

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Aleš Šifrer

**JAVNOPOLITIČNA OMREŽJA IN DRŽAVNE STRUKTURE:
PRIMER UPRAVLJANJA Z RJAVIM MEDVEDOM V SLOVENIJI**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2003

KAZALO

1. UVOD.....	2
2. OPREDELITEV KONCEPTA JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ	6
3. RAZUMEVANJE IN UPORABA JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ.....	8
3.1. ŠOLA INTERESNEGA POSREDOVANJA.....	11
3.1.1. Javnopolitična omrežja kot tipologija državno-družbenih odnosov	12
3.1.2. Javnopolitično omrežje kot struktura, ki vpliva na javnopolitični izid.	14
3.2. ŠOLA VLADANJA	19
3.2.1. Analiza nehierarhične oblike državno-družbene interakcije	21
3.2.2. Javnopolitična omrežja kot specifična oblika vladanja.....	22
3.3. POMANJKLJIVOSTI KONCEPTA JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ	24
4. DRŽAVNE STRUKTURE	26
5. UPRAVLJANJE Z RJAVIM MEDVEDOM V SLOVENIJI.....	31
5.1. RAZLOGI ZA NASTANEK PROBLEMA.....	35
5.2. ESKALACIJA KONFLIKTA	40
6. RAZISKOVALNI REZULTATI	43
6.1. ODNOSI MED DRŽAVNIMI IGRALCI	45
6.2. ISKANJE PREVLADUJOČEGA DRŽAVNEGA IGRALCA.....	50
6.3. INTERESNE KOALICIJE ZNOTRAJ OMREŽJA	54
7. KAJ POVEDATI OB SKLEPU	59
VIRI IN LITERATURA.....	61
PRILOGE	

1. UVOD

Tema pričujočega diplomskega dela je raziskovanje oblikovanja javne politike na področju upravljanja z rjavim medvedom v Sloveniji. Za preučevanje te problematike sem se odločil na podlagi konflikta med okoljevarstvenimi in kmetijsko-ovčjerejskimi interesi, glede ohranitve populacije medveda in njegovega življenjskega prostora. Konflikt, ki je dosegel svoj vrhunec pozimi 1999/2000 z odločbo Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano o odvzemu 65. medvedov in napadu medvedke na domačina iz Kota pri Ribnici,¹ je prispeval k nastanku Strategije upravljanja z rjavim medvedom v Sloveniji, ki jo je v začetku leta 2002 sprejela vlada. Sprejeta Strategija predstavlja izid oblikovanja javne politike na področju, kjer so se po osamosvojitvi Slovenije, zaradi odprtja osrednjega življenjskega prostora medveda, do skrajnosti zaostriili navzkrižni interesi, ne samo med civilno-družbenimi skupinami, ampak tudi med različnimi državnimi institucijami.

Namen tega diplomskega dela je zato razkriti in analizirati odnose med posameznimi javnopolitičnimi igralci pri oblikovanju Strategije upravljanja z rjavim medvedom v Sloveniji. Pri tem si bomo pomagali s konceptom javnopolitičnih omrežij, ki nam bo služil za prikaz strukture, ki se je oblikovala pri reševanju tega javnega problema. "Koncept javnopolitičnih omrežij namreč zagovarja idejo delovanja javnih politik, ki se jih ne da razložiti z razumevanjem delovanja zgolj enega ali dveh centralnih igralcev, temveč prek delovanja številnih grozdov igralcev, ki so bolj ali manj sistematično povezani drug z drugim" (Kustec, 2002: 69, 70). Razlog za uporabo strukturnega pristopa k razumevanju koncepta je v tem, ker zagovarja povezavo med strukturo javnopolitičnega omrežja in javnopolitičnim izidom. Drugače povedano, javnopolitični izid je odvisen od strukture omrežja. Navadno se koncept javnopolitičnih omrežij uporablja pri razumevanju odnosov med državnimi in civilno-družbenimi igralci. Mi pa ga bomo uporabili tudi kot okvir za razumevanje odnosov med različnimi državnimi igralci, ki si pri uveljavljanju svojih interesov v javnih politikah pomagajo z informacijami, znanjem in delovanjem civilno-družbenih skupin. Predstavili bomo torej omrežje in odnose med člani tega omrežja v procesu nastajanja Strategije.

Diplomsko delo je razdeljeno na dva glavna dela:

- ◆ V prvem teoretičnem delu najprej predstavljamo koncept javnopolitičnih omrežij. V nadaljevanju predstavljamo štiri najpogostejše načine razumevanja in uporabe tega koncepta, pri čemer smo, razumljivo, največ pozornosti posvetili razumevanju javnopolitičnega omrežja kot strukture, ki vpliva na javnopolitični izid. Na koncu smo opozorili tudi na nekatere pomanjkljivosti koncepta. Teoretični del zaključujemo s preučevanjem države, njenih igralcev, interesov in načina kako ti igralci svoje interese uveljavljajo v javnih politikah.

- ◆ V drugem empiričnem delu najprej predstavljamo problematiko na kateri smo preverjali svojo osnovno hipotezo. V okviru te predstavitve podajamo kratek zgodovinski pregled upravljanja z medvedom v Sloveniji, ki nam omogoča lažje razumevanje sedanjega stanja na področju te problematike.² Skozi ta pregled smo v nadaljevanju podali štiri pomembnejše razloge za nastanek problema in identificirali povoda za stopnjevanje napetosti med udeleženi javnopolitičnimi igralci. V nadaljevanju predstavljamo raziskovalne rezultate, glede na dane podhipoteze prek katerih smo testirali osnovno hipotezo. V zaključku empiričnega dela pa podajamo sklepne ugotovitve našega diplomskega dela.

¹ Konflikt je ob teh dogodkih dobil take razsežnosti, da je bil kar nekaj časa predmet javnih razprav, razprav med poslanci v parlamentu in sredstvo za predvolilno merjenje politične moči med dvema največjima vladnima strankama.

² Pri tem pregledu problematike smo se v veliki meri naslonili na strokovne članke v letu 2001 pokojnega Anton Simoniča, ki je kot lovski in gozdarski strokovnjak pripravil tudi varstvene usmeritve za ohranitev medveda, ki so služile kot izhodišče za pripravo Strategije. Kot republiški inšpektor za lovstvo je bil zaposlen na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, poleg tega je bil tudi član Lovske družine Planina in nekdanji direktor Lovsko gojitvenega območja Jelen-Snežnik.

Ker v diplomskem delu predvidevamo, da ima na področju upravljanja z rjavim medvedom, pristojnost več državnih igralcev, ki nimajo enotnih interesov in, da so se ti, pri oblikovanju javne politike na tem področju, z namenom da bi svoje interese uveljavili v javnopolitičnem izidu, povezali s somišljeniki iz civilne družbe, bo naša osnovna hipoteza naslednja:

Izid oblikovanja javne politike na področju upravljanja z rjavim medvedom v Sloveniji je odraz interesov prevladujočega državnega igralca in civilno-družbenih skupin, ki podpirajo njegove interese.

Da bi lažje preverili to osnovno hipotezo smo jo razčlenili na naslednje tri **podhipoteze**:

- Pristojni državni igralci, niso imeli enotnega interesa.pri oblikovanju Strategije upravljanja z rjavim medvedom.
- V Strategiji upravljanja z rjavim medvedom, ki predstavlja javnopolitični izid, prevladujejo interesi enega od pristojnih državnih igralcev.
- V omrežju, ki je nastalo ob sprejemanju Strategije, sodelujejo le tiste civilno-družbene skupine, ki podpirajo interese prevladujočega državnega igralca.

Za zbiranje podatkov smo poleg študije primera, analize vsebin pravnih aktov, analize sekundarnih virov in pregleda literature, povezane s problematiko upravljanja z rjavim medvedom v Sloveniji, zaradi narave raziskave, ki se ukvarja z odnosi med posameznimi javnopolitičnimi igralci pri oblikovanju javne politike, uporabili tudi družboslovni intervju.

Intervju smo opravili z naslednjimi javnopolitičnimi igralci:

- z osebo, zaposleno na Ministrstvu za okolje, prostor in energijo, ki jo bomo v nadaljevanju imenovali **predstavnik MOPE**;
- z osebo, zaposleno na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki jo bomo v nadaljevanju imenovali **predstavnik MKGP**;
- z osebo, zaposleno na Zavodu za gozdove Slovenije, ki jo bom v nadaljevanju raziskave imenovali **predstavnik ZGS**;

- z osebo, zaposleno na Lovski zvezi Slovenije, ki jo bomo v nadaljevanju imenovali **član LZS**;
- z osebo, ki je član Slovenskega društva za pravice živali in jo bomo v nadaljevanju imenovali **član društva za pravice živali**;
- s profesorjem, iz Biotehniške fakultete, ki ga bomo v nadaljevanju imenovali **strokovnjak**;
- z osebo, ki je član Zveze društev rejcev drobnice, ki jo bomo v nadaljevanju imenovali **član društva rejcev drobnice**;
- z osebo, ki je član Ekološkega foruma Liberalne demokracije Slovenije, ki jo bomo v nadaljevanju imenovali **član ekološkega foruma**;
- z osebo, ki je zastopala interese lokalnega prebivalstva in jo bomo zato v nadaljevanju imenovali **zastopnik interesov lokalnega prebivalstva**, ter
- z osebo, ki je muzejski svetnik v Prirodoslovnem muzeju Slovenije v Ljubljani in jo bomo v nadaljevanju imenovali **strokovnjak**.

2. OPREDELITEV KONCEPTA JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ

Izraz javnopolitično omrežje (policy networks)³, ki se je v angleško govoreči znanstveno-raziskovalni skupnosti, kot analitičen termin, pojavil konec 70. let, v najbolj splošnem pomenu besede označuje dejstvo, "da je v sodobno oblikovanje javnih politik vključeno veliko število javnih in zasebnih igralcev z različnih ravni in funkcionalnih področij vlade in družbe" (Hanf v Mandič, 1998: 919).

Nasploh je uporaba termina omrežje, ki ga v najbolj splošnem pomenu besede lahko opišemo kot skupek različnih delov, ki medsebojno sodelujejo in si izmenjujejo podatke, v zadnjih letih postala zelo priljubljena, ne samo v politični znanosti, ampak tudi v drugih znanstvenih disciplinah.

Mikrobiologi, na primer, govorijo o informacijskih omrežjih s katerimi opisujejo celice, ekologi z izrazom omrežni sistemi označujejo življenjsko okolje, računalniški strokovnjaki pa razvijajo nevronska omrežja, ki bodo imela sposobnost samoorganizacije in učenja. Na področju družbenih ved se termin omrežja uporablja pri preučevanju novih oblik družbenih organizacij. Sociologi termin omrežje uporabljajo pri raziskovanju družbenih komunikacij, ekonomisti z njim označujejo povezovanje med industrijskimi panogami, v politološkem raziskovanju pa se termin omrežje nanaša na razmerja med javnopolitičnimi igralci, ki sodelujejo v procesih oblikovanja javnih politik. (Börzel, 1997: 1)

Kot smo lahko videli, obstaja med različnimi vedami kar precejšnja razlika pri razumevanju omrežnega koncepta⁴. Kljub temu med raziskovalci obstaja neko minimalno soglasje glede skupnih značilnosti javnopolitičnih omrežij. Tako javnopolitična omrežja največkrat opredeljujejo kot "vrsto relativno stabilnih, odnosov med različnimi medsebojno povezanimi igralci, ki si pri zasledovanju skupnih interesov izmenjujejo vire, zavedajoč se, da je sodelovanje najboljši način za dosego zastavljenih ciljev pri oblikovanju javnih politik" (Börzel, 1997: 1).

³ Pridevnika "policy" (networks) tu ne moremo prevajati zgolj kot "politična" (omrežja), ker z njim označujemo proces oblikovanja javnih politik, ne pa boja političnih igralcev za osvojitve oblasti. (Fink-Hafner, 1998b: 833) in (Kustec, 1999: 18)

⁴ Koncepti so temeljni sestavni deli teorije in predstavljajo realne pojave na področju, s katerim se ukvarja neka teorija. "Predstavlja pojmovni aparat določene znanstvene discipline oz. orodje, ki omogoča sporazumevanje in komuniciranje med znanstveniki te discipline" (Toš in Hafner-Fink, 1998:4).

Poleg te osnovne opredelitve obstaja v literaturi še vrsta drugih, velikokrat nasprotujočih si, opredelitev javnopolitičnih omrežij. Različni avtorji imajo tudi zelo različne ideje o razumevanju in uporabi koncepta javnopolitičnih omrežij. Medtem ko Keithu Dowdingu (1995: 137-147), oznaka javnopolitično omrežje služi zgolj kot metafora, s katero označi dejstvo, da sodobno oblikovanje javne politike vključuje veliko število različnih igralcev, Frans Van Waarden (1992: 31) meni, da javnopolitična omrežja predstavljajo dragoceno analitično orodje za analiziranje odnosov med igralci, ki sodelujejo pri oblikovanju javnih politik. Nekoliko bolj ambiciozni raziskovalci, kot sta Carsten Daugbjerg (1998: 38-53) in Martin Smith (1993: 48-76) uporabljajo koncept javnopolitičnih omrežij kot metodo za raziskovanje sprememb pri oblikovanju javnih politik in analiziranje sodobne družbene in državne strukture. Le redki, večinoma nemško govoreči raziskovalci, med katere sodi tudi Börzelova (1997: 4-8), pa ga uporabljajo tudi kot teoretičen pristop k razumevanju vladanja v modernih demokracijah.

Ker v literaturi med raziskovalci javnih politik obstaja toliko različnih razumevanj in uporabe koncepta javnopolitičnih omrežij, jih bomo v nadaljevanju razvrstili po značilnostih, na podlagi katerih se ločijo med seboj in vsakega od njih podrobno opisali.

3. RAZUMEVANJE IN UPORABA JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ

Za sodobno oblikovanje javnih politik je značilno, da se osrednja vloga države oz. njenih organov na nekaterih manj občutljivih področjih, kot so kmetijsko, ekološko, zdravstveno ..., zmanjšuje na račun številnih civilno-družbenih skupin, ki vstopajo v javnopolitični proces. V primerjavi z upravljanjem notranjih in obrambne zadev, "kjer sodobne družbe poznajo redukcijo političnega odločanja na procese, ki so zaprti za sodelovanje civilno-družbenih igralcev" (Fink-Hafner, 1998a: 818), na omenjenih področjih nastopa vsaj nekaj teh civilno-družbenih igralcev, ki s svojimi informacijami in podporo sodelujejo z državnimi igralci v javnopolitičnem procesu. Za celoto vseh državnih in civilno-družbenih igralcev, ki sodelujejo v postopkih oblikovanja in izvajanja javnih politik, se uporablja izraz javnopolitični igralci (policy actors)⁵.

Največkrat javnopolitične igralce delimo na igralce, ki delujejo s položaja državne oblasti in njenih institucij, to so t.i. državni igralci⁶, in na igralce, ki delujejo zunaj državne oblasti, za katere se uporabljajo izrazi kot so civilno-družbeni igralci, nedržavni igralci, zasebni igralci, v ožjem smislu pa tudi interesne skupine. Med državne igralce tako Pal (1987: 108-115) in Grdešič (1995: 69-76) štejeta izvršilno (predsednik države, vlada, ministrstva), zakonodajno (parlament, politične stranke v parlamentu, delovna telesa) in sodno oblast (sodišča), državno upravo (državni zavodi, agencije, uradi ...) in javnopolitične podjetnike⁷. Med civilno-družbene igralce pa prištevata interesne skupine (društva, strokovna združenja, nevladne organizacije), politične stranke (neparlamentarne) in posameznike (državljeni, raziskovalci, strokovnjaki, svetovalci). Pri tem je, po mnenju Krašovčeve (2002: 8) pomembno poudariti, da so javnopolitični igralci, ki nastopajo v imenu teh različnih institucij in skupin največkrat posamezniki. Le redko (kot v primeru javnopolitičnih podjetnikov in raziskovalcev - strokovnjakov) se namreč zgodi, da so javnopolitični igralci posamezniki, ki nastopajo v lastnem imenu.

⁵ V slovenskem jeziku se za angleški izraz "actors" poleg izraza igralci pogosto uporablja tudi izraz akterji, pri čemer osnovne značilnosti obeh prevodov v okviru koncepta javnopolitičnih omrežij ostajajo enake. (Kustec, 2002: 71)

⁶ Značilno za te igralce je, da imajo možnost odločanja o javnih zadevah.

⁷ Javnopolitični podjetniki (policy poduzetnici) so igralci, ki s svojim ugledom, znanjem in organizacijskimi sposobnostmi poskrbijo za nove ideje, projekte in njihovo uresničitev, znotraj državne oblasti. Njihovi nameni so različni od izpolnjevanja volilnih obljub, napredovanja v karieri do širjenja njihovih organizacij in doseganja moralnih ciljev (Grdešič, 1995:71).

Javnopolitični proces oz. proces oblikovanja javnih politik oz. v analizi javnih politik predpostavlja neko določeno zaporedje časovno ločenih in vsebinsko različnih faz,⁸ skozi katere se postopoma glede na obstoječi javni problem, z vključevanjem tako državnih kakor tudi civilno-družbenih igralcev, oblikujejo politike za rešitev tega problema (Pal, 1987: 102). Pri tem sta obe skupini javnopolitičnih igralcev nujno v nekem odnosu, ki pa širši javnosti pogosto ostane prikrit. V sodobnih družbah je zato na zgoraj omenjenih področjih zelo pogosto opaziti dvojnost političnega odločanja, ki poleg formalnega oblikovanja javnih politik znotraj vlade, parlamenta deloma pa tudi sodstva, vključuje tudi neformalno oblikovanje javnih politik, ki poteka med vladnimi organi in civilno-družbenimi skupinami. Koncept javnopolitičnih omrežij nam tako omogoča nekoliko globlji vpogled v realne procese političnega odločanja na manj občutljivih področjih države (Fink-Hafner, 1998a: 818).

Koncept javnopolitičnih omrežij raziskovalci največkrat uporabljajo pri razumevanju odnosov med igralci v fazi sprejemanja odločitev (legalizacije) in izvajanja javnih politik. To pa zato, ker sta to tisti fazi javnopolitičnega procesa, "ki s svojimi lastnostmi in zakonitostmi že predstavljata nastalo javnopolitično omrežje" (Kustec, 1999: 9). Vendar pa se koncept javnopolitičnih omrežij uporablja tudi za razumevanje drugih faz javnopolitičnega procesa, kot sta opredelitev problema in postavitve problema na dnevni red (agenda setting). Skozi te dve fazi namreč določen problem, okoli katerega začne nastajati omrežje, šele vstopa v javno politiko. (Marin in Mayntz v Kustec, 1999: 9)

Znotraj raziskovanja javnopolitičnega procesa se raziskovalci ne strinjajo glede razumevanja in uporabe koncepta javnopolitičnih omrežij. V splošnem se delijo glede na to, ali pripadajo šoli interesnega posredništva ali pa so zagovorniki pristopa, ki ga uveljavlja šola vladanja.

Šola interesnega posredništva uporablja javnopolitična omrežja kot oznako za različne vrste odnosov med civilno-družbenimi skupinami in državnimi igralci. Šola vladanja pa javnopolitična omrežja razume kot posebno obliko vladanja oz.,

⁸ Javnopolitični proces (policy-making proces) vsebuje naslednje razvojne faze oblikovanja politik: opredelitev problema, postavitve problema na dnevni red (agenda setting), oblikovanje alternativnih rešitev problema, legalizacijo in izvajanje sprejetih rešitev, med katerimi se vseskozi vrši tudi faza vrednotenja učinkov javnih politik. (Pal, 1987: 116-119)

kot mehanizem za mobiliziranje političnih virov v situaciji, ko so ti viri široko razpršeni med civilno-družbene in državne igralce. Kljub dejstvu, da razlike med njima niso vedno najbolj jasne, in dejstvu, da se medsebojno ne izključujeta, pa med obema šolama obstaja pomembna razlika. Šola interesnega posredništva razume javnopolitična omrežja kot generičen koncept, ki se nanaša na številne tipe odnosov med civilno-družbenimi in državnimi igralci. Prav nasprotno pa šola vladanja z javnopolitičnimi omrežji označuje točno določen tip odnosov med obema skupinama igralcev, ki temelji na nehierarhični koordinaciji in se zato bistveno razlikuje od klasičnega načina vladanja . (Börzel, 1997: 3)

Poleg te osnovne delitve pa znotraj obeh šol obstaja še delitev na analitični in teoretični pristop k razumevanju in uporabi koncepta javnopolitičnih omrežij. Večina raziskovalcev javnih politik na javnopolitična omrežja gleda kot na analitično orodje s katerim lahko bolj podrobno, ob upoštevanju razlik pri oblikovanju področnih in podpodročnih javnih politik, analizirajo institucionalizirane odnose med državnimi in civilno-družbenimi igralci oz. kot na okvir, skozi katerega je te odnose in njihove rezultate mogoče podrobno opisati. Zagovorniki teoretičnega pristopa pa menijo, da koncept javnopolitičnih omrežij presega svoje analitične zmožnosti in mu zato pripisujejo tudi določeno razlagalno vrednost. Pri tem izhajajo iz predpostavke, da struktura omrežja določa logiko sodelovanja med člani omrežja, kar močno vpliva na javnopolitični izid in proces, skozi katerega je organizirano to sodelovanje pri oblikovanju javnih politik. (Börzel, 1997: 3)

Na podlagi teh delitev so se v literaturi oblikovali štiri možni načini razumevanja in uporabe koncepta javnopolitičnih omrežij (glej tudi tabelo 2.1).

V okviru šole interesnega posredništva predstavlja:

- tipologizacijo odnosov med državnimi in civilno-družbenimi igralci in
- strukturo, ki vpliva na javnopolitični izid in proces oblikovanja javnih politik.

Šola vladanja pa ga opredeljuje kot:

- okvir za analizo nehierarhične oblike interakcije med državnimi in civilno-družbenimi igralci pri oblikovanju javnih politik in kot
- specifično obliko vladanja.

Tabela 2.1: Razumevanje in uporaba koncepta javnopolitičnih omrežij

	ŠOLA INTERESNEGA POSREDNIŠTVA	ŠOLA VLADANJA
ANALITIČNI PRISTOP	tipologija odnosov med državnimi in civilno-družbenimi igralci	analiza nehierarhične oblike interakcije med državnimi in civilno-družbenimi igralci
TEORETIČNI PRISTOP	struktura, ki vpliva na javnopolitični izid in proces oblikovanja politik	specifična oblika vladanja

Vir: Börzel, 1997: 28a

V nadaljevanju bomo glede na obe šoli podrobneje predstavili vse naštetе načine razumevanja in uporabe javnopolitičnih omrežij ter navedli nekaj najbolj značilnih primerov uporabe koncepta med raziskovalci javnih politik, ki jih bomo tudi sami uporabili na primeru upravljanja z rjavim medvedom v Sloveniji.

3. 1. ŠOLA INTERESNEGA POSREDOVANJA

Pred pojavom koncepta javnopolitičnih omrežij so raziskovalci odnose med državnimi igralci in civilno-družbenimi skupinami pri oblikovanju javnih politik preučevali s pomočjo pluralistične in korporativistične teorije. Zagovorniki prevladujoče pluralistične teorije so menili, da gre pri oblikovanju javnih politik za odnose med številnimi civilno-družbenimi skupinami, ki v medsebojnem boju skušajo prek pogajanj, sklenitve kompromisa ali s pritiski na vlado, doseči oblikovanje take javne politike, ki bo kolikor je le mogoče v skladu z njihovimi interesi⁹ (Hague in drugi, 1998: 126). Država oz. vlada je po njihovem mnenju razmeroma šibek igralec, ki se predvsem odziva na pritiske civilno-družbenih skupin. Pripadniki korporativistične teorije pa so menili, da gre pri oblikovanju javnih politik za enakovreden odnos med vlado in omejenim številom vodilnih civilno-družbenih skupin, ki vladi pomagajo pri izvajanju sprejetih odločitev. (Van Waarden, 1992: 46, 47)

⁹ Interes se nanaša na ohranitev, razširitev in oblikovanje takega položaja, ki bo omogočal uresničevanje zastavljenih ciljev neke skupine ljudi (Pal, 1987: 102), npr. učitelji imajo svoje interese na področju oblikovanja plačne politike v javnem sektorju, ker želijo ohraniti svoj dohodkovni položaj v primerjavi z drugimi skupinami zaposlenih v javni upravi.

Pri tem so zagovorniki obeh teorij razvijali vzajemno tekmovalen odnos, čeprav v resnici niso bili nujno tekmeci.¹⁰ Oboji so sicer pravilno opisali odnose med državo in civilno-družbenimi skupinami, vendar le na konkretnih področjih oblikovanja javnih politik, nobenemu izmed njih pa ni uspelo opisati celote različnih odnosov med obema tipoma igralcev na vseh področjih javnih politik. Nekateri avtorji so zato razvili novo tipologijo, v kateri javnopolitično omrežje, kot generična oznaka zajema številne tipe državno-interesnih odnosov. Po njihovem mnenju gre pri javnopolitičnih omrežjih za mezo-koncept, kar pomeni, da ne posega na raven družboslovne teorije¹¹, hkrati pa tudi za nevtralen koncept, saj je združljiv z različnimi teorijami, ki se ukvarjajo z analizo odnosov med državo in civilno družbo. Mednje vsekakor sodita tudi pluralizem in korporativizem. Zaradi teh lastnosti ga raziskovalci uporabljajo kot analitično orodje pri tipologizaciji odnosov med javnopolitičnimi igralci pri oblikovanju javnih politik. (Fink-Hafner, 1998b: 831, 832)

3.1.1. Javnopolitična omrežja kot tipologija državno-družbenih odnosov

Raziskovalci javnih politik pri svojem delu operirajo s številnimi tipi javnopolitičnih omrežij, s katerimi opisujejo odnose med državnimi in civilno-družbenimi igralci pri oblikovanju konkretnih javnih politik. Pri tem pogostokrat uporabljajo podobne oznake za opis različnih odnosov oz. različne oznake za opis podobnih odnosov, kar vnaša precejšnjo zmedo v razpravo o odnosih med javnopolitičnimi igralci (Van Waarden, 1992: 49).¹² Z namenom, da bi preprečiti to zmedo so nekateri raziskovalci na podlagi opredeljenih razsežnosti razvili svoje klasifikacijo tipov omrežij.

¹⁰ "Odnos med zagovorniki obeh teorij pri opisovanju odnosov med državo in interesnimi skupinami bi lahko primerjali s Puchalovo prisposobo o izkušnjah slepih, ki sta opisovala slona na podlagi svojih tipalnih izkušenj na posameznih delih slona. Slepí, ki je otípal slonovo nogo, je menil, da mora biti slon visok in vitek, slepi, ki je otípal slonovo uho, pa je bil prepričan, da je slon podolgovat in plosek. Puchala zato ugotavlja, da po tej poti nobeden izmed slepih ni korektno opisal, kakšna žival je slon, čeprav je vsak dovolj natančno opisal del slona. (Puchala v Fink-Hafner, 1998b: 831)"

¹¹ "Teorija je vrsta logično medsebojno povezanih trditev in posledic, ki izhajajo iz njih. Te trditve predstavljajo empirično dokazane predpostavke oz. domneve. Uporabljajo pa se za pojasnjevanje nekega pojava. (Johnson v Fink-Hafner, 1998b: 832)"

¹² "Zmedo, ki nastaja ob tem, je Rabb skušal opisati z naslednjo prisposobo. Pravi namreč, da družina raznovrstnih tipov javnopolitičnih omrežij, s katerimi raziskujemo odnose med interesnimi skupinami in vlado, ni preveč srečna družina, ker njeni člani živijo v prenatrpanem konceptualnem okolju. Tipi imajo preveč staršev, ki se ne sporazumejo glede vprašanja, kako vzgajati svoje otroke. Čeprav nekateri otroci prejemajo podporo od države, drugi pa so prepuščeni zgolj vzgoji staršev, družina vztrajno narašča. V tej družini starejši otroci trpijo zaradi zapostavljenosti še preden se dokončno razvijejo, pogosti pa so tudi pojavi detomora. Starši se včasih ne sporazumejo glede tega, kateremu otroku posvečati pozornost in kako jih poimenovati. Včasih se zato zgodi, da različnim otrokom dajo isto ime, spet drugič z identičnima

Medtem ko sta Grant Jordan in Klaus Schubert (1992: 25, 26) svojo tipologijo utemeljila na samo treh razsežnostih, številu vključenih igralcev, obsegu oblikovanja javnih politik in stopnji institucionalizacije, je Van Waarden (1992: 49, 50) predstavil veliko bolj obsežno tipologijo. V želji, da bi koncept postal bolj uporabno orodje za primerjalne analize je uporabil naslednjih sedem razsežnosti: igralci, funkcije omrežja, struktura omrežja, institucionalizacija, pravila igre v omrežju, razmerja moči in strategija igralcev v omrežju. Pozneje je zaradi boljšega pregleda in jasnejšega razlikovanja med tipi javnopolitičnih omrežij izpostavil naslednje tri razsežnosti:

1. Število in tip vključenih civilno-družbenih igralcev, kjer razlikuje med: a) tipom omrežja, v katerem obstaja le ena monopolna civilno-družbena organizacija, b) tipom omrežja, kjer obstajata vsaj dve nasprotujoči si civilno-družbeni organizaciji, c) tipom omrežja, v katerem so prisotne tudi politične stranke ali parlamentarni odbori, in d) tipom omrežja s številnimi in raznovrstnimi civilno-družbenimi organizacijami.
2. Funkcije omrežja, med katerimi sta najpomembnejši organizacija lobiranja in izvajanja javnih politik. Pri lobiranju gre različne dejavnosti s katerimi si interesne skupine prizadevajo vplivati na odločitve, ki jih sprejemajo državni akterji. V drugem primeru pa lahko interesne skupine prek pooblastila, ki jim ga podelijo državni igralci, same izvajajo sprejete javne politike, ki so jih oblikovale skupaj z njimi.
3. Ravnotežje moči, kjer se ugotavlja, kateri izmed obeh vrst igralcev prevladuje v njunem medsebojnem odnosu oz. kakšno stopnjo avtonomije uživajo državni igralci nasproti prisotnim civilno-družbenim igralcem. (Van Waarden, 1992: 49, 50)

Izhajajoč iz Bensonove opredelitve (Benson v Borzel, 1997: 3), ki opredeljuje javnopolitično omrežje kot skupek ali kompleks organizacij, ki so medsebojno odvisni od virov in se od drugih skupkov ali kompleksov ločijo po tem, da niso povezani v strukturo medsebojne odvisnosti od virov, Rhodes (Rhodes in Marsh v Daugbjerg, 1998: 29, 30) loči med javnopolitično skupnostjo, teritorialno skupnostjo, strokovnim omrežjem, medvladnim omrežjem, proizvodnjskim omrežjem in tematskim omrežjem. Ti tipi javnopolitičnih omrežij se med seboj razlikujejo glede na tip in število prisotnih

dvojčkoma ravnajo povsem drugače. Skratka, starši tipov omrežij niso ravno tipični (vzorni) starši" (Rabb, 1992: 69).

javnopolitičnih igralcev, stopnjo medsebojne, vertikalne in horizontalne odvisnosti ter vzorca razporeditve virov med igralci. Posebnost njegove tipologije je v tem, da je vseh šest tipov razvrstil na lestvici od visoko integrirane javnopolitične skupnosti pa vse do nizko integriranega tematskega omrežja.

Na koncu naj omenimo še eno od bolj pomembnih in v literaturi pogostokrat spregledanih razsežnosti, na podlagi katere razlikujemo med heterogenimi in homogenimi tipi javnopolitičnih omrežij. Večina tipologij se po mnenju Börzlove (1997: 3) ukvarja le s heterogenimi tipi omrežij, v katerih imajo igralci različne interese in vire, ki si jih izmenjujejo, in tako oblikujejo javnopolitično omrežje. Zelo malo pa se po njenem mnenju govori o homogenih omrežjih, v katerih imajo igralci enake oz. podobne interese in vire, na podlagi katerih se ločijo od drugih omrežij. Za ta omrežja je značilno, da igralci prihajajo iz vrst strokovnjakov različnih smeri, (primer epistemskih skupnosti)¹³ oz. da prihajajo iz vrst ene stroke, (primer strokovnih omrežij)¹⁴. V obeh primerih gre za prevlado strokovnjakov pri oblikovanju politik.

Vse te številne razsežnosti in tipi, ki jih raziskovalci uporabljajo pri razvoju omrežnih klasifikacij oz. tipologij, po mnenju Daugbjerga (1998: 40, 41) predstavljajo oviro pri razvoju omrežne teorije. Javnopolitična omrežja zato po mnenju mnogih raziskovalcev ostajajo zgolj analitičen koncept, s katerim skušajo opisati odnose med državnimi in civilno-družbenimi igralci pri oblikovanju specifičnih področnih in podpodročnih javnih politik.

3.1.2. Omrežje kot struktura, ki vpliva na javnopolitični izid

Nekateri bolj ambiciozni raziskovalci konceptu javnopolitičnih omrežij v okviru šole interesnega posredništva kljub temu pripisujejo tudi določeno sposobnost razlage načina oblikovanja področnih javnih politik. Trdijo namreč, da je vsebina teh politik močno povezana z obliko javnopolitičnih omrežij. Po njihovem mnenju je treba zato razviti

¹³ Znanstvena skupnost (epistemic community) je tip omrežja, v katerega so kot igralci vključeni strokovnjaki z različnih področij, ki s svojo strokovnostjo in avtoriteto pomagajo pri zbiranju informacij in vzpostavljanju soglasja glede osnovnih prepričanj in ciljev, ki so bistveni za delovanje določene družbe (Richardson, 2001: 15).

¹⁴ Poklicno omrežje (professional network) je tip omrežja, v katerem se izražajo interesi določenega poklica, ki se kaže v stopnji vertikalne odvisnosti njegovih članov, kar ga loči od drugih omrežij. Na področju jedrske energije se na primer izražajo interesi jedrskih inženirjev. (Rhodes in Marsh, 1992: 182, 183)

tipologijo javnopolitičnih omrežij, ki bo vključevala le tiste razsežnosti omrežij, ki imajo pomemben vpliv na javnopolitični izid. Pri razvoju tipologij javnopolitičnih omrežij raziskovalci pogostokrat namreč ne ločijo med strukturnimi značilnostmi omrežij in lastnostmi igralcev v omrežjih. Nejasno razlikovanje med tema dvema vidikoma omrežij omejuje njihovo zmožnost razlage javnopolitičnega izida. Javnopolitični izid (policy output) predstavljajo ukrepi za rešitev konkretnega javnega problema, ki jih v obliki pravnih aktov sprejmejo državni igralci (Hague in drugi, 1998: 266). V želji razviti omrežni koncept, ki bo sposoben razložiti javnopolitični izid, so zagovorniki teoretičnega pristopa začeli razvijati omrežno tipologijo, ki bo temeljila le na strukturnih razsežnostih omrežij. (Daugbjerg, 1998: 38)

Prvi korak k razvoju te tipologije predstavlja zgoraj omenjena omrežna lestvica, s pomočjo katere je Rhodes (Rhodes in Marsh v Daugbjerg, 1998: 29) preučeval odnose med vlado in lokalno oblastjo. Pri tem je ugotovil, da omrežje z omejenim in tesno povezanim članstvom oblikuje veliko bolj predvidljiv javnopolitični izid kot omrežje z neomejenim in ohlapno povezanim članstvom. Lestvica predstavlja njegov poskus razlage načina vplivanja strukture omrežja na javnopolitični izid. S tem je pozornost raziskovalcev javnopolitičnih omrežij, ki so se ukvarjali le z analizo odnosov med državnimi in civilno-družbenimi igralci pri oblikovanju politik, usmeril tudi na raziskovanje strukture omrežij. Po drugi strani pa je Rhodes (Rhodes in Marsh v Daugbjerg, 1998: 29) opredelil le šest fiksnih tipov omrežij, kar daje vtis o togosti njegove tipologizacije. To pomanjkljivost je v skupni tipologiji z Davidom Marshom odpravil z oblikovanjem nove omrežne lestvice, ki vključuje vse možne tipe javnopolitičnih omrežij. Skrajni točki te lestvice predstavljata že omenjena javnopolitična skupnost in tematsko omrežje, med njima pa so glede na članstvo, integracijo, vire in moč razvrščeni vsidruzi tipi omrežij (Daugbjerg, 1998: 30).

Na podlagi omrežne lestvice, ki sta jo izdelala Marsh in Rhodes, je Carsten Daugbjerg (Daugbjerg, 1998: 44) opredelil naslednje strukturne razsežnosti, ki vplivajo na odločitve igralcev v omrežju in s tem na javnopolitični izid (glej tabelo 2. 2):

ČLANSTVO v javnopolitičnem omrežju je razsežnost, ki ima največji vpliv na izid oblikovanja javnih politik. V omrežjih, ki se približujejo javnopolitični skupnosti, je število igralcev omejeno na en vladni urad oz. agencijo ter eno ali dve civilno-družbeni

skupini. Občasno lahko tako omrežje vsebuje tudi več državnih igralcev, vendar morajo ti, če želijo, da omrežje ostane zaprto za druge igralce, izbrati izmed sebe vodilnega državnega igralca. Vključene civilno-družbene skupine si med seboj ne nasprotujejo, ker imajo monopol nad interesi na področju oblikovanja politik. Dostop do teh omrežij je zelo omejen, saj vključujejo le člane s strokovnim znanjem in drugimi viri, potrebnimi za obstoj omrežja. V omrežju obstajajo posebna pravila igre, ki jih morajo igralci spoštovati, če želijo postati člani omrežja. Tako omrežje se pogostokrat deli na jedro, kjer so igralci, ki določajo pravila igre, in periferijo, kjer so skupine, ki jih člani jedra zaradi nezadostnosti virov povabijo k sodelovanju le občasno. Obstaja pa tudi tretja skupina igralcev, ki so popolnoma izključeni iz omrežja, katerih interese pa člani omrežja pogostokrat do določene mere upoštevajo z namenom, preprečiti oblikovanje omrežja, ki bi ogrozilo njihov interes. (Smith, 1993: 59-62; Daugbjerg, 1998: 41, 42)

Pravo nasprotje teh tipov so omrežja, ki se na lestvici približujejo tematskemu omrežju. Skupna značilnost vseh je, da so bolj odprta in s tem tudi precej bolj obsežna. Navadno je v njih vključenih kar nekaj vladnih uradov, agencij ali odborov, med katerimi pa navadno ni soglasja o tem, kdo je prevladujoči državni igralec, kar velja tudi za omrežje kot celoto. Število civilno-družbenih članov v takih omrežjih je neomejeno, poleg tega pa zaradi ohlapnih meja omrežja neprenehoma vstopajo in izstopajo iz omrežja. (Smith, 1993: 62)

INTEGRACIJA je razsežnost, ki zajema obliko, kakovost in pogostost interakcije med igralci znotraj omrežja. V omrežjih, kakršna je javnopolitična skupnost, so igralci veliko bolj medsebojno povezani, kot v tematskem omrežju, za katerega je značilna dokaj nizka integracija med igralci. Interakcija med člani omrežja lahko poteka v obliki pogajanja, kar je značilno za bolj zaprta omrežja, ali v obliki posvetovanja, ki so značilna za bolj odprta omrežja (Rhodes in Marsh v Daugbjerg, 1998: 42). Uporaba pogajanj kot oblike komunikacije predpostavlja, da ima omrežje opredeljen postopek za razreševanje konfliktov med igralci. Uporaba posvetovanja na drugi strani pomeni nezavezujočo interakcijo med igralci, kar pomeni, da se njen obseg spreminja glede na potrebe igralcev. Interakcija med igralci je lahko stalna, to pomeni, da so igralci vseskozi prisotni pri oblikovanju konkretne javne politike, lahko pa se vključujejo le občasno, da zaščitijo ali uveljavijo svoj interes. (Daugbjerg, 1998: 42)

INSTITUCIONALIZACIJA omrežja je zadnja pomembna strukturna razsežnost te lestvice. Stopnja institucionalizacije je odvisna od tega, ali v omrežju obstaja konsenz o načelih, ki podpirajo javnopolitične odločitve in o postopkih, s katerimi se dostopa do javnopolitičnih problemov. Javnopolitična načela na splošno opredeljujejo, kaj bo glavno vodilo pri oblikovanju določene javne politike oz. katere rešitve so privlačne in izvedljive. V omrežjih, ki se nagibajo k javnopolitični skupnosti, je stopnja konsenza glede načel na zelo visoki ravni tako, da lahko govorimo o ideološki naravnosti omrežja. V teh omrežjih igralci ideologije¹⁵ ne uporabljajo le kot vodilo pri odločanju o alternativnih rešitvah problema, ampak jim ta pomaga tudi pri opredelitvi problema (Smith, 1993: 62). V teh omrežjih pogosto obstajajo pravila igre, ki v skladu s to ideologijo privilegirajo interese dominantnih igralcev oz. jim služijo kot razlog za izključevanje igralcev, ki sprožajo nove probleme in zagovarjajo potencialne rešitve problema. Vsaka diskusija okoli ideologije lahko zamaje tako omrežje. Postopki, s katerimi se dostopa do problemov, pa opredeljujejo, kateri javnopolitični problemi so najbolj pereči, ter kako in s katerimi metodami se jih lotiti. S temi postopki člani omrežja nadzorujejo pojav problemov, ki se pojavljajo na dnevnem redu, pri čemer tiste za katere ni predviden postopek reševanja, izločijo. (Daugbjerg, 1998: 42, 43)

V tematskih omrežjih pogosto ni niti najmanjše stopnje konsenza, ker je ta zaradi velikega števila igralcev praktično nemogoč. Namesto tega igralci opredelijo več možnih problemov in rešitev zanje. To je mogoče tudi zaradi nesporazuma med številnimi državnimi igralci, ki delujejo v omrežju. Med njimi pogostokrat obstaja konflikt o tem, kdo je pristojen za določeno področje, kdo naj sodeluje pri oblikovanju politike na tem področju in kakšne rešitve problema naj se sprejmejo. Ta konflikt med državnimi igralci je velikokrat tudi razlog za nastanek tematskih omrežij, saj se ti v želji, da bi izboljšali svoj položaj v konfrontaciji z drugimi državnimi igralci, povežejo s civilno-družbenimi skupinami, ki jim s svojimi viri pomagajo tudi pri legitimaciji njihovih odločitev. S tem pa se omrežje veča in obenem zmanjšuje možnost konsenza. (Smith, 1993: 63)

¹⁵ Ideologija je način opredeljevanja in urejanja sveta z namenom, da dobi nek pomen. (Therborn v Smith, 1993: 62)

Tabela 2.2: Lestvica tipov javnopolitičnih omrežij glede na strukturne razsežnosti

LESTVICA RAZSEŽNOSTI	JAVNOPOLITIČNA SKUPNOST	DRUGI TIPI OMREŽIJ	TEMATSKO OMREŽJE
ČLANSTVO	omejeno število igralcev, monopol nad interesi, obstoj dominantnega državnega igralca, delitev na jedro in periferijo	veliko število igralcev, konflikt med interesi, vključenih je več državnih igralcev, odprte meje omrežja	
INTEGRACIJA	večja povezanost med igralci, pogajanje med igralci, stalna interakcija	manjša povezanost med igralci, posvetovanje med igralci, občasna interakcija	
INSTITUCIONALIZACIJA	med igralci obstaja konsenz glede načel in postopkov, s katerimi se pristopa k problemom	med igralci obstaja konflikt glede načel in postopkov, s katerimi se pristopa k problemom	

Vir: Daugbjerg, 1998: 44

Omrežna lestvica s svojimi strukturnimi razsežnostmi predstavlja temelj za razvoj omrežnega koncepta, ki bo sposoben razložiti javnopolitični proces in izid. Trenutno največja uporabnost omrežnega koncepta je sicer še vedno v opisovanju odnosov med državnimi in civilno-družbenimi igralci, vendar z iskanjem vzrokov, ki vplivajo na te odnose in s tem tudi na javnopolitični izid, pridobiva tudi na razlagalni vrednosti. S tem so zagovorniki teoretičnega pristopa v okviru šole interesnega posredništva dali konceptu priložnost, da se kot posebna strukturna ureditev razvije v omrežno teorijo.

Kot smo že omenili, je v omrežni literaturi veliko večja pozornost posvečena šoli interesnega posredovanja, katere začetniki so angleško-ameriški raziskovalci. Ti poudarjajo, da je šola interesnega posredništva uporabna le za primerjavo oblikovanja javnih politik med področji in podpodročji v Veliki Britaniji in Združenih državah, ne pa tudi za primerjavo oblikovanja teh politik med različnimi državami. Njen največji pomen je v ugotavljanju koristnosti koncepta javnopolitičnih omrežij pri raziskovanju odnosov med državnimi akterji in civilno-družbenimi skupinami. (Rhodes in Marsh, 1992: 82-86).

Veliko manjša pozornost se v omrežni literaturi posveča šoli vladanja, ki jo razvijajo nekateri nemški avtorji, predvsem v povezavi z oblikovanjem javnih politik v Evropski uniji. V nadaljevanju bomo zato glede na analitični in teoretični pristop poskusili predstaviti tudi to šolo, ki temelji na nehierarhični obliki upravljanja z javnimi politikami.

3.2. ŠOLA VLADANJA

Kot posebna oblika vladanja se javnopolitična omrežja uporabljajo pri razumevanju vladanja na nadnacionalni ravni. Najboljši primer vladanja na nadnacionalni ravni je zagotovo oblikovanje javnih politik na ravni Evropske unije (v nadaljevanju EU). Glavna značilnost evropskega načina oblikovanja javnih politik je, da ta ne temelji na hierarhični koordinaciji institucij z največjo močjo odločanja. Namesto tega je moč oblikovanja javnih politik široko razpršena med številne igralce z nadnacionalne, nacionalne in subnacionalne ravni. To pomeni, da oblikovanje javnih politik na ravni EU, zaradi vstopa nacionalnih in internacionalnih civilno-družbenih skupin v evropsko areno, ni v izključni pristojnosti nacionalnih vlad. Raziskovalci javnopolitičnih omrežij zato EU razumejo kot omrežno obliko organizacije, v kateri kot igralci poleg predstavnikov nacionalnih vlad nastopajo številne civilno-družbene skupine, lokalne, nacionalne in nadnacionalne organizacije, ki v medsebojni interakciji oblikujejo številna javnopolitična omrežja, v katerih se rojevajo javne politike.

Tak sistem oblikovanja javnih politik v EU vpliva tudi na oblikovanje politik znotraj držav članic. Za te države je zaradi vpliva tako domačih kakor tujih igralcev, ki delujejo v evropski areni, značilna funkcionalna raznolikost in delno avtonomni družbeni podsistemi. Pojav teh podsistemov je tesno povezan tudi z delovanjem državnih organizacij, ki oblikujejo medorganizacijske odnose s temi igralci, da bi pridobili njihove vire (informacije, pomoč pri izvajanju ...), ki jih potrebujejo za oblikovanje in izvajanje javnih politik. Gledano skozi ta strukturalni kontekst javnopolitična omrežja predstavljajo rešitev za koordinacijske probleme državnih igralcev pri oblikovanju javnih politik v sodobnih družbah. (Börzel, 1997: 5)

V klasičnem hierarhičnem načinu oblikovanja javnih politik ima osrednjo vlogo država, ki je sestavljena iz institucij in funkcij, ki temeljijo na ustavni strukturi političnega sistema. Navadno jedro političnega sistema predstavljajo državni igralci, ki delujejo v imenu izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti. Zakonodajni javnopolitični igralci naj bi imeli veliko moč v prvi polovici javnopolitičnega procesa, kjer gre za definiranje javnih problemov in iskanje alternativ za reševanje teh problemov. Vendar pa so raziskave pokazale, da le sprejemajo javnopolitične rešitve, ki jim jih ponujajo izvršilni igralci, in preko delovnih teles, odborov izvajajo nadzor nad izvajanjem teh rešitev. Osrednjo vlogo v klasičnem načinu oblikovanja politik imajo tako vladni igralci, ki definirajo problem, oblikujejo politike, vodijo postopek sprejemanja politik in nadzorujejo izvajanje teh politik. Za načrtovanje, predstavljanje alternativ in izvrševanje sprejetih javnih politik so odgovorni upravni igralci, ki skupaj z vladnimi igralci predstavljajo izvršilno vejo oblasti. V primerjavi z drugima vejama oblasti vloga sodnih institucij v procesih oblikovanja javnih politik ni tako razvidna, vendar pa posredno s svojimi odločitvami vplivajo na dojetje določene problematike v družbi. Civilno-družbeni igralci sicer lahko sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar pa je sprejetje odločitve ali rešitve za javni problem povsem v rokah državnih igralcev. (Kotar, 2002: 50-58).

Po mnenju raziskovalcev zato pojav javnopolitičnih omrežij odraža spremembo v odnosu med državnimi in civilno-družbenimi igralci. Med njimi ni več ostre ločnice, ki jo zagovarja šola interesnega posredništva. To se lepo vidi iz procesa oblikovanja javnih politik, ki ni več le rezultat pobude osrednje avtoritete, ki jo predstavljala vlada, ampak je rezultat odnosov med zelo različnimi državnimi in civilno-družbenimi organizacijami. Pojav javnopolitičnih omrežij zato ne predstavlja le novega analitičnega vidika razumevanja oblikovanja javnih politik, ampak predvsem naznanja realne spremembe v strukturi političnega sistema. (Mayntz v Börzel, 1997: 4)

Tako kot pri šoli interesnega posredništva tudi znotraj šole vladanja raziskovalci ločijo med analitičnim in teoretičnim pristopom uporabe in razumevanja koncepta javnopolitičnih omrežij, skozi katera skušajo prikazati v katero smer gredo te spremembe.

3.2.1. Analiza nehierarhične oblike državno-družbene interakcije

Avtorji, kot sta Kenis in Schneider (v Börzel, 1997: 4), uporabljata javnopolitična omrežja kot analitični koncept, s katerim označujeta odnos medsebojne odvisnosti in dinamike med javnopolitičnimi igralci pri oblikovanju politik. Po njunem mnenju "pri javnopolitičnem omrežju ne gre za neko centralno vodeno delovanje proti skupnim javnopolitičnim ciljem, ampak za odnose med posameznimi organizacijami, ki usklajujejo svoja delovanja glede na medsebojno odvisnost od virov in interesov"(Kenis in Schneider v Börzel, 1997: 4). Igralci, ki vidijo svoj interes pri oblikovanju določene politike in ki razpolagajo tako z materialnimi kakor tudi z nematerialnimi viri, po njunem mnenju oblikujejo povezave za izmenjavo teh virov. Zato svojo pozornost posvečata povezavam, ki se med seboj razlikujejo glede na stopnjo intenzivnosti, normalizacije, standardizacije in frekvenco interakcije, ki kot take oblikujejo strukturo omrežja. Te strukture pa po njunem mnenju povratno vplivajo na izmenjavo virov med igralci. Na vsakem stičišču povezav tako igralci tehtajo med stroški in koristmi strategij, ki jim jih ponuja omrežna struktura. Omrežne strukture jim lahko po eni strani pomenijo zniževanje stroškov izmenjave virov ter bolj stabilen in predvidljiv javnopolitičen proces, po drugi strani pa jim lahko pomenijo tudi določeno oviro pri njihovem delovanju, odvisno od tega, kakšen položaj imajo v omrežju. Ob upoštevanju teh dejstev skušata prek analize omrežna strukture razumeti ravnanje igralcev ob določenih situacijah. (Kenis in Schneider v Börzel, 1997: 4)

Položaj igralca v omrežju ima, po mnenju Laumanna in Knokeja (v Daugbjerg, 1998: 27) pomembne posledice za njegovo sodelovanje in vpliv v omrežju. Igralci z osrednjim položajem v komunikaciji in pri izmenjavi virov imajo po njunem mnenju veliko večji vpliv na oblikovanje javnih politik kot igralci, ki se nahajajo na robu omrežja. Analize raziskovalcev so tudi pokazale, da so osrednji igralci v omrežju tisti, ki pridobivajo informacije od drugih igralcev, in tisti, ki uporabljajo najkrajše poti komuniciranja. "Položaj igralca pri izmenjavi virov je odvisen od njegove sposobnosti, da si pridobi nadzor nad redkimi viri in sposobnosti minimiziranja odvisnosti od virov drugih igralcev" (Laumann in Knoke v Daugbjerg, 1998: 28). Glavni pomen komunikacijskega procesa znotraj omrežja je po njunem mnenju taka opredelitev problema, ki bo spodbudila ali omejila druge igralce pri vključevanju v javnopolitični proces. (Laumann in Knoke v Daugbjerg, 1998: 28)

Vsi ti raziskovalci javnopolitična omrežja uporabljajo kot analitični koncept oz. kot ogrodje za interpretacijo, v katerem so na javnopolitičnem področju z interakcijo medsebojno povezani različni igralci. Glavni poudarek je na analizi povezav med različnimi položaji v omrežju, v katerih se nahajajo igralci. Ker omrežna analiza ni teorija v pravem pomenu besede, ampak le orodje za opisovanje in merjenje oblike odnosov in njihovih strukturalnih značilnosti, je z analizo povezav med igralci v javnopolitičnih omrežjih mogoče le delno napovedati, zakaj in kako bodo ravnali v določeni situaciji (Kenis in Schneider v Börzel, 1997: 4).

2.1.1. Javnopolitična omrežja kot specifična oblika vladanja

Kljub temu tudi znotraj šole vladanja nekateri raziskovalci menijo, da koncept javnopolitičnih omrežij presega svojo analitično vrednost. Kenis in Schneider (v Jordan in Schubert, 1992: 11) pojav javnopolitičnih omrežij povezujeta s spremembami v načinu oblikovanja in izvajanja specifičnih javnih politik v sodobnih demokracijah. Te spremembe so po njunem mnenju nastale zaradi:

- pojava organizirane družbe oz. družbe, ki temