSOULIS 2005). Unifikácia predstavuje spojenie sektorových a prierezoých politík do nového funkčného celku, t.j. vytvorenie novej politiky. Inkorporácia predstavuje včlenenie sektorových a prierezoých politík do už existujúcej politiky. Obidva tieto nástroje sú veľmi dôležité pre úspešnú integráciu sektorálnych aj prierezoých politík.

Smer koordinácie a integrácie politík určujú podľa LAFFERTY (2004b) a BRIASSOULIS (2005) dva základné prístupy: vertikálny (intrasektorálny) a horizontálny (intersektorálny). Vertikálny prístup popisuje koordináciu a integráciu politík na medzinárodnej (európskej), národnej, regionálnej a lokálnej úrovni v rámci jedného sektora. Pre dizertačnú prácu bude dominantný horizontálny prístup, ktorý predstavuje koordináciu a integráciu politík medzi sektormi na jednej politickej úrovni (Slovenská republika). V skutočnosti sú tieto prístupy kombinované a nemožno jednoznačne rozlíšiť smer koordinácie a integrácie politík (PERSSON 2002).

JACOB A VOLKERY (2004) rozlišujú dva základné mechanizmy koordinácie a integrácie politík: centrálny a decentrálny mechanizmus (pozri aj VIINAMÄKI 2004, SCARPF 2006). Centrálny mechanizmus je hierarchický a uskutočňuje sa pomocou zakotvenia integrácie a koordinácie v nadradených zákonných normách (napr. ústava), spájaním štátnych organizácií alebo vytvorením nových nadradených štátnych organizácií. Decentrálny mechanizmus sa uskutočňuje prostredníctvom vyjednávania medzi rôznymi sektormi, oddeleniami, inými aktérmi a ich sieťami. Koordinácia a integrácia politík sa uskutočňuje formálnymi a neformálnymi procedúrami (WOLF 2004). Formálne procedúry súvisia s pravidlami, ktoré sú zakotvené v legislatíve a neformálne procedúry spočívajú na interakciách medzi sektorálnymi aktérmi mimo legislatívne zakotvenie procesu.

Ak v minulosti sektorové politiky pôsobili vo veľkej miere na konkrétne územie oddelene bez vzájomných prekryvov, len s malými styčnými plochami, tak v súčasnosti sú sektorové politiky vo väčšej miere previazané a vzájomne sa ovplyvňujúce (KISSLING-NÄF, ZIMMERMANN 1996). Napríklad rozvoj vidieka vyžaduje koordináciu rôznych sektorových politík: poľnohospodárstvo, lesníctvo, vodné hospodárstvo, turizmus atď. Rozvoj vidieka je ovplyvnený aj veľkým počtom prierezoých politík: malé a stredné podnikanie, ochrana životného prostredia, územné plánovanie atď.

Dizertačná práca bude riešená v rámci projektu APVV-0692-07: Integrácia rozvojových, inovačných a environmentálnych politík pre lesníctvo, ktorého koordinátorom je doc. Dr. Ing. Jaroslav Šálka.

## Ciele

Cieľom dizertačnej práce je kvalitatívna a kvantitatívna analýza programov verejnej politiky súvisiacich s lesníctvom v Slovenskej republike

Čiastkové ciele:

- identifikácia a získanie relevantných programov verejnej politiky na Slovensku od roku 1990 až po dnes
- vypracovanie analytického rastra pre kvalitatívnu a kvantitatívnu analýzu relevantných programov na základe príslušných politologických teórií (teória governance, teória integrácie a koordinácie politík, policy analysis, teória advocacy coalitions, actor centered institutionalism atď.) a teórií novej inštitucionálnej ekonómie (teória sietí, clustrov, teória racionálneho rozhodovania atď.),
- kvalitatívna analýza relevantných programov na základe vypracovaného rastra,
- kvantitatívne analýzy relevantných programov na základe vypracovaného rastra,
- syntéza výsledkov.

Na základe dosiahnutých výsledkov je možné načrtnúť zmeny v intersektorálnych vzťahoch z lesníckeho hľadiska. Najcennejšie na dosiahnutých výsledkoch bude to, že všetky získané informácie sa budú dať vykresliť v závislosti od času. Jedná sa o výskum, ktorý je na Slovenku priekopnícky nielen v lesníckom sektore, ale aj v rámci iných sektorov.

## Analytický rámec a metodika

Programy verejnej politiky predstavujú vo všeobecnosti dokumenty, ktoré obsahujú výpovede na spoločenskej úrovni o cieľoch a opatreniach v konkrétnej prierezovej alebo odvetvovej politike (KROTT 2001, čiastočne zmenené). Sú schvaľované na rôznej úrovni politicko-administratívneho systému, majú rôznu vypovedaciu schopnosť a informačnú kvalitu. Obsahujú kvalitatívne rôzne faktografické a ideologické výpovede. Ich analýza umožní pohľad do stavu integrácie a koordinácie relevantných politík pre lesníctvo.

Dizertačná práca by sa mala opierať predovšetkým o kvalitatívnu a kvantitatívnu analýzu dokumentov (PRITWITZ 1994). Kvalitatívna analýza dokumentov spočíva vo voľnej interpretácii získaných komunikačných výsledkov, obzvlášť textov.

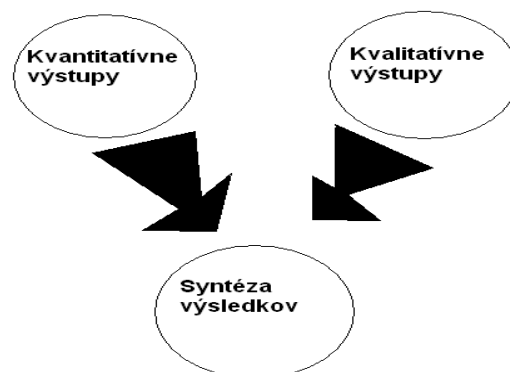
Z gnozeologického hľadiska rozlišujeme tieto druhy dokumentov (LAMSER 1966):

1. Primárne dokumenty sú priame záznamy o faktoch, postojoch, mienkach a podobne (napr. matričné záznamy, súdne protokoly, reportáže, korešpondencia, cestopisy, štatistické údaje a pod.) Často vieme, kto bol pozorovateľom.
2. Sekundárne dokumenty sú založené na primárnych dokumentoch. Obsahujú nejakú formu interpretácie primárnych dokumentov, viac alebo menej samostatnú vo forme kompilácie. Patria sme napríklad bibliografické súpisy a pod.

V politológii sa uskutočňuje kvalitatívna analýza programov, stratégií, právnych predpisov, iných dokumentov atď. Kvantitatívne analýzy dokumentov zisťujú stanovené prvky obsahu. Toto sa uskutočňuje na základe kategorizačnej schémy a priradovania častí textu jednotlivým kategóriám, čo umožní získania štandardizovaných dát. V kvalitatívnej analýze dokumentov sa využívajú nasledovné typy, ktoré budú podľa potreby využité v dizertačnej práci: frekvenčné analýzy sú založené na zisťovaní častosti výskytu textových prvkov, valenčné analýzy obsahujú oproti frekvenčným analýzám aj údaje k hodnoteniu (napr. pozitívne, neutrálne, negatívne), ktoré stoja

v súvislosti s menovaním určitých pojmov, analýzy intenzity zisťujú oproti frekvenčným analýzám dodatočne aj intenzitu hodnotenia, kontigenčné analýzy zisťujú vzťahy medzi textovými prvkami (napr. ako často je citovaný určitý pojem v súvislosti s inými). Kvantitatívna analýza má v porovnaní s kvalitatívnou analýzou výhodu v možnosti využitia výpočtovej techniky. Ako prvé bude potrebné určiť kľúčové slová, na ktoré sa tento výskum zameria. Ako hlavné slovo, ktoré sa bude z hľadiska kvalitatívneho a kvantitatívneho skúmať, bude slovo „lesníctvo“. Bude však nutné uvažovať aj s inými tvarmi tohto slova, ako sú napr. „lesnícky“, „lesnícke“, „lesníckych a pod. Taktiež mimoriadne dôležitým skúmaným slovom bude slovo „les“, taktiež vo všetkých jeho tvaroch. Pri kvalitatívnej analýze je nutné vyhľadávať tieto kľúčové slová vo vzťahu k faktorom, ktoré lesníctvo ovplyvňovali v spojitosti s obdobím, kedy dokument vznikol, ale i k iným. Jedná sa predovšetkým o intersektorálne vzťahy. Veľmi hodnotné informácie sa očakávajú najmä v zmysle vzťahov ochrannárskeho a lesníckeho sektora, ale aj iných sektorov, ako napr. znečisťovanie ovzdušia a pod. Po vyhľadaní vyššie uvedených kľúčových slov sa bude skúmať, či bol jeho výskyt spojený napr. s ochranou prírody, či sa vyskytujú vo vzájomnom pozitívnom, alebo negatívnom vzťahu a jednotlivé údaje bude možné ďalej spracovať. Údaje budú najskôr rozdelené medzi kvalitatívne a kvantitatívne, ktoré sa následne prekrývajú, čo umožní syntézu výsledkov. Pri určovaní všetkých kľúčových slov pre výskum je nutné poznať široké pozadie tvorby skúmaných dokumentov, no tie hlavné, ktoré budú tvoriť podstatu výskumu budú „lesníctvo“, „les“. Ako doplnujúce sa môžu použiť napr. „ochrana prírody“, „zmena vlastníckych vzťahov“ a pod., ktoré však budú skúmané iba z hľadiska ich spojitosti s hlavnými kľúčovými slovami. Keď už bude vytvorená databáza informácií, bude možné vytvoriť viaceré nielen grafické výstupy, ktoré ponúknu pohľad okrem iného aj na úroveň koordinácie v lesníckom sektore v závislosti od času, prípadne od dôležitých udalostí (veterná kalamita 2004, vstup do EU, ...) v rámci Slovenska. Taktiež sa vytvorí komplexný pohľad na zmeny vzťahov medzi sektormi. Najväčšou výhodou bude možnosť chronologického vyjadrenia všetkých získaných výstupov.

Čiastkový cieľ „identifikácia a získanie relevantných programov verejnej politiky na Slovensku od roku 1990 až po dnes“ by mal byť dosiahnutý v iníciaálnom štádiu vypracovania dizertačnej práce. Tieto zdroje relevantných informácií je možné potom v nasledujúcom priebehu dopĺňať. Pred tým, ako sa začne so samotnou analýzou, je nutné osvojiť si metodiku týchto analýz. Za pomoci zahraničnej odbornej metodologickej literatúry sa potom môže začať so samotnou prácou. Ďalšou veľmi dôležitou vecou, ktorú treba mať na pamäti, je v akom politickom prostredí skúmaný dokument vznikol. Najpodstatnejšie z hľadiska tejto dizertačnej práce sú interale aj intrasektorálne vzťahy v období vzniku dokumentu. Preto bude pravdepodobne často potrebné, aby sa dokument doplnil o rozhovory s osobami, ktoré sa podieľali na jeho vzniku, alebo dokážu vykresliť vtedajšiu politickú situáciu v takej miere, v akej to výskum vyžaduje. Takto sa umožní objektívny pohľad na informačnú kvalitu dokumentu.



*Obr. č. 1 Syntéza výsledkov*

## Záver

Ako je už vyššie uvedené, jedná sa o priekopnícky výskum v rámci Slovenska, ktorý nemá obdoby ani v iných sektoroch. Získané informácie pomôžu osvetliť možnosti koordinácie a kooperácie v slovenskom lesníctve pri súčasnom poskytovaní chronologického pohľadu na danú problematiku.

## Citovaná literatúra

- Benz, A. (ed.) 2004a: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 240 p.
- Benz, A. 2005: Governance in Mehrebenensystemen, in: Schupert, G., F. (Hg.) Schupert, G., F. (Hg.) 2005: Governance Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Schriften zu Governance-Forschung, Nomos Baden Baden, 95-120 p.
- Briassoulis, H. 2005: Complex Environmental Problems and the Quest for Policy Integration, in Denzin, N. K. 1978: Sociological methods: a source book, London, 489 p.
- Glück, P., Humphreys D., (eds.) 2002: National Forest Programmes in a European context, Special issue, Forest Policy and Economics, Volume 4, No. 4: 109 p.
- Glück, P., Oesten, G., Schanz, H., and Volz K-R., (eds.) 1999a: Formulation and Implementation of National Forest Programmes, Volume I: Theoretical aspects, EFI Proceedings No. 30, 296 p.
- Glück, P., Oesten, G., Schanz, H., and Volz K-R., (eds.) 1999b: Formulation and Implementation of National Forest Programmes, Volume II: State of the Art in Europe, EFI Proceedings No. 30, 308 p.
- Glück, P., Oesten, G., Schanz, H., and Volz K-R., (eds.) 1999c: Formulation and Implementation of National Forest Programmes, Volume III: International Experiences, EFI Proceedings No. 30, 144 p.
- Jacob, K., Volkery, A. 2004: Potentials and Limits for Policy Change Through Governmental Self-Regulation - The case of Environmental Policy Integration, in: Biermann, F., Campe, S., Jacob, K. (eds.): Proceedings of the 2002 Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change „Knowledge for the Sustainability Transition. The Challenge for Social Science“, Amsterdam, Berlin, Potsdam and Oldenburg, 202-213 p.
- Kissling-Näf, I., Zimmermann, W. 1996: Aufgaben- und Instrumentenwandel dargestellt am Beispiel der schweizerischen Forstpolitik, in: Swiss Political Review 2/1996, 47 – 79 p.
- Kleinfeld, R., Plamper, H., Huber, A. (eds.) 2006a: Regional Governance, Band 1: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue formen des Regierens, Göttingen, Osnabrück, 424 p.
- Kleinfeld, R., Plamper, H., Huber, A. (eds.) 2006b: Regional Governance, Band 2: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue formen des Regierens, Göttingen, Osnabrück, 430 p.
- KROTT, M. (2001): Politikfeldanalyse Forstwirtschaft, Eine Einfuehrung fuer Wissenschaft und Praxis, Parey, Berlin, Wien, 254 s.
- Lafferty, W.M. (ed.) 2004a: Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function, Edward Elgar Cheltenham, Northampton, 377 p.
- Lafferty, W.M. 2004b: From enviromental protection to sustainable development: the chalenge of decoupling trough sectoral integration, in: Lafferty, W.M. (ed.): Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function, Edward Elgar Cheltenham, Northampton, 191-220 p.
- Meijers, E. 2004: Policy integration, a literature review, in: Stead, D., Geerlings, H., Meijers, E., (eds.): Policy integration in practice, The integration of land use planning, transport und enviromental policy-making in Denmark, England and Germany, DUP Science, Deft, 9-21 p.
- OECD, 2005a: Governance of Innovation Systems, Volume 1: Synthesis report, MONIT project, 116 p.
- OECD, 2005b: Governance of Innovation Systems, Volume 2: Case studies in innovation policy, MONIT project, 361 p.
- OECD, 2005c: Governance of Innovation Systems, Volume 3: Case studies in cross-sectoral policy, MONIT project, 319 p.

- Persson, A. 2002: Environmental Policy Integration: An Introduction, PINTS – Policy Integration for Sustainability, Stockholm Environment Institute, 206 p.
- Peters, G.B. 1998: Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination, Canadian Centre for Management Development, Research Paper No. 21, 17 p.
- Rametsteiner, E. 2004: Integrating Innovation and Development Policies for the Forest Sector, Cost Action proposal, Wien, 10 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., 2002: Kooperationsbeziehungen im Fonds zur Förderung des Waldes der Slowakischen Republik. Allgemeine Forst und Jagdzeitung, 173. Jahrgang J.D. Sauerländer&#61602;S Verlag, s. 123-131.
- 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
- Šálka, J., 2006: Analýza verejnej politiky v lesníctve. TU vo Zvolene. VŠ 4/2006/A 64 p.
- 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.
- Schupert, G., F. (Hg.) 2005: Governance Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Schriften zu Governance-Forschung, Nomos Baden Baden, 496 p.
- Sohns, V. 2002: Forstverwaltung in lokalen, regionalen und nationalen Netzwerken: Beziehungen der Forstverwaltungen als Grundlage forstpolitischer Gestaltung, Cuvillier Göttingen, 221 p.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 2004: Umweltgutachten 2004 – Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Baden-Baden, 1121 p.
- Tikkanen, I. Glück, P., Pajujoja, H. (eds.) 2002: Cross-Sectoral Policy Impacts on Forests, EFI Proceedings No. 46, 208 p.
- Viinamäki, O.-P. 2004: A Theory of Coordination and Its 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.
- Voß, J.-P., Kemp, R. 2006: Sustainability and reflexive governance: introduction, in: Voß, J.-P., Bauknecht, D., Kemp, R. (eds.): Reflexive Governance for Sustainable Development, Cheltenham, Northampton, 3-28 p.
- Wolf, F. 2004: Staatlichkeit im Wandel – Aspekte kooperativer Umweltpolitik, ökom Verlag

Ing. Lukáš Fodrek  
 Technická univerzita vo Zvolene  
 Katedra ekonomiky a riadenia lesného hospodárstva  
 T. G. Masaryka 24  
 960 53 Zvolen