

Vzťahy lesníctva a ochrany prírody na Slovensku v kontexte prístupu advokačných koalícií*

ZUZANA DOBŠINSKÁ**, JAROSLAV ŠÁLKA***

Abstract: Relations between Forestry and Nature Preservation in the Context of the Advocacy Coalition Framework

Major policy issues rarely respect the borders of legally defined policy sectors or the competencies of single governmental departments. Policy sectors are neither completely segmented nor indifferent to decisions taken in other policy fields. The main aim of this study is to analyze the relations between forestry and nature preservation using the advocacy coalition framework (ACF). The ACF is used to analyze how coalitions advocate or pursue their beliefs in the formulation process of strategic documents (strategies) in the policy fields of nature conservation and forestry. The advocacy coalition framework presents one approach to the analysis of relevant actors' behavior and their interaction mechanisms in relation to the integration and coordination of relevant policies for the Slovak forestry sector.

Keywords: advocacy coalition framework, advocacy coalitions, inter-sectoral integration, inter-sectoral coordination, forestry, nature conversation

1. Úvod

Pri analýze verejnej politiky sú používané rôzne prístupy na vysvetlenie fungovania mechanizmov koordinácie a integrácie politík. Praktické nedostatky vo forme implementačných deficitov a nižšej úspešnosti vyvolali potrebu vedeckého riešenia týchto problémov. Lesné hospodárstvo a ochrana prírody majú nezastupiteľné miesto v kontexte iných prierezových a odvetvových politík, teda nemožno ich chápať ako samostatné a oddelené odvetvia. Lesné hospodárstvo a ochrana prírody, nepôsobia v priestore oddelene, vplýva na ne množstvo iných sektorov (drevospracujúci priemysel, poľnohospodárstvo, vodné hospodárstvo, atď.), ktoré ich buď priamo alebo nepriamo ovplyvňujú. Z toho dôvodu sa v lesníckej politike kladie

* Uvedená publikácia, bola vytvorená realizáciou projektu „Centrum excelentnosti: Adaptívne lesné ekosystémy“, na základe podpory Operačného programu Výskum a vývoj financovaného z Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-0692-07.

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

*** Doc. Dr. Ing. Jaroslav Šálka, Katedra ekonomiky a riadenia lesného hospodárstva, Technická univerzita vo Zvolene, T. G. Masaryka 24, 960 53 Zvolen, e-mail: salka@vsld.tuzvo.sk.

dôraz na potrebu medzisektorovej koordinácie pri formulovaní strategických dokumentov za účelom dosiahnutia trvalo udržateľného spravovania lesov. Snaha o nájdenie vhodných modelov vyústila do využívania rôznych teoretických prístupov.

Fungovanie vzťahov medzi lesníctvom a ochranou prírody a krajiny môžeme analyzovať pomocou teórie advokačných koalícií (ACF), teda koalícií presadzujúcich a obhajujúcich svoje postoje a presvedčenia v sektore lesníctva a ochrany prírody. ACF pomôže objasniť správanie relevantných aktérov a ich interakcií vo vzťahu k integrácii a koordinácii politik medzi ochranou prírody a lesným hospodárstvom.

Štúdia si kladie za cieľ priblížiť teóriu ACF v kontexte medzisektorovej koordinácie a aplikovať ju na vzťahy lesníctva a ochrany prírody v Slovenskej republike. ACF je jedným z možných prístupov, ktorý môže pomôcť načrtnúť charakteristiky integrácie a koordinácie politik týchto dvoch sektorov. Túto štúdiu chápeme ako definovanie teoretického a metodologického prístupu, ktoré majú slúžiť na prípravu empirického výskumu.

2. Teoretický prístup koordinácie a integrácie politik z pohľadu aktérov

Koordináciu (integráciu) politik môžeme definovať ako aktivitu, ktorá spája aktérov, organizácie a ich siete cez sektorové hranice a umožňuje procesy, ktoré križujú, rozširujú alebo ináč spájajú sektorové a prierezové politiky pri ich formulácii, implementácii a evalvácii (upravené podľa Shannon et al. 2002). Briassoulis (2005) definuje integráciu politik v dvoch rozmeroch. Integrácia môže naberať buď podobu koordinácie a spájania politik do jednej, ucelenej, alebo inkorporovať záležitosti jednej politiky do druhej. Druhá sa zvykne definovať aj ako asymetrická politická integrácia, nakoľko jedna politika síce inkorporuje svoje záležitosti do druhej politiky, ale tá nepodnikne rovnaké kroky v oblasti inkorporácie ako tá druhá (Briassoulis 2005). Keď zhrnieme vyššie uvedené môžeme konštatovať, že neexistuje ucelená definícia politickej integrácie. Z teoretickej literatúry možno však vyčleniť tri skupiny definícií (Bauer et al. 2006):

1. Koordinácia ako proces a výsledok spájania rôznych oblastí politiky alebo ich častí (Shannon 2002).
2. Inkorporácia záležitostí jednej oblasti politiky do druhej (Briassoulis 2005).
3. Integrácia ako vytvorenie novej, ucelenej politiky (Briassoulis 2005).

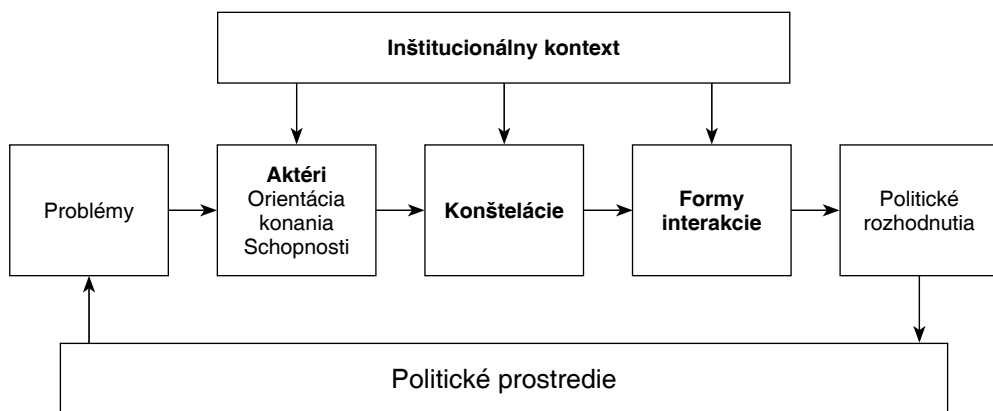
Tieto tri formy zobrazujú stupne politickej integrácie, počnúc koordináciou ako nástrojom tzv. „soft integrácie, kde sa spájajú rôzne oblasti politiky, prípadne ich jednotlivé časti, resp. konkrétne vybrané problémy politickej agendy. V prípade inkorporácie sa jednotlivé záležitosti jednej politiky včleňujú do druhej. Tretí stupeň predstavuje už vytvorenie novej, ucelenej politiky, ide o tzv. „hard“ integráciu.

Základné mechanizmy integrácie a koordinácie uznávané aj v literatúre (Thompson et al. 1991; O'Toole 1997) sú hierarchia, trhy a siete (Peters 1998). Hierarchická koordinácia je založená na autorite a dominancii verejných organizácií. Sieťová koordinácia je založená na vzájomnej závislosti a dôvere. Trhová koordinácia je založená na súťaži a výmene medzi aktérmi, zamerané na vytvorenie spoločných vedomostí, spoločných hodnôt a stratégií medzi partnermi.

Politickú koordináciu možno skúmať buď pomocou inštitucionálnych teórií (Ostrom 1999; Schlüter 2007) alebo prostredníctvom prístupov, ktoré akcentujú úlohu aktérov v tomto

proces (Sabatier 1988). Inštitúcie sú normy, pravidlá a stratégie vytvorené jednotlivcami pôsobiacimi v jednej organizácii alebo naprieč nich (Ostrom 1999: 37). Na aktérov zamerané inštitucionálne teórie sa sústreďujú na aktérov a ich konkrétne interakcie (Scharpf 2000). Inštitucionalizmus orientovaný na aktérov sa zameriava na skúmanie minulých opatrení verejnej politiky za účelom získania poznatkov o systéme a ich následného využitia pre prax, prípadne pre návrh realizovateľných riešení problémov alebo vytvorenie pravidiel, ktoré napomáhajú formulácii a implementácii politiky vo verejnom záujme (Scharpf 2000). Obrázok č. 1 znázorňuje predmet skúmania politiky z hľadiska vzájomných interakcií aktérov. Problémy sú formulované a prechádzajú cez inštitucionálny kontext, kde sa stretávajú aktéri s rôznou orientáciou a schopnosťami. Medzi týmito aktérmi vznikajú rôzne konštelácie, ktoré vyúsťujú do rôznych foriem ich vzájomného pôsobenia. Výsledkom tohto procesu sú potom konkrétne politické rozhodnutia (opatrenia verejnej politiky), ktoré ovplyvňujú a formujú konkrétne politické prostredie.

Obrázok č. 1: Predmet skúmania politiky prostredníctvom vzájomných interakcií aktérov



Zdroj: Scharpf 2000

Práve prístupy orientované na aktérov umožňujú lepšie pochopenie problémov v oblasti ochrany prírody a environmentálnej politiky (Briassoulis 2005: 51). Tieto prístupy sa sústreďujú na aktérov, ich hodnoty, priority, stanoviská, zdroje, možnosti získavania a spracovávanie informácií, záujmy, ktoré majú v konkrétnych situáciách a rôzne spôsoby presadzovania ich záujmov v systéme delenej moci (Healey 1997; Ostrom 1999). Aktéri sú členmi rôznych zoskupení a sietí, svoju činnosť vyvíjajú v priestore, ktorý je tvorený mocenskými vzťahmi a štruktúrami, na vytvorenie ktorých nemajú dosah a spolupôsobia v takomto prostredí vytvárajú interakcie rôznej sily a dosahu (Briassoulis 2005: 51).

Jeden so spôsobov skúmania vzťahov medzi lesníctvom a ochranou prírody a krajiny môže byť realizovaný prostredníctvom analýzy verejnej politiky (policy analysis). Politiku je možné rozdeliť do nasledovných okruhov, tzv. politologického trojuholníka, ktoré sú vo vzájomných vzťahoch (Šálka 2006):

- **Polity** označuje určité alebo želané usporiadanie politických noriem, pravidiel a inštitúcií. Politológia sa zaoberá na jednej strane hlavne normatívnymi výpoveďami o tom, ako majú normy a inštitúcie vyzerat' a aké majú byť medzi nimi formálne vzťahy. Na druhej strane sa zaoberá opisom politických systémov, ktoré vyplývajú z definovaných noriem, pravidiel, inštitúcií a ich vzájomných vzťahov. Označujeme ju ako politológiu s „klasickým“ zameraním (napr. aké kompetencie má Štátna správa ochrany prírody vo vzťahu k lesu).
- **Politics** predstavuje politický proces, v ktorom sa jednotliví aktéri snažia presadiť vlastné záujmy alebo hodnotové orientácie. Politológia sa zaoberá opisom vzťahov medzi aktérmi, ktoré môžu byť konfliktné, harmonizujúce alebo neutrálne. Ďalej opisuje a analyzuje politický proces vzniku politických rozhodnutí na základe požiadaviek aktérov v danom politickom systéme. Označujeme ju ako politológiu s „politickým“ zameraním (napr. ako sa presadia mimovládne ekologické organizácie pri formulácii lesného zákona).
- **Policy** sa označuje ako opatrenie verejnej politiky, t.j. konkrétnu aktivitu štátu. Politológia (policy analysis) sa zaoberá v tejto oblasti programami, nástrojmi a hodnotiacimi kritériami pre konkrétne opatrenia. Analyzuje opatrenia, ktoré vznikajú na základe politických procesov v danom politickom systéme (napr. akú implementačné nedostatky má náhrada za obmedzenie vlastníckych práv z dôvodu ochrany prírody, ako integrujú programy lesníckej politiky ochranu biodiverzity).

Policy analysis (napr. Schubert et al. 2003; Šálka 2006) tvorí už tradične spoľahlivý rámec analýzy politik, ktorý sa dá kombinovať s teóriou koordinácie a integrácie politik. Pri analýze aktérov, ich vzťahov a procesov vytvára základný analytický rámec pre porovnanie policy siete a policy arény. Policy sieť sa definuje ako spolupôsobenie rôznych exekutívnych, legislatívnych a spoločenských inštitúcií, organizácií a skupín pri vzniku a realizácii opatrení verejnej politiky (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 očakávaná, ktoré ovplyvňujú politické správanie pri jeho vzniku, realizácii a hodnotení (Windhoff-Heritier 1987). Policy analysis môže byť podľa potreby doplnená teóriami popisujúcimi správanie aktérov ako napr.: teória advocacy coalitions (Sabatier 1993).

Analýza verejnej politiky predpokladá, že do procesu tvorby verejnej politiky a jej výsledkov je zapojených množstvo vládnych aj nevládnych aktérov (Benz 1992). Z toho vyplýva ďalšia premisa, že aktéri a ich skupiny konajú v sieťach za účelom presadenia ich zájmov prípadne stratégií (Benz 1992; Sabatier 1993). Tento spôsob konania (v sieťach) vychádza zo skutočnosti, že tradičné nástroje politiky čím ďalej tým menej zohľadňujú množstvo zmien, ktoré v súčasnosti vymedzujú vzťahy štátu a spoločnosti (Kráľová 2006). Podobne sa v policy analysis definuje politická sieť ako spolupôsobenie rôznych exekutívnych, legislatívnych a spoločenských organizácií a skupín pri vzniku a realizácii opatrení verejnej politiky

(Heclo 1978). Vertikálne sa politické siete rozprestierajú na rôznych úrovniach politicko-administratívneho systému a horizontálne sú tvorené rôznymi organizáciami a skupinami smerom do spoločnosti. Politické siete tvoria aktéri s protichodnými, zároveň však od seba vzájomne závislými záujmami (Marin et al. 1991). Tento prístup ponúka novú kvalitu vzťahov medzi štátom a občianskou spoločnosťou, ktorá zdôrazňuje kombináciu sieťového a hierarchického charakteru prístupu k moci, teda ku kompetentnosti rozhodovať, ako aj prístupu k relatívne neformálnej výmene medzi aktérmi sietí, znásobujúc periferické výmeny napojené na rôzne pozície aktérov v politickom systéme (Kráľová 2006). Teória politických sietí je aplikovateľná na popis a analýzu decentralizovaného spájania aktérov a na vysvetlenie výsledkov pri koordinácii a integrácii na sebe závislých politik, ktoré sú pluralistické a na ich vysvetlenie nepostačujú bežné politologické teórie (Schneider 2003).

Aktérov môžeme definovať ako jednotlivcov alebo skupiny, ktorých charakterizuje spôsob konania (predstavy a preferencie) a schopnosti (Scharpf 2000). Správanie aktérov je stále motivované ich záujmami. Každý aktér teda svojim konaním sleduje určitý cieľ. Aktéri môžu byť jednotlivci, organizované alebo neorganizované skupiny. Aktérov môžeme rozdeliť podľa rôznych kritérií. Najčastejšie je rozdelenie (Scharpf 2000) na jednotlivcov a kolektívnych aktérov (komplexní aktéri). Kolektívnych aktérov môžeme ďalej členiť na kolektívnych aktérov (koalícia, klub, sociálne hnutie, zväz, záujmové združenie) a korporatívnych aktérov (organizácie).

Množstvo aktérov, problémov týkajúcich sa politickej agendy a neistota môžu viesť k dojmu, že politické procesy sú náhodné, ale nie je tomu tak (Richardson 1996). Jeden z dôvodov, prečo tomu tak nie je, je práve existencia koalícií zložených z rôznych aktérov, ktoré obhajujú rôzne záujmy. Teórie orientované na aktérov sa snažia o vysvetlenie fungovania mechanizmov koordinácie a integrácie politik práve prostredníctvom skúmania a analyzovania vzťahov medzi týmito aktérmi v konkrétnom inštitucionálnom kontexte.

Medzisektorová politická koordinácia predstavuje zosúladenie politik a programov medzi sektormi (Glück et al. 2003: 26). Sektory sú koordinované vtedy keď ich jednotlivé politické programy a politiky vykazujú minimálnu redundanciu (dva programy týkajúce sa toho istého problému bez toho, aby sa vzájomne brali do úvahy), minimálnu nekoherentnosť (rôzne ciele a požiadavky) a obsahujú minimálne nedotknuté otázky (politické medzery). Medzisektorová koordinácia môže podľa autorov (Glück et al. 2003: 26) priniesť nasledovné výhody:

- dosiahnutie cieľov, ktoré nemôžu byť splnené samostatne;
- zvýšená šanca na úspech tých politických programov, ktoré sú schopné prispieť k najvyšším úžitkom;
- predchádzanie stratám rezultujúcich z politických programov, ktoré síce ponúkajú výhody pre jednotlivcov ale znevýhodňujú ostatných z pohľadu všetkých sektorov;
- zabezpečenie legitímnosti a akceptácie opatrení verejnej politiky.

Medzisektorová koordinácia je potom charakterizovaná nasledovnými znakmi:

- počet integrovaných sektorov (jeden = vnútro sektorová, niekoľko, dotýkajúca sa všetkých sektorov);
- doba trvania koordinácie (krátko-, stredno-, dlhodobo);
- doba opakovania (jednorazová, opakovaná s otvoreným koncom, a pod.);
- dotknuté etapy politického cyklu (formulácia, implementácia, evalvácia, celý cyklus);

- použité interakčné mechanizmy (hierarchia bez ohľadu na iné sektory, negatívna koordinácia, pozitívna koordinácia medzi všetkými involvovanými¹);
- spôsob použitia moci na riešenie rozporov medzi koordinovanými sektormi (top-down prístup, vyjednávanie na rovnocennej báze, bottom-up prístup na ovplyvnenie rozhodnutí v rámci integrovaných sektorov);
- stupeň inštitucionalizácie (na základe zákona, bez neho, ne/formálne, objem zdrojov vyčlenených pre koordinujúcu inštitúciu).

Existuje niekoľko prístupov ku skúmaniu politickej integrácie a koordinácie, ktoré idú za rozmer aktérov. Shannon et al. (2002: 16) poskytujú tri návrhy ako študovať medzisektorovú koordináciu, a to nasledovnými prístupmi: teória sociálneho systému, prístup advokačných koalícií a teória komunikačnej teórie.

Teória sociálneho systému vníma organizácie a ich siete ako sociálne systémy (Luhman 1996; Shimank 2000; Willke 1991). Tieto systémy sú uzavreté a samo referenčné, teda majú vlastný pohľad na daný problém. Teória sociálneho systému predpokladá, že každý sektor tvorí uzavretý samo referenčný systém, ktorý je zameraný na konkrétny problém. Každý politický sektor môže zvýšiť svoju vnútornú komplexnosť tým, že zníži vonkajšiu komplexnosť svojim nezaujmom alebo vyradením z agendy. Medzisektorová politická integrácia by sa mala preto sústrediť na zachovanie tejto vnútornej komplexnosti založenej na komunikácii, aby sa nestalo, že v dôsledku sústredenia sa na vonkajšie faktory stratí svoje zameranie na sektor, z ktorého pochádza. Komunikačná teória (Habermas 1973) vychádza z premisy, že medzisektorová integrácia sa vzťahuje na určitý druh korporatívneho správania sa, určité druhy inštitúcií, a rôzne spôsoby komunikačných akcií. Tieto teórie sú zamerané na vysvetlenie procesu vytvárania a reflektovania významu (meaning), ktorý sa pripisuje jednotlivým opatreniam verejnej politiky v podmienkach každodenného života. Keď to aplikujeme na medzisektorovú integráciu, integrácia prebieha vtedy, keď sa vytvorí význam (meaning) komunikáciou medzi sektormi.

Koncept ACF je ako jeden z prístupov ku skúmaniu medzisektorovej integrácie použitý ako teoretické východisko pri skúmaní vzťahov medzi lesníctvom a ochranou prírody a krajiny. Ako naznačuje vo svojej práci Shannon (2004: 10), práve koncept ACF môže predstavovať jeden z vhodných nástrojov pre medzisektorovú integráciu. Hodnotové systémy môžu byť zdieľané aj medzi rôznymi sektormi, nemusia sa vzťahovať len na jeden sektor. Napríklad hodnotový systém založený na viere v slobodný trh, ktorý najlepšie zabezpečí alokáciu zdrojov je zdieľaný takmer vo všetkých sektoroch, taktiež spoliehanie sa na aktivitu štátu, ktorá má zabezpečiť spravodlivé rozdelenie dôchodkov je ďalšia spoločná hodnota. Pozornosť by sa mala zamerať na to, ako tieto hodnotové systémy pôsobia ako integrujúce mechanizmy medzi sektormi. V takomto prípade bude možné zapojiť tieto hodnotové systémy do politického procesu, ktorý bude zameraný na identifikáciu vhodných stratégií, ktoré by obsahovali hlavné záväzky z rôznych sektorov, a tým by umožnili flexibilnú a dynamickú reakciu medzi sektormi (Shannon 2004: 10). Hogl (1999: 166) konštatuje, že medzisektorová ako aj viacúrovňová koordinácia si vyžaduje „politickú zmenu“. Práve na jej popísanie je vhodný koncept ACF, ktorý je charakterizovaný ďalej v texte.

3. Advocacy coalitions framework

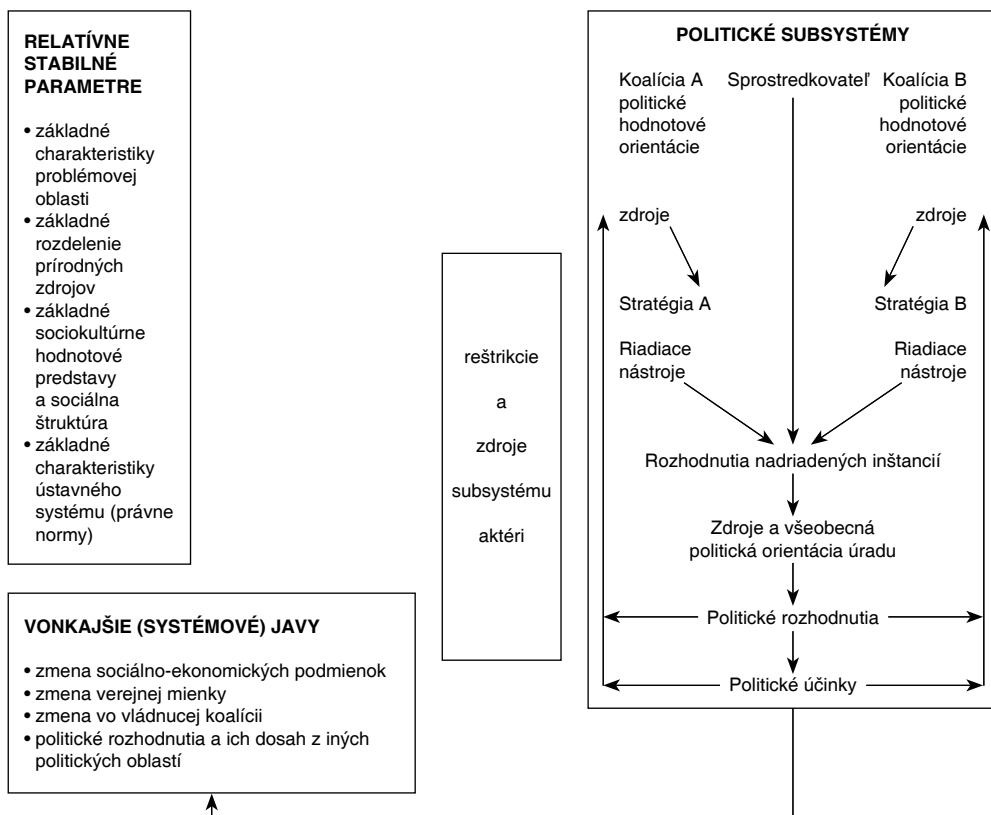
Na úvod je potrebné si predstaviť tento teoretický koncept, ktorý vytvoril Paul Sabatier (Sabatier 1988), avšak v priebehu vývoja bol často krát dopĺňaný nielen autorom samotným (Sabatier 1993; 1998; 1999; Sabatier et al. 1993), ale aj inými autormi (Schlager 1995; Fenger et al. 2001). Najprv sa musíme vysporiadať s prekladom ACF. V podmienkach českej a slovenskej literatúry existujú autori, ktorí prekladajú advocacy coalition framework ako teória koalícií aktérov (Veselý et al. 2005), pričom poznamenávajú, že sa jedná o voľný preklad, nakoľko Sabatier ponúka viac ako všeobecný výskumný rámec. Pojem „advocacy“ znamená obhajovanie alebo zastávanie niečoho. Z toho dôvodu sme použili preklad „advokačné“ koalície, nakoľko sa jedná o koalície, ktoré sa snažia presadzovať, resp. obhajovať spoločné postoje a presvedčenia.

„ACF sa sústreďuje na interakcie medzi advokačnými koalíciami skladajúcimi sa z aktérov pochádzajúcich z rôznych organizácií a skupín, ktorí zdieľajú súbor politických presvedčení (policy beliefs) v rámci politického subsystému“ (Sabatier 1999: 9). Koncept ACF bol vyvíjaný už v 80-tych rokoch 20. storočia zásluhou Sabatiera a Jenkins-Smitha (1993), čo následne viedlo v 90-tych rokoch minulého storočia k rozsiahlej diskusii v oblasti skúmania politických procesov. Koncept ACF vznikol určitý ako protipól Eastonovho (1965) a Lasswellovho (1950) modelu politického systému. Eastonov model vysvetľuje politiku ako výsledok pôsobenia jednotlivých zložiek systému cez vstupy, medzivstupy, výstupy a spätnú väzbu v rámci určitého okolia ovplyvňovaného rôznymi ekonomickými, ekologickými, sociálnymi, kultúrnymi, osobnými vzťahmi a pod. Lasswellov model pozostával z navzájom súvisiacich etáp, ktoré pozostávali zo zberu informácií, odporúčaní, príkazov, rád, odvolaní, aplikácie, súhlasu a terminácie. Následne boli ich modely rozpracované a dopĺňané. Tieto „fázové modely“ slúžili k tomu, že sa tvorba politiky začala vnímať ako proces, ktorý pozostáva z viacerých fáz počnúc od definície problému, cez rozhodovanie, implementáciu až po hodnotenie. Ako konštatuje Sabatier (1999), tento model je už v súčasnosti prekonaný. Obrázok č. 2 názorne zobrazuje koncept advokačných koalícií. Na ľavej strane sú dva typy exogénnych faktorov (relatívne stabilné a relatívne premenlivé), na pravej strane je politický subsystém. Jeho súčasťou sú koalície aktérov, ktoré zdieľajú spoločné presvedčenia. Medzi nich sú zaradení sprostredkovatelia, ktorí majú záujem znižovať napätie medzi jednotlivými koalíciami a majú usilovať o dosiahnutie konsenzu. Subsystém by sme mohli definovať ako sadu aktérov, ktorí sa snažia riešiť rovnaký politický problém ako napr. ochrana prírody, lesníctvo a pod.

Koncept ACF vychádza z troch základných predpokladov:

1. Zmena politiky a s tým súvisiace politicky orientované učenie môže byť pochopené len v období dlhšom ako je jedno desaťročie.
2. Najlepšie sa táto zmena pochopí tým, že sa budú sledovať politické subsystémy, teda interakcie aktérov zaujímavých sa o konkrétny problém.
3. Štátne zásahy sa dajú tak isto konceptualizovať ako systémy hodnôt, teda dajú sa zistiť základné priority a predpoklady o tom ako sa majú tieto realizovať (Sabatier 1999).

Obrázok č. 2: Diagram konceptu advocacy koalícií



Zdroj: Sabatier 1993

Koncept ACF predstavuje jeden z prístupov ku skúmaniu politických procesov prebiehajúcich v rámci spoločnosti. Vyžaduje si však sústredenie predmetu skúmania na úzko špecializovaných, v našom prípade politickú oblasť², nakoľko sú empirické práce riešené týmto spôsobom prevažne problémovo orientované. V súvislosti s tým sa do popredia dostáva pojem „zmena politiky“ (policy change), ktorý predpokladá, že:

- analýza politických zmien má byť zameraná najmä na úlohu/dôležitosť informácií (politické učenie),
- politická zmena si vyžaduje dlhšiu dobu na jej uskutočnenie, približne jednu dekádu,
- politika je jedinou vhodnou entitou na skúmanie politických zmien,
- v rámci jednej politickej oblasti je nevyhnutný rozšírený okruh aktérov,
- aktéri v politickej aréne sa dajú charakterizovať a odlišiť prostredníctvom ich presvedčení (belief systems).

V rámci daného subsystému sa potom aktéri zoskupujú do advokačných koalícií zložených z rôznych organizácií a skupín, ktoré majú spoločné predstavy o probléme, čo ovplyvňuje aj ich konanie. Tieto koalície:

- predstavujú manévrovací priestor pre politické procesy v rámci jednej politickej oblasti,
- personálne sa skladajú z predstaviteľov/zástupcov všetkých relevantných aktérov v rámci politickej oblasti, napr. politikov, úradníkov, lobistov, vedcov, novinárov, zástupcov mimovládnych organizácií a pod.,
- komplexnosť moderných politických oblastí si vyžaduje špecialistov, ktorí disponujú potrebnými odbornými vedomosťami, a preto môžu byť činný len v rámci jednej politickej oblasti,
- tzv. „brokeri“ alebo prostredníci majú za úlohu sprostredkovať medzi dvoma koalíciami a tým regulovať úroveň konfliktu s cieľom udržať práceschopnosť týchto koalícií,
- v rámci jednej politickej oblasti existujú aspoň dve rôzne koalície,
- spravidla je jedna z koalícií dominantná a formuje tak politickú oblasť a policy-output.

Každá koalícia je charakterizovaná vlastným systémom hodnôt, ktoré sú dôležitým kritériom na vzájomné odlišenie jednotlivých koalícií. Práve na týchto hodnotách sa dajú najlepšie ilustrovať a vysvetliť zmeny, ktoré sú podkladom pre politické učenie. Cieľom koalícií je potom identifikácia a prehlbovanie týchto hodnotových systémov. Systémy hodnôt obsahujú základné presvedčenia, hodnoty, princípy, postoje a kauzálne vzťahy ohľadom témy danej politickej oblasti. Tieto spoločné hodnoty potom spájajú aktérov do jednej koalície. Systémy hodnôt môžeme rozdeliť nasledovne (tabuľka č. 1):

Tabuľka č. 1: Hodnotový systém advokačných koalícií

	Charakter	Dosah	Dynamika
Hlavné jadro	fundamentálne normatívne/ontologické axiómy	vysoký, presahujúci politickú oblasť	malá, ťažko zmeniteľné
Politické jadro	fundamentálne pozície ohľadom stratégie v danej politickej oblasti	zúžený na konkrétnu politickú oblasť	možná, zmeniteľné
Sekundárne aspekty	inštrumentálne rozhodnutia/procedurálne pravidlá	malý, špecifický v rámci politickej oblasti	vysoká, zmeny sú časté

Zdroj: *Bandelow 1999*

Systém hodnôt jednej koalície je v ideálnom prípade vo vnútri koherentný, nakoľko sa zúčastnené osoby rozhodujú na princípe nákladov a úžitkov, ku ktorému systému hodnôt sa priklonia, takže vnútorné rozpory takmer neexistujú. Avšak nedá sa to chápať ako úplné bezvýhradné presvedčenie aktérov, pretože presvedčenia môžu byť veľmi rozdielne, najmä pri sekundárnych aspektoch s nízkym dosahom. Systémy hodnôt sú stabilné a dlhodobo orientované, čo má vplyv aj na advokačné koalície.

Politický proces nezávisí len od advokačných koalícií a vzťahov vo vnútri týchto koalícií, je tiež ovplyvňovaný vonkajším prostredím. Vonkajšie premenné sa delia na:

- stabilné konštitutívne parametre – formy vlád, sociálna štruktúra, základné normy a hodnoty, sú de facto len veľmi ťažko meniteľné, preto majú len malý vplyv na konkrétnu politickú oblasť,
- vonkajšie (náhle) udalosti – zmeny sociálno-ekonomických podmienok, zmeny vlád, politik, sú zmeniteľné počas skúmaného časového obdobia (dekáda), majú veľký vplyv na jednotlivé politické oblasti.

V rámci koalícií prebieha politické učenie. Toto učenie znamená dlhodobú zmenu hodnotových orientácií a presvedčení v rámci jednej koalície alebo subsystemu, ktorá vyplýva zo skúseností a výsledkov politického procesu. Politické učenie predstavuje hlavný spôsob uskutočňovania politických procesov v rámci jednej koalície alebo subsystemu. Nepredstavuje však rozhodujúci determinant politických rozhodovacích procesov. Politické učenie môže ovplyvniť krátkodobo alebo strednodobo len sekundárne aspekty hodnotových systémov, pretože iné zmeny by ovplyvňovali stabilitu koalície. Politické učenie sleduje tri základné ciele:

- zlepšiť porozumenie aktérov o cieľoch a záujmoch vlastného hodnotového systému,
- zlepšiť porozumenie aktérov o základných kauzálnych vzťahoch v rámci hodnotového systému,
- identifikovať výzvy vlastného hodnotového systému a nájsť spôsoby na reakciu.

Učenie nie je redukované len na vlastný hodnotový systém a koalíciu, často krát môže presahovať svoju koalíciu a môže prebiehať aj v rámci danej politickej oblasti. Deje sa tak predovšetkým v tom prípade, keď koalície, ktoré nemajú dominantné postavenie sa snažia prostredníctvom politického učenia lepšie pochopiť systém hodnôt dominantnej koalície a nájsť slabé stránky v jej konaní. Najlepšie funguje politické učenie medzi koalíciami keď:

- je hladina konfliktu mierna,
- téma konfliktu umožňuje vecnú výmenu názorov,
- existuje fórum expertov, v ktorých môže byť preskúmaná validita jednotlivých základných axiém.

Koncept ACF vychádza z premisy, že spoločné hodnoty sú vo všeobecnosti zodpovedné za koherentnosť politiky, ale aj samotnej politickej oblasti, či subsystemu. Predpokladá, že jadrové hodnoty jednej koalície sú voči zmenám odolné. Na základe toho formuloval Sabatier niekoľko hypotéz týkajúcich sa koalícií, politických zmien, politického učenia (Sabatier et al. 1993):

Hypotéza 1: Vzhľadom na prebiehajúcu výmenu názorov v rámci jedného politického subsystemu (keď sa jedná o jadrové hodnoty) je usporiadanie spojencov a protivníkov relatívne stabilné spravidla v časovom intervale jednej dekády.

Hypotéza 2: Aktéri v rámci koalícii vykazujú podstatný konsenzus v otázkach týkajúcich sa politického jadra, viac nežhód existuje pri sekundárnych aspektoch.

Hypotéza 3: Jedna koalícia sa vzdá skôr svojich presvedčení ohľadom sekundárnych aspektov, ako by mala riskovať oslabenie jadrových hodnôt.

Hypotéza 4: Politické jadro nejakého politického programu sa výraznejšie nezmení dovtedy, kým ostáva advocacy koalícia, ktorá uviedla tento program do života a podieľa sa na politickej moci, okrem prípadu, keď im bude zmena nariadená nadriadenou politickou entitou.

Hypotéza 5: Zmena politického jadra politického programu sa predpokladá vtedy, keď nastanú výrazné zmeny vo vonkajšom prostredí (napr. zmena vlády, vplyv iných subsystemov, zmena sociálno-ekonomických podmienok, a pod.).

Hypotéza 6: Politické učenie o hodnotových systémoch je možné len vtedy, keď existuje umiernený stupeň informovaného konfliktu medzi stranami. V takomto prípade je pravdepodobné, že

- každá koalícia má technické prostriedky na zapojenie sa do takejto debaty,
- konflikt sa týka sekundárnych aspektov jedného hodnotového systému a jadrových hodnôt druhého alebo opačne, o dôležitých sekundárnych aspektoch oboch hodnotových systémov.

Hypotéza 7: Politické učenie o hodnotových systémoch je možné len vtedy, keď existuje fórum, ktoré

- disponuje dostatočnou reputáciou na to, aby mali aktéri z rôznych koalícií záujem sa na ňom zúčastniť,
- bude vybudované na orientácii na odbornosť.

Hypotéza 8: Problémy, ktoré existujú v dôsledku akceptácie kvantitatívnych indikátorov úspechu, sú viac vhodné pre politické učenie ako tie, ktoré sú postavené na kvalitatívnych indikátoroch a často mávajú aj subjektívny charakter.

Hypotéza 9: Problémy sústredujúce sa na prírodné prostredie sú vhodnejšie pre politické učenie ako tie, ktoré sa vzťahujú na sociálne systémy, pretože v prvom prípade nie sú hlavné premenné samostatne konajúcimi osobami a kontrolované experimenty ukázali, že sú ľahšie realizovateľné.

Hypotéza 10: Aktéri z verejných organizácií budú v rámci jednej koalície obhajovať centristickú pozíciu, na rozdiel od iných aktérov v rámci koalície.

Hypotéza 11: Skupiny orientované na spoločenské záujmy sú rezervovanejšie vo formulovaní svojich hodnôt a politických pozícií ako ekonomické skupiny.

Hypotéza 12: Aj keď zhromaždenie dostatočného množstva informácií nezmení názory druhej koalície, môže to mať významné dôsledky na politiku – aspoň v krátkodobom horizonte – a to tým, že ponúknu inú alternatívu voči politickým sprostredkovateľom a vládnym predstaviteľom.

4. Aplikácia konceptu ACF na vzťahy lesníctva a ochrany prírody

Na začiatok považujeme za potrebné vysvetliť vzťah ochrany prírody a krajiny a lesníctva. Vzťahy medzi ochranou prírody a krajiny na jednej strane a lesníctvom na druhej strane sú predmetom skúmania lesníckej a environmentálnej vedy. V rámci toho existuje snaha o identifikáciu hlavných rozporov a pokus o ich vyriešenie k spokojnosti oboch strán.

O ochrane prírody v lese existujú rôzne predstavy a názory, ktoré sa premietajú do politických koncepcií a uplatňovania opatrení verejnej politiky. Koncepcia ochrany prírody je založená hlavne na regulatívnej ochrane druhov a území. Predstavy ochrancov prírody vedú

mnohokrát i k snahe o ponechanie veľkej časti chránených území bez hospodárskeho zásahu a bez rešpektovania vlastníckych práv k lesu. Koncepcia lesného hospodárstva vychádza z predpokladu „prírode blízkeho“ (environmentálne priaznivého) hospodárenia v lese a snaží sa o rešpektovanie biologických procesov v lesných ekosystémoch a tým o zabezpečenie ochrany prírody v lese. Extrémne predstavy v lesnom hospodárstve predpokladajú za dostatočnú takú mieru ochrany prírody, ktorá je zabezpečená ako združený produkt pri produkcii dreva.

Z hľadiska ochrancov prírody pochádza ich záujem o lesy na Slovensku najmä zo skutočnosti, že v podmienkach Slovenskej republiky sú na relatívne malej ploche rôznorodé prírodné pomery a rozličné typy lesov, od nížinných po vysokohorské. Zachovala sa tu široká škála pôvodných drevín a lesných spoločenstiev. Najväčšou a najvýznamnejšou časťou chránených území sú lesné ekosystémy, ktoré predstavujú až 60% z celkovej výmery chránených území s druhým až piatym stupňom ochrany. V rámci siete chránených území NATURA 2000, po vyhlásení území európskeho významu a chránených vtáčích území sa výmera osobitne chránených území zvýšila. Slovensko má zo všetkých štátov Európskej únie relatívne najviac lesov zaradených do týchto chránených území.

Na Slovensku existuje:

- 14 chránených krajinných oblastí s celkovou výmerou 522 579 ha v rátane ochranných pásiem,
- 9 národných parkov s výmerou 317 890 ha k čomu treba prirátat' ochranné pásma s výmerou 270 128 ha,
- 703 maloplošných chránených území s výmerou 103 466 ha k čomu treba prirátat' ochranné pásmo s výmerou 4 795 ha.

Územia osobitného významu pokrývajú 11,7% výmery územia Slovenskej republiky, prekrytie so súčasným systémom ochrany prírody a krajiny je 86%. Z celkovej plochy území európskeho významu je 86% na lesných pozemkoch, 10% na poľnohospodárskom pôdnom fonde, 2% tvoria vodné plochy a 2% ostatné plochy. Chránené vtáčie územia pokrývajú 23,5% územia Slovenskej republiky, z čoho je podiel lesných pozemkov 53% (Správa o stave životného prostredia 2007).

V rámci vzťahov lesného hospodárstva a ochrany prírody a krajiny by sme mohli vyčleniť dve koalície, ktoré zdieľajú spoločné hodnoty v tejto oblasti. Jedná sa o predstaviteľov lesníckeho sektora a predstaviteľov ochrany prírody. Ich hodnotové systémy (postoje a presvedčenia) sú uvedené v tabuľke č. 2. Porovnaním hlavných úloh lesníctva a ochrany prírody, ako aj spôsobu zabezpečovania ich úloh dospejeme k záveru, že medzi nimi existujú podstatné rozdiely. Lesníctvo je odvetvie, ktoré hospodári s prírodnými zdrojmi. Stojí na troch hlavných pilieroch: ekonomickom, ekologickom a sociálnom. Tieto majú byť vzájomne prepojené, nielen pre trvalú a hospodársky efektívnu produkciu dreva, ale aj pre ciele zabezpečovanie ďalších verejných záujmov na lesoch. Jedná sa tu vyložene o antropocentrický prístup. Nejedná sa tu len o prírodné procesy, ale aj o procesy hospodárske. Naproti tomu ochrana prírody akceptuje len prírodné procesy. Vylučuje alebo obmedzuje ingerenciu človeka do lesných ekosystémov v chránených územiach, a to často aj vtedy, ak nemajú prírodný charakter. Preferuje výlučne biocentrický prístup.

Tabuľka č. 2: Hodnotové systémy lesníctva a ochrany prírody

	Lesníctvo	Ochrana prírody
Základné hodnotové priority	Ekonomický význam pre vlastníkov a celú spoločnosť a predovšetkým pre rozvoj vidieka. Antropocentrický prístup.	Ochrana ekologickej integrity lesa pre celú spoločnosť. Biocentrický prístup.
Skupiny, na ktoré sa kladie najvyšší dôraz	Vlastníci lesa, zamestnanci v lesníckom sektore, drevospracujúci priemysel.	Súčasná a budúce generácie.
Dôležitosť problému	Zachovanie biodiverzity lesa je integrované do moderného lesníctva.	Strata biodiverzity je páľčivý a vážny problém.
Príčina problému	Hrozby pre lesy pochádzajú predovšetkým z okolia: acidifikácia, klimatické zmeny, a pod.	Lesníctvo je hlavnou hrozbou pre biodiverzitu.
Distribúcia autority	Vláda by mala zabezpečiť konkurenčné prostredie a ochraňovať práva vlastníkov. Trh nie je schopný vyrovnáť sa so zabezpečením biodiverzity v lese. Biodiverzitu by mala vláda zabezpečovať prostredníctvom verejných financií pre vlastníkov lesa.	Vláda by mala prebrať väčšiu zodpovednosť za ochranu biodiverzity predovšetkým pomocou zákazov a príkazov, alebo finančných odvodov pre vlastníkov lesa.
Politické preferencie	Preferuje motivačné podnety a informácie. Ďalšou požiadavkou je kompenzácia obmedzovania vlastníckych práv pre vlastníkov lesov.	Preferujú predpisy podľa princípu environmentálnej politiky „znečisťovateľ platí“

Zdroj: Hysing et al. 2008, upravené

5. Koalície a ich hodnotové orientácie

Z pohľadu lesnickej politiky predstavuje prírode blízke hospodárenie (ekologizácia lesa) a produkcia dreva konkurenciu medzi aktérmi zameranými na ekologické a ekonomické ciele pri využívaní lesa (Šálka 2008). V zahraničnej literatúre sa rozlišuje najmä medzi produkčnou koalíciou a environmentálnou koalíciou (Hysing et al. 2008; Hogl 2000). Hysing et al. (2008: 736) zaraďujú v podmienkach Švédska medzi produkčnú koalíciu Ministerstvo priemyslu, zamestnanosti a komunikácie, Švédsku federáciu lesného priemyslu, Švédsku federáciu vlastníkov lesov a Odborový zväz pracovníkov v lesnom a drevárskom priemysle. Environmentálna koalícia je tvorená Ministerstvom životného prostredia, Švédskou agentúrou na ochranu životného prostredia, WWF, Greenpeace, Švédskou spoločnosťou pre ochranu prírody a Švédskou Sami federáciou. V strede oboch koalícií sa nachádza Švédska lesnícka agentúra, ktorá má pôsobiť ako sprostredkovateľ (broker) medzi jednotlivými koalíciami. Táto situácia vyplýva z faktu, že vo Švédsku je lesníctvo v gescii ministerstva hospodárstva, a preto sa sledujú predovšetkým ekonomické záujmy. V Slovenskej republike je táto situácia odlišná, nakoľko lesné hospodárstvo spadá pod Ministerstvo pôdohospodárstva, a preto bolo v minulosti problematické hovoriť o produkčnej koalícii, nakoľko drevársky priemysel spolu s lesným hospodárstvom nepatrí pod jedno ministerstvo. V dnešnej dobe je však tomu inak, nakoľko kompetencie verejnej správy drevárskeho priemyslu prešli pod Ministerstvo pôdohospodárstva, a teda je pravdepodobné, že sa v budúcnosti aj v podmienkach Slovenskej

republiky vytvorí produkčná koalícia. Na Slovensku sa tejto problematike venuje Šálka (2008), ktorý rozčlenil advokačné koalície do dvoch skupín: zástancovia ekonomických hodnôt (vlastnícka koalícia) a zástancovia ekologických hodnôt (ekologická/environmentálna koalícia). Vlastnícku koalíciu tvoria:

- štátne a neštátne lesné podniky,
- združenia neštátnych vlastníkov lesov,
- zamestnávateľské zväzy,
- odborové zväzy,
- drevárske podniky a ich záujmové združenia,
- pravicové, konzervatívne a na podporu podnikania zamerané záujmové skupiny a politické strany.

Táto koalícia je podporovaná čiastočne organizáciami v lesnom hospodárstve, ktoré zastupujú lesnícke odborné záujmy, a teda by mohli plniť funkciu sprostredkovateľa (brokera) v zmysle konceptu ACF:

- MP SR a jeho rozpočtové a príspevkové organizácie (štátna správa LH, Národné lesnícke centrum),
- štátna správa lesného hospodárstva,
- lesníci a ich záujmové združenia,
- lesnícka veda, výskum a školstvo.

Ekologické hodnoty pri obhospodarovaní lesa presadzujú predovšetkým organizácie a inštitúcie v oblasti životného prostredia a ochrany prírody:

- ekologicky orientované nadácie a združenia,
- ekologicky orientované záujmové skupiny a politické strany,

Táto koalícia je podporovaná čiastočne inštitúciami v ochrane prírody, ktoré zastupujú ekologické odborné záujmy, a teda by mohli plniť funkciu sprostredkovateľa (brokera) v zmysle konceptu ACF:

- Ministerstvo životného prostredia SR a jeho rozpočtové a príspevkové organizácie (Štátna správa ochrany prírody, Slovenská agentúra životného prostredia a pod.),
- biologicko-ekologická veda, výskum a školstvo.

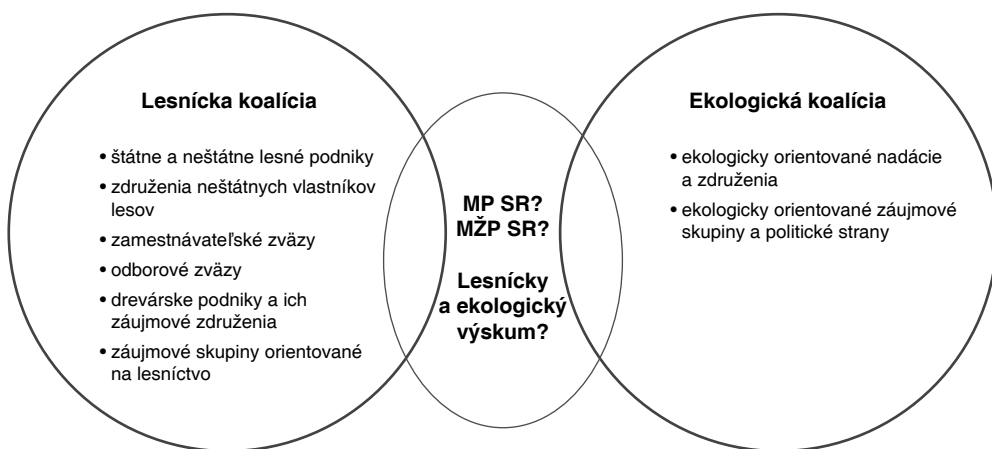
Predstaviteľmi ekonomických hodnôt sú hlavne aktéri v lesnom hospodárstve a drevospracujúcom priemysle, predstaviteľmi ekologických hodnôt sú prevažne ekologické záujmové združenia.

Predpokladáme, že na Slovensku sa na základe vyššie uvedeného dajú vyčleniť dve koalície – lesnícka a ekologická (obrázok č. 2), pričom hodnotové systémy lesníckej koalície sú orientované ekonomicky, teda sú zamerané na vlastníkov (ochranu vlastníctva) a celú spoločnosť. Ekologická koalícia sústreďuje svoju pozornosť na ochranu ekologickej integrity lesa pre celú spoločnosť. Zaradenie neštátnych lesníckych aktérov a environmentálnych aktérov do jednotlivých koalícií je logické. Vystáva však otázka ako zaradiť štátnu správu ochrany prírody a štátnu správu lesného hospodárstva, Národné lesnícke centrum (NLC) a Agentúru životného prostredia do jednotlivých koalícií. Šálka (2008) nezaradil Štátnu správu lesného hospodárstva a NLC do vlastníckej koalície z dôvodu, že zastupujú lesnícke odborné záujmy a túto koalíciu podporovali len zvonka. Dalo by sa argumentovať, že sa snažia zachovať určitú nestrannosť vo vzťahu k vlastníckej koalícii. Naopak, Štátnu správu ochrany prírody a Agentúru životného prostredia zaradil do environmentálnej

koalície, nakoľko zdieľajú rovnaké hodnotové orientácie ako predstavitelia tejto koalície. Menovaní aktéri prichádzajú do úvahy ako možní sprostredkovatelia medzi advokačnými koalíciami.

Problematické je aj zaradenie oboch ministerstiev do koalícií, nakoľko by mali plniť funkciu sprostredkovateľa medzi týmito koalíciami, avšak v praxi je to dost' problematické, nakoľko sa môže stať, že ministri pochádzajú z rôznych politických strán, ktoré majú rôzne preferencie (systémy hodnôt), z čoho môže vyplývať neochota vzájomne sa dohodnúť. Príkladom sú dlhotrvajúce kompetenčné konflikty medzi týmito dvoma ministerstvami. Ďalšou problematickou skupinou je veda a výskum v lesníckej aj ekologickej oblasti. Vedecké poznatky môžu slúžiť ako podklad pre formuláciu politických programov. Práve veda a výskum by mala napomáhať k tomu, aby mohlo prebiehať politické učenie medzi koalíciami. Môžu byť zaradené však aj do jednotlivých koalícií z toho dôvodu, že reprezentujú poznatky a trendy jednotlivých koalícií, a tak napomáhajú k udržiavaniu hodnotového systému koalície. Otázku reálneho zloženia koalícií a sprostredkovateľa medzi lesníckou a ekologickou koalíciou bude potrebné zodpovedať empirickým výskumom.

Obrázok č. 3: Advokačné koalície



Zdroj: Šálka 2008, upravené

Aplikujúc vyššie uvedené tvrdenia na vzťah lesníctva a ochrany prírody môžeme konštatovať, že v prípade *hypotézy 1* je usporiadanie lesníckej a ekologickej koalície relatívne stabilné v časovom intervale jednej dekády aj viac. Lesnícka koalícia sa snaží presadzovať primát produkcie dreva a z neho plynúce príjmy z lesného hospodárstva vo forme príjmov z majetku a práce. Ide tu o účelovú koalíciu, ktorá vychádza z hodnotovej orientácie na princípy trhového hospodárstva, zabezpečenie vlastníckych práv, trvalú produkciu dreva, teóriu závesu produkcie dreva a lesnícku odbornú spôsobilosť. Rozhodujúcimi aktérmi tejto skupiny sú záujmové združenia vlastníkov lesa a drevospracujúcich podnikov. Hodnotová

orientácia ekologickej koalície vychádza z biocentrizmu, teórie ekologickej rovnováhy, „small is beautiful“. Rozhodujúcimi aktérmi tejto skupiny sú ekologické a environmentálne občianske organizácie. Keď zoberieme do úvahy vývoj po roku 1989 a s tým spojené zostrenie rozporov medzi lesným hospodárstvom a ochranou prírody a krajiny v dôsledku prijatia nového zákona o ochrane prírody a krajiny v roku 1993, ako aj zavedenia inštitútu súhlasu s niektorými činnosťami (napr. súhlasu na ťažbu drevnej hmoty holorubným spôsobom), môžeme tvrdiť, že konflikt medzi týmito dvoma skupinami existuje už vyše jednu dekádu, teda od roku 1989.

Hypotézy 2 a 3 sa týkajú hodnotových systémov a ich potenciálnych zmien. Najväčší priestor pre nájdenie spoločných pozícií existuje v oblasti sekundárnych aspektov. Pri nich sú ochotní členovia jednej koalície ustúpiť, aby sa neoslabovali základné hodnoty vlastnej koalície (hypotéza 3).

Základnou charakteristikou konfliktu medzi ochranou prírody a lesným hospodárstvom je, že vo všeobecnosti medzi obidvomi skupinami zainteresovaných aktérov existuje zhoda o základných princípoch trvalo udržateľného rozvoja a ochrany prírody a konflikty vznikajú až na úrovni konkrétnych riešení a opatrení, teda o sekundárnych aspektoch, tak ako to predpokladá Sabatier (1988; 1999).

Zhoda je pravdepodobná v nasledovných oblastiach (Glück et al. 2002; Schmithüsen 2002):

- zachovaní trvalosti lesa a všetkých jeho funkcií,
- zachovaní druhovej bohatosti fauny a flóry,
- zachovaní prírodného bohatstva a geomorfologických zvláštností..., lebo všetci aktéri sa na základe svojich predstáv snažia o udržanie ekologicky stabilného lesa.

Konflikty na úrovni navrhovaných riešení vznikajú najmä pri:

- intenzite využívania alebo nevyužívania lesa na rôzne účely,
- druhu a rozsahu chránených území,
- miere a úrovni ekologického obhospodarovania lesa,
- spôsobe a miere finančnej kompenzácie zabezpečovania ochrany prírody,
- tom, ako finančne nekompenzovaná ochrana prírody ovplyvňuje ceny dreva.

Konflikty na úrovni opatrení:

- spôsob a druh sprístupnenia lesa a použitia ťažbových technológií,
- voľba spôsobu obnovy a drevinového zloženia,
- podiel ležaniny a odumretého dreva,
- intenzita ochranných a pestovných zásahov v chránených územiach atď.

Konflikty na úrovni navrhovaných riešení sú tzv. prerozdeľovacie konflikty (Šálka 2008). Napríklad od druhu a rozsahu chránených území závisí, ako sa rozdelia úžitky z lesa medzi majiteľov lesa a ochrancov prírody. Riešenie týchto konfliktov sa uskutočňuje skôr pomocou mocenského vplyvu, presadením zákonov v parlamente. Tieto skutočnosti potvrdzuje napr. inflačné vyhlasovanie národných parkov. Nedokonalosť implementačných mechanizmov v prípade náhrady ujmy za obmedzenie vlastníctva z titulu ochrany prírody. Tlak na šetrenie v štátnom rozpočte tieto konflikty vyhrocujú.

Konflikty na úrovni konkrétnych opatrení z dôvodu ochrany prírody v lese sú tzv. konjunkturálne konflikty (Šálka 2008). Detto to znamená, že základné ciele sú rovnaké, ale cesty a spôsoby ich dosiahnutia sú rozdielne. To vytvára priestor na dosiahnutie konsenzu buď pomocou vyjednávania, alebo na základe odborných posudkov.

Poslednú, ale veľmi dôležitú úroveň konfliktu predstavuje neformálny konkurenčný vzťah medzi štátnou správou lesného hospodárstva a ochrany prírody (Krott 2001). Medzi tradičnou štátnou správou lesného hospodárstva a novšou štátnou správou ochrany prírody existuje na formálnej úrovni rozdelenie kompetencií a úloh. Na neformálnej úrovni sa snažia návrhmi politických programov, riešení, opatrení a hľadaním spojencov o potvrdenie svojej kompetentnosti v oblasti vplyvu na lesy a zachovanie zdrojov pre svoju existenciu.

Hypotézy 4 a 5 sa týkajú politickej zmeny. Tá môže prebiehať buď vnútri koalície alebo vplyvom vonkajších faktorov. Najlepšie sa politická zmena pochopí sledovaním politických subsystemov, teda interakciami aktérov zaujímavých sa o konkrétny problém. Jedná sa teda o problém odstránenia rozporov medzi ochranou prírody a lesníctvom, ktoré sa dotýka tvorby a implementácii strategických dokumentov v tejto oblasti. Koalície je navonok možné navzájom odlíšiť systémom základných hodnôt (core beliefs), ktoré preferujú. Politické jadro konkrétneho politického programu sa nezmení dovtedy, kým sa advokačná koalícia, ktorá uviedla tento program, podieľa na politickej moci, okrem prípadu, keď im bude zmena nariadená nadriadenou politickou elitou. Úspešnosť navrhnutých programov závisí od potenciálu koalície zúčastňovať sa na politickej moci, teda presadzovať systémy hodnôt vlastnej koalície na politickej úrovni. Keď zoberieme do úvahy skutočnosť, že lesníctvo a ochrana prírody a krajiny nie sú v gescii jedného ministerstva, závisí úspešnosť predkladaných programov najmä na skutočnosti, z ktorej koalície (vládnucej alebo opozičnej) pochádza predkladaný dokument. Taktiež zmena vonkajších podmienok, akými sú napr. zmena vlády, vplyv iných subsystemov, zmena sociálno-ekonomických podmienok môžu mať vplyv na obsah politických programov. Ak obsadí napr. kreslo ministra životného prostredia konzervatívna strana s prioritou garancie vlastníckych práv a trhového hospodárstva, je možné očakávať zmeny na úrovni navrhovaných riešení alebo opatrení. Opačným príkladom môže byť obsadenie ministra pôdohospodárstva ekologicky orientovanou politickou stranou.

Ďalšie hypotézy sa týkajú politického učenia o hodnotových systémoch jednotlivých koalícií. Práve politické učenie je ten proces, ktorý umožňuje dlhodobú zmenu hodnotových orientácií a presvedčení v rámci jednej koalície alebo subsystemu vyplývajúcu zo skúseností a výsledkov politického procesu. *Hypotézy 6 a 7* predpokladajú existenciu informovaného konfliktu medzi stranami ako podmienku pre úspešné politické učenie. To však predpokladá dostatočnú technickú vybavenosť koalície a existenciu rozporov na úrovni jadrových hodnôt jednej a sekundárnych hodnôt druhej koalície, prípadne sekundárnych aspektov oboch koalícií. Takto napríklad môže prebiehať politické učenie v oblasti rešpektovania vlastníckych práv majiteľov lesov pri vyhlasovaní chránených území. Problém vlastníckych práv predstavuje jednu z hlavných hodnôt lesníckej koalície, pričom ekologická koalícia kladie dôraz na čím vyššiu ochranu bez ohľadu na vlastníkov a ich práva. Práve z toho dôvodu je dôležitá hypotéza 7, ktorá predpokladá vytvorenie odborného fóra, ktoré bude zložené tak, aby disponovalo dostatočnou kredibilitou na to, aby mali obe koalície (ich zástupcovia) záujem zúčastniť sa a diskutovať o svojich pozíciách. V mnohých krajinách vznikali takéto fóra napr. v procese certifikácie lesov (Elliot et al. 2001, Hogl 2000). Ako príklad môžeme uviesť aj NATURA 2000, kde sa na základe právnych aktov a vyjadrení EÚ malo zabezpečiť, že celý proces vyhlasovania území osobitného významu a chránených vtáčích území má prebehnúť prostredníctvom „vyjednávania“ s vlastníkmi.

Hypotézy 8 a 9 sa vzťahujú na kvalitu problému, teda sa týkajú tej oblasti, v rámci ktorej problém existuje. Prvá z hypotéz akcentuje, že proces politického učenia prebieha ľahšie v tých oblastiach, kde existujú kvantitatívne indikátory úspechu. V prípade lesníctva a ochrany prírody a krajiny sa jedná o presadené politické programy týkajúce sa buď hlavných alebo sekundárnych aspektov, nakoľko sa dajú kvantifikovať. Druhá hypotéza poukazuje na skutočnosť, že prírodné procesy sú ľahšie skúmateľné a ľahšie v nich prebieha politické učenie ako pri spoločenských procesoch. Kvantifikovateľný ukazovateľ je napr. výmera chránených území v rôznych stupňoch ochrany. Kvalitatívny ukazovateľ je napr. zachovanie biodiverzity, lebo nám to umožní v budúcnosti nájsť liek proti nejakej civilizačnej chorobe.

Hypotéza 10 sa týka aktérov z verejných organizácií. Tí budú v rámci jednej koalície obhajovať centristickú pozíciu, na rozdiel od iných aktérov v rámci koalície. V rámci nej Ministerstvo životného prostredia v období rokov 2002–2006 zastávalo vyhranenú pozíciu voči lesníckej koalícii a snažilo sa presadzovať svoje postoje a presvedčenia na jej úkor. Všetky strategické rozhodnutia ministra Miklósa ohľadne zvyšovania stupňa a rozsahu chránených území (najmä schválenie zákona o ochrane prírody a krajiny, národných parkov Slovenský kras, Veľká Fatra, ako aj zmienených území Natura 2000) sprevádzal nesúhlas vlastníkov dotknutých území. Pod vedením ministra Miklósa sa totiž Slovenská republika v podiele chránených území dostala na prvú pozíciu v rámci všetkých krajín sveta. Vlastníci lesov ostali nespokojní so spôsobom komunikácie vládnych elít s nimi o zaradení vybraných území do návrhov, pričom ministerstvu životného prostredia vyčítali obchádzanie zákonných povinností dohody s vlastníkami, ako aj nedostatky v implementácii kompenzácií za ušlý príjem oproti bežnému obhospodarovaniu. V dnešnej dobe ale už môžeme povedať, že Ministerstvo životného prostredia zastáva centristickú pozíciu.

Hypotéza 11 hovorí o tom, že skupiny orientované na spoločenské záujmy sú rezervovanejšie vo formulovaní svojich hodnôt a politických pozícií ako ekonomické skupiny. Platí to najmä pre lesnícku koalíciu. Tento fakt je daný tým, že záujmové skupiny sú združené okolo spoločných postojov a presvedčení (vlastníci lesa), majú na zreteli najmä svoj prvotný cieľ, a tým je v tomto prípade zabezpečenie rešpektovania ich práv k lesným pozemkom. Drevárske podniky naopak sledujú účasťou v lesníckej koalícii vlastné ekonomické ciele, ktoré spočívajú v dosiahnutí čo najvyššieho zisku. Pre ekologickú koalíciu je táto hypotéza podľa nášho názoru neplatná, lebo rezervovanosť vo vyjadrovaní jej záujmov nie je jej taktikou.

Posledná hypotéza (*Hypotéza 12*) nakoniec zhŕňa doposiaľ uvedené tvrdenia o politickom učení, a to aj keď získanie dostatočného množstva informácií nezmení názory druhej koalície, môže to mať významné dôsledky na politiku – aspoň v krátkodobom horizonte – a to tým, že ponúknu inú alternatívu voči politickým sprostredkovateľom a vládnym predstaviteľom. Táto hypotéza sa týka základnej požiadavky v demokratickej spoločnosti, ktorou je politický pluralizmus, a teda pluralita názorov.

6. Metodologický prístup ako základ pre empirický výskum

Cieľom výskumu je popis správania relevantných aktérov a ich interakcií vo vzťahu k integrácii a koordinácii politík pre lesné hospodárstvo v Slovenskej republike. Výskum je zameraný na nasledovné čiastkové ciele:

1. Identifikácia príslušných politologických teórií. Ako vhodná teória pre analýzu medzi-sektorových vzťahov lesníctva a ochrany prírody bola identifikovaná teória medzisektorovej integrácie a koordinácie a ACF.
2. Identifikácia relevantných aktérov integrácie a koordinácie rozvojových a environmentálnych politík pre lesníctvo v Slovenskej republike. Aktéri a ich koalície boli identifikovaný vyššie.
3. Analýza správania a interakcií aktérov v lesníckej politike a politike ochrany prírody, ktorá bude uskutočnená v rámci empirických prác na výskume.
4. Syntéza teoretických a empirických poznatkov a identifikácia tzv. „succes factors“ vo vzťahu ochrany prírody a lesníctva. Použitím konceptu ACF by sa dali identifikovať nasledovné faktory úspešnosti pre medzisektorovú koordináciu v oblasti ochrany prírody a lesníctva (Krott a Hasanagas 2006): informácie, finančné zdroje a mocenský tlak.

Metodicky bude výskum založený na kvalitatívnej analýze dokumentov z oblasti lesníctva, politiky rozvoja vidieka a ochrany prírody a krajiny a štandardizovaných rozhovoroch s expertmi z týchto oblastí, ktorí boli involvovaní do procesu tvorby týchto dokumentov. Na zlepšenie reliability a validity výskumu sa bude využívať kombinácia metód empirického výskumu, podporená existujúcimi teóriami (jednou z nich je aj koncept ACF). Tzv. triangulácia sociologického výskumu pomôže odstrániť nevýhody jednotlivých metód (Denzin 1978). Jedna z nevýhod kvalitatívnej analýzy dokumentov spočíva v skutočnosti, že je ťažké zistiť, a často krát to výskumník ani nevie v akej situácii dokumenty vznikali. Zásadnou nevýhodou interview s expertmi je nebezpečenstvo unesenia sa 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). Metodologický prístup je teda založený na triangulácii metód, čiže vzájomnom overovaní výsledkov jednotlivých metodických postupov prostredníctvom:

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

Tabuľka č. 3 zobrazuje niektoré teoretické prínosy konceptu ACF ku skúmaniu medzi-sektorovej integrácie, a teda aj vo vzťahu k lesníctvu a ochrane prírody a krajiny. Práve hodnotové systémy a politické učenie o nich by mohlo viesť k lepšej koordinácii medzi týmito dvoma sektormi. Keď zhrnieme všetky uvedené skutočnosti, môžeme formulovať nasledovné výskumné otázky týkajúce sa vzťahu ochrany prírody a lesného hospodárstva na základe práce Shannon et al. (2002).

Tabuľka č. 3 Teoretický prínos ACF k zlepšeniu a pochopeniu procesu medzisektorovej integrácie

	Prístup advokačných koalícií
Ako funguje medzisektorová politická integrácia?	<ul style="list-style-type: none"> • Aké je správanie relevantných aktérov a ich interakcií vo vzťahu k integrácii a koordinácii lesníckej politiky a politiky ochrany prírody v Slovenskej republike? • Ako konflikt formuje nové názory v procese vytvárania ekologickej a lesníckej koalície prostredníctvom vyjednávania alebo hierarchickej koordinácie? • Existujú hodnotové systémy presahujú rámec ekologickej a lesníckej koalície, ktoré spájajú ich politiky? • Existuje inštitúcia, ktorá môže pracovať ako sprostredkovateľ medzi ekologickou a lesníckou koalíciou?
Aké pozitívne následky prináša medzisektorová integrácia?	<ul style="list-style-type: none"> • Prinášajú hodnotové systémy lesníckej a ekologickej koalície integrujúcu stabilitu v rámci turbulentného politického prostredia? • Nastáva politická zmena nastáva v procese konfliktov a vyjednávania prostredníctvom zvyšovania politickej transparentnosti?
Aké sú problémy medzisektorovej politickej integrácie?	<ul style="list-style-type: none"> • Sú hodnotové orientácie lesníckej a ekologickej koalície odolné voči zmenám? • Vznikajú polarizované politické konflikty, kde sa jednotlivé hodnotové systémy vylučujú pri hľadaní spoločných riešení?
Ako môže byť zlepšená medzisektorová politická integrácia?	<ul style="list-style-type: none"> • Je politické učenie lesníckej a ekologickej koalície podnecované v rámci demokratických štruktúr prostredníctvom konfliktov a vyjednávania? • Je konflikt medzi lesníckou a environmentálnou koalíciou riešiteľný prostredníctvom vyjednávania (aj prostredníctvom sprostredkovateľa) alebo hierarchie? • Sú politické komunity ekologickej a lesníckej koalície otvorené novým členom, odborným poznatkom a informáciám? • Aké predpoklady (faktory úspešnosti) musia byť splnené, aby bola integrácia a koordinácia týchto politik úspešná? • Ktoré faktory úspešnosti (informácie, mocenský tlak alebo financie) sú dominantné?

Zdroj: Shannon et al. 2002: 24, upravené

7. Kritika konceptu ACF

Treba však poznamenať, že tento koncept tiež neprináša komplexné vysvetlenie fungovania mechanizmov v rámci procesu tvorby politiky. Hlavné problémy tohto možno vidieť v niekoľkých bodoch.

Vnímanie aktérov je problematické, nakoľko je nejasné, kto je hlavným aktérom v rámci jednej koalície. Proces politického učenia sa síce sústreďuje na jednotlivca a jeho postavenie v koalícii, ale celkový koncept je zameraný na kolektívnych aktérov združených v rámci jednej koalície (hodnoty a východiskové pozície sú tvorené zjednotením pozícií týchto aktérov). Koncept ani nevysvetľuje, či je jeho centrálna analytická entita jednotlivec alebo skupina, politické učenie sa tak vzťahuje nielen na jednotlivca a skupiny, ale aj na celú politickú oblasť.

Ďalej možno konceptu vytknúť, že nie je jednoznačné, či sa jedná o čisto aktérove orientovaný prístup, nakoľko sa zmeny v koalíciách dejú nielen z podnetu aktérov a ich správania, ale aj pôsobením vonkajších faktorov. Avšak je otázne, do akej miery sú tieto faktory systémové alebo či sú ovplyvňované správaním aktérov.

V rámci koalície existuje niekoľko aktérov, ktorí majú rôznu mieru vplyvu na proces tvorby politiky. Takýto vplyv je ťažko merateľný prostredníctvom nástrojov, ktoré ponúka koncept ACF. Nedostatky spočívajúce na analýze správania sa aktérov v rámci koalície a ich zloženia by sa dali odstrániť využitím teórií orientovaných na aktérov (Scharpf 2000), ktorí sa detailne venujú správaniu sa aktérov a interakčným mechanizmom.

Hlavná kritika konceptu spočíva v procese politickej zmeny, ktorá prebieha nielen medzi koalíciami, ale aj v rámci nich samotných. Práve absencia teoretického základu pre zmeny vo vnútri koalícií je hlavným zdrojom kritiky prístupu ACF (Peters 1998: 30; Fischer 2003: 101). Koncept ACF predpokladá, že vzťahy vo vnútri koalícií nepodliehajú zmenám pri základných hodnotách, a že medzi členmi koalície panuje zhoda. Lesnícka koalícia je založená na presvedčení, že opatrenia verejnej politiky by mali zabezpečovať ekonomickú prosperitu pre lesníctvo a lesnícky sektor. Keď sa však bližšie zameriame na záujmy združení vlastníkov lesov a zástupcov producentov dreva, nájdeme medzi nimi odlišné záujmy a priority. Zástupcovia neštátnych vlastníkov lesov majú záujem na konkurencieschopnom odvetví, avšak predovšetkým kladú dôraz na rešpektovanie vlastníckych práv. Zástupcovia drevospracujúceho priemyslu majú záujem len na prosperovaní odvetvia. Inými slovami môžeme povedať, že v rámci koalície nepanujú rozdiely len ohľadom sekundárnych aspektov, ale aj v základných hodnotách. V takomto prípade môže mať sekundárny aspekt ako napr. ceny dreva, technické normy na zatriedňovanie dreva alebo splatnosť a vymáhanie pohľadávok, čo v podstate predstavuje problém riešený sčasti trhom a sčasti verejnou politikou, môže mať za následok rozpor v inak jednotnej koalícii. Pri tomto probléme vyvstáva ďalší často kritizovaný nedostatok konceptu ACF, ktorým je absencia iných rozlišovacích kritérií pri organizovaní sa do koalícií okrem systému hodnôt. Ako spoločné vodilo vstupuje do vnútra koaličných vzťahov závislosť od zdrojov (Hysing et al. 2008: 738). Práve táto závislosť producentov dreva od vlastníkov lesov, ktorý disponujú ich základnou výrobnou surovinou – drevom, objasňuje, prečo koalícia pretrváva v hore uvedenej podobe aj napriek zlomom v spoločnom postupe a odlišnostiach v systéme základných hodnôt.

Zmena vo vzťahu lesného hospodárstva a ochrany prírody v zmysle hore uvedených skutočností sa uskutočňuje nielen z popudu zainteresovaných aktérov v Slovenskej republike, ale aj na základe zmeny vonkajšieho prostredia. Hybnou silou sú v prípade ochrany prírody prebiehajúce medzinárodné procesy (Summit v Riu, boj proti klimatickým zmenám, ochrana biodiverzity) a európska legislatíva (NATURA 2000 alebo vtáčie územia), ktorá vyžaduje pri vyhlásení diskusiu, negociácie so zainteresovanými majiteľmi pozemkov atď. V prípade lesného hospodárstva je to paneurópsky proces Konferencií o ochrane lesov, ktorý odporúča tieto prvky pre Národné lesnícke programy. Proti tomuto pôsobí dlhodobá hierarchická tradícia uskutočňovania verejných politík na Slovensku. Nezhody medzi koalíciami sa prejavujú najmä v oblasti sekundárnych aspektov, akými sú kompenzácie za obmedzenie vlastníckych práv pri vyhlásení chránených území. Tým sa potom hlavné ideologické odlišnosti ohľadom úpravy vlastníckych práv oproti princípu „znečisťovateľ platí“ dostávajú do úzadia a nie sú predmetom konfliktu medzi koalíciami. Práve táto „tichá“ akceptácia pôvodných

nezmieriteľných rozporov poukazuje na ďalšiu slabú stránku konceptu ACF (Hysing et al. 2008; Hajer 1995). Hajer modifikuje koncept ACF tzv. diskutujúcimi koalíciami. Koalície sa formujú v otvorenom prostredí a sú prístupné diskusiám, v ktorých sú základné hodnoty formované v rámci týchto koalícií. Jednotliví aktéri „nezastávajú základné hodnoty ale zaujímajú vágne, protichodné a nestabilné hodnotové pozície“ (Hajer 1995: 71). Koncept diskutujúcich koalícií je vnímaný ako doplnenie prístupu ACF, nie ako jeho alternatíva (Hysing et al. 2008: 739). Koalície sú vnímané ako politickí aktéri, ktorí vyvíjajú svoju činnosť za účelom zmeny pravidiel a noriem určitým spôsobom v špecifickom politickom subsysteme. Naproti tomu sa diskutujúce koalície zameriavajú na vytváranie diskusného priestoru, čím sa chápe spôsob diskusie a myslenia o environmentálnej politike (Hajer 1995:13). Aktérom sa tak prisúdi určité politické smerovanie, prípadne cieľ, akým je napr. trvalo udržateľný rozvoj. Tento širší prístup napomáha konceptualizácii Sabatierovho prístupu orientovaného na koalície.

Práve striktné chápanie koalícií ako dvoch blokov s protichodnými hodnotovými systémami neumožňuje dostatočne skúmať dynamiku procesov prebiehajúcich vo vnútri ale aj medzi koalíciami. Z toho dôvodu ponúka Hajerov koncept flexibilnejší prístup ku skúmaniu formovania koalícií s akcentom na závislosť od zdrojov a prístupní ku kompromisom a zmenám hodnotových orientácií. Avšak napriek všetkým týmto nedostatkom je vhodné použiť prístup advocacy koalícií nakoľko poskytuje dostatočný teoretický aj analytický rámec na skúmanie vzťahov medzi lesníckou (vlastníckou, produkčnou) a environmentálnou ekologickou koalíciou.

Problém pri medzisektorovej koordinácii môže nastať v tom, že koncept nereflektuje záujmy jednotlivých skupín, len ich hodnotové systémy. Krott et al. (2006) vidia práve v tomto hlavný problém, prečo sa aktéri bránia medzisektorovej koordinácii. Argumentujú, že každý sektor poskytuje neformálne politické výhody rôznym aktérom, čiže neformálne garantuje určitú rovnováhu moci v rámci sektora, ktorá reguluje spôsob akým sú rozdeľované náklady a úžitky. Rovnováha moci poskytuje výhody rôznym aktérom a stakeholderom. Aj keď sektor nedokáže zabezpečiť benefity pre všetkých aktérov, vždy sa nájdu takí, ktorí budú profitovať vďaka vnútornej distribúcii. Z tohto dôvodu akcentujú vytvorenie medzisektorovej siete z aktérov z rôznych sektorov (Krott et al. 2006).

8. Záver

Koncept ACF je užitočným prístupom vďaka teoretickým predpokladom a jeho využitiu pri empirickom výskume. Prístup v sebe zahŕňa správanie aktérov, ich postoje a presvedčenia v závislosti na ich skutočné zapojenie do činnosti koalície, a nie na zapojenie predpokladané, vyplývajúce z ich inštitucionálneho alebo organizačného zaradenia. Pôsobenie týchto koalícií je analyzované v rámci určitého špecifického subsystemu (politickej oblasti), čo umožňuje detailne skúmať charakter politického prostredia a zmeny v ňom prebiehajúce. Prístup sa zameriava na skúmanie základných hodnôt aktérov koalície, ktoré ich spájajú, a tým umožňuje vysvetlenie motivačných aspektov pre politické konanie a politickú zmenu. Do popredia sa kladie proces politického učenia, ktorý prebieha vnútri koalícií aj medzi nimi.

Koncept má aj niekoľko nedostatkov, ktoré boli načrtnuté vyššie. Rigidné chápanie koalícií obmedzuje pochopenie mechanizmov udržiavania a zmien koalícií. Jednorozmerné vnímanie vzťahov medzi koalíciami môže vyústiť až do statického opisu základných hodnôt. Vzťahy medzi lesníctvom a ochranou prírody a krajiny ukazujú, že na vysvetlenie ich fungovania je potrebný dynamický koncept, ktorý kladie dôraz na alternatívne kreujúce faktory, akými sú napr. hodnotové orientácie aktérov. V prípade politických zmien nie sú „šoky“, tak ako to predpokladá pôvodný koncept, jediným impulzom pre zmeny. Práve na vzťahoch medzi týmito dvoma koalíciami je vidno, že táto téza je už prekonaná. Politické procesy v dnešnej dobe prechádzajú množstvom zmien a sú ovplyvňované rôznymi vonkajšími faktormi. Na zmeny vnútri koalícií ako aj medzi nimi môžu vplývať aj iné faktory, ktoré sú dlhodobejšieho charakteru.

Aj keď má prístup ACF nedostatky, dá sa použiť ako jeden z možných prístupov na vysvetlenie fungovania vzťahov medzi lesníctvom a ochranou prírody. Základné nedostatky prameňa v platnej legislatíve, ktorá jednoznačne nevymedzuje práva a povinnosti ochrany prírody vo vzťahu k lesníckemu sektoru, čo prináša vznik kompetenčných konfliktov. Proces legislatívnych zmien je však zložitý a časovo náročný, preto by sa mali hľadať aj iné riešenia, kým zmena nenastane. Možným riešením, vyžadujúcim si však opätovne legislatívne zmeny, by bolo zjednotenie ochrany prírody a lesníctva pod gesciu jedného ministerstva, aby boli opatrenia verejnej politiky formulované za účasti zástupcov oboch koalícií. V prípade pretrvávajúcich rozporov by mohlo pomôcť aj vytvorenie nezávislého odborného fóra (inštitúcie), ktoré by sa snažilo priblížiť záujmy oboch koalícií. Na úrovni jednotlivých politických opatrení týkajúcich sa napr. pri ochrane smrečín takáto spolupráca funguje. Vláda Slovenskej republiky vymenovala splnomocnenca vlády pre ochranu smrečín a smrekových biotopov. Problematika smrečín spadá pod viaceré rezorty a splnomocnenec má pôsobiť ako koordinálny orgán s cieľom zlepšenia nepriaznivého stavu smrečín a zjednocovať aj protichodné návrhy ministerstiev tak, aby sa dosiahli ciele trvalo udržateľného rozvoja. Treba však poznamenať, že spolupráca prebieha hlavne na úrovni riešení a opatrení, pri formulácii stále existujú deficity.

Poznámky

1. Autorom konceptu pozitívnej a negatívnej koordinácie je Scharpf (1972). V rámci teórie inštitucionalizmu zameraného na aktérov sa snaží o vysvetlenie fungovania mechanizmov interakcie medzi aktérmi. Medzi dve základné formy takejto interakcie považuje hierarchiu a vyjednávanie. Na základe týchto dvoch foriem definuje aj pozitívnu a negatívnu koordináciu. Pozitívna koordinácia je vnímaná ako pokus o zvýšenie efektivity a efektívnosti opatrení verejnej politiky prostredníctvom využitia spoločných postupov viacerých oddelení alebo rezortov (Scharpf 1993: 69). Negatívna koordinácia si zas kladie za cieľ vyvarovať sa narušeniam, ktoré by mohol potenciálne spôsobiť špecificky orientovaný politický program jednej entity spadajúci do kompetenčnej oblasti druhej entity (Scharpf 1993: 69).
2. Politickú oblasť môžeme chápať ako subsystém v Sabatierovom ponímaní. Politická oblasť predstavuje dostatočne komplexný objekt skúmania, nakoľko tvorba politiky v každom subsystéme (oblasti) má svoje špecifiká spočívajúce v legislatíve, predpisoch, rôznorodosti problémov a vplyve rôznych kauzálnych faktorov a pôsobia v rámci nej rôzne organizácie a jednotlivci, takže títo aktéri sú potom nútení špecializovať sa, ak chcú mať vplyv na tvorbu politiky (Sabatier 1999).

Použité zdroje

- Bandelow, Nils. 1999. *Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik*. Berlin: Sigma.
- Bauer, Anja und Rametsteiner, Evald. 2006. *Policy Integration and Co-ordination: theoretical, methodical and conceptual aspects*. Draft.
- Benz, Artur, ed. 1992. *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie Von Verhandlungssystemen*. New York: Campus.
- Briassoulis, Helen. 2005. *Policy Integration for Complex Environmental Problems*. Ashgate/Hants: Burlington.
- Easton, David. 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Elliot, Chris a Schlaepfer, Rodeolphe. 2001. „Understanding forest certification using the Advocacy Coalition Framework.“ *Forest Policy and Economics* 2, č. 3–4, 257–266.
- Fenger, Menno a Klok, Pieter-Jan. 2001. „Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy framework.“ *Policy Sciences* 34, č. 3–4, 157–170.
- Fischer, Frank. 2003. *Refraining public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Glück, Peter, ed. 2001. *Forst- und Holzwirtschaft*. Wien: BOKU.
- Glück, Peter; Mendes, Américo Carvalho a Neven, Ine, eds. 2003. *Making NFPs Work: Supporting Factors and Procedural Aspects*. Report on COST Action „National Forest Programmes in a European Context. Vienna: Institute of Forest Sector Policy and Economics.
- Habermas, Jurgen. 1973. *Theory and practice*. USA: Beacon Press.
- Hajer, Maarten. 1995. *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Healey, Parsy. 1997. *Collaborative planning – shaping places in fragmented societies*. Vancouver: UBC Press.
- Heclo, Hugh. 1978. „Issue Networks and the Executive Establishment.“ In: *The New American Political System*. Ed. Anthony King. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 87–124.
- Hogl, Karl. 1999. „National Forest Programmes – A Request for Inter-Sectoral and Multi-Level Co-ordination: Some Actor-Focused Considerations.“ In: *Formulation and Implementation of National Forest Programmes; Vol. I: Theoretical Aspects*. Eds. Peter Glück, Gerhard Oesten, Heiner Schanz a Karl-Reinhard Volz. Joensuu: European Forest Institute, 163–183.
- Hogl, Karl. 2000. „The Austrian domestic forest policy community in change? Impacts of the globalization and Europeanization of forest politics.“ *Forest Policy and Economics* 1, č. 1, 3–13.
- Hysing, Erik and Olsson, Jan. 2008. „Contextualizing the Advocacy Coalition Framework: theorizing change in Swedish forest policy.“ *Environmental Politics* 17, č. 5, 730–748.
- Jenkins-Smith, Hank a St. Clair, Gilbert. 1993. „The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework.“ In: *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Eds. Paul Sabatier a Henk Jenkins-Smith. Boulder: Westview Press, 149–176.
- Kráľová, Luba. 2006. „Aktéri a politické siete v procese tvorby verejnej politiky.“ *Politologická revue* 7, č. 2, 69–85.
- Krott, Max and Hasanagas, Nicolas. 2006. „Measuring bridges between sectors: Causative evaluation of cross-sectorality.“ *Forest Policy and Economics* 8, č. 8, 555–563.
- Krott, Max. 2001. „Impact-oriented monitoring and selective evaluation for nature conservation.“ In: *State of Environment Reporting and Policy Evaluation*. Ed. European Environment Agency. Copenhagen: European Environment Agency, 32–45.
- Lasswell, Harold. 1950. „The policy orientation.“ In: *The Policy Sciences*. Ed. Daniel Lerner. Stanford: Stanford University Press, 3–15.
- Luhman, Niklas. 1996. *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Marin, Bernd a Mayntz, Renate. 1991. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. (Public Policy & Social Welfare)*. Frankfurt: Campus.
- O'Toole, Laurence Jr. 1997. „Implementing Public Innovations in Network Settings.“ *Administration & Society* 29, č. 2, 115–138.
- Ostrom, Elinor. 1999. „Institutional rational choice: An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework.“ In: *Theories of the Policy Process*. Ed. Paul Sabatier. Boulder: Westview Press, 35–72.
- Peters, Guy B. 1998. *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Potůček, Martin a kol. 2005. *Veřejná politika*. Praha: SLON.
- Richardson, Jeremy J. 1996. „Policy-making in EU: interests, ideas and garbage cans of primeval soup.“ In: *European Union: Power and Policy Making*. Ed. Jeremy Richardson. London/New York: Routledge, 3–23.
- Sabatier, Paul a Jenkins-Smith, Henk. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul. 1988. „An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein.“ *Policy Sciences* 21, č. 2–3, 129–168.
- Sabatier, Paul, ed. 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul. 1993. „Advocacy-Koalition, Policy Wandel und Policy Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik.“ In: *Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung*. Ed. Adrienne Héritier. Opladen: Westdeutscher Verlag, 116 – 148.
- Sabatier, Paul. 1998. „The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe.“ *Journal of European Public Policy* 5, č. 1, 98–130.
- Shannon, Margaret a Schmidt, Claus-Henning. 2002. „Theoretical Approaches to Understanding Intersectoral Policy Integration.“ In: *Cross-Sectoral Policy Impacts on Forests*. Eds. Ivo Tikkanen, Peter Glück a Heikki Pajujoja. Joensuu: European Forest Institute, 15–26.
- Shannon, Margaret. 2002. „Understanding Collaboration as Deliberative Communication, Organizational Form and Emergent Institution.“ In: *National Forest Programmes in a European Context*. Eds. Olav Gislserud a Ine Neven. Joensuu: European Forest Institute, 8–25.
- Shannon, Margaret. 2004. „Collaboration and Communication in NFPs – Challenges for the Future (Public Participation as a Goal, Not Just a Means, for National Forest Programmes).“ In: *NFP Research: Its Retrospect and Outlooks*. Eds. Peter Glück a Johannes Voitleithner. Vienna: Institute of Forest Sector Policy and Economics, 49–53.
- Shimank, Uwe. 2000. *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*. Opladen: Leske & Budrich.
- Scharpf, Fritz. 1972. „Komplexität als Schranke der politischen Planung.“ *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 4, 168–192.
- Scharpf, Fritz. 1993. „Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen.“ In: *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Ed. Adrienne Héritier. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57–83.
- Scharpf, Fritz. 2000. *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske und Budrich.
- Schlager, Edella. 1995. „Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework.“ *Policy Sciences* 28, č. 3, 242–270.
- Schlüter, Achim. 2007. „Institutional Change in the Forestry Sector – Methodological and Theoretical Challenges for New Institutional Economics.“ *Forest Policy and Economics* 9, č. 8, 1090–1099.
- Schmithüsen, Franz Josef. 2002. *Wald- und Naturschutzpolitik: Gesellschaftliche Regelungsprozesse, politikwissenschaftliche Grundlagen und Akteure der schweizerischen Wald- und Naturschutzpolitik*. Zürich: ETH.
- Schneider, Volker. 2003. „Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung.“ In: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. Eds. Klaus Schubert a Nils Bandelow. München: Oldenbourg, 107–146.
- Schubert, Klaus a Bandelow, Nils C., ed. 2003. *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. Oldenbourg, München.

Správa o stave životného prostredia 2007 (<http://enviroportal.sk/spravy-zp/detail?stav=44>).

Šálka, Jaroslav. 2006. *Analýza verejnej politiky v lesníctve*. Zvolen: Technická univerzita.

Šálka, Jaroslav. 2008. „Vzťah lesného hospodárstva a ochrany prírody.“ In: *Alternatívy rozvoja lesného hospodárstva*. Ed. Radovan Kazda. Bratislava: Konzervatívny Inštitút Milana Rastislava Štefánika, 142–155.

Thompson, Michael; Ellis, Richard a Widlavsky, Aaron, eds. 1991. *Cultural Theory*. Boulder: Westview Press.

Veselý, Arnošt; Drhová, Zuzana a Nachtmannová, Marta. 2005. *Veřejná politika a proces její tvorby. Co je „policy“ a jak vzniká*. Praha: CESES FSV UK (http://www.ceses.cuni.cz/downloads/studie/se-sit05-08_vesely.pdf).

Windhoff-Heritier, Adrienne. 1987. *Policy Analyse*. Frankfurt/New York: Campus.

Willke, Helmut. 1991. *Systemtheorie. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme*. Stuttgart: G. Fischer.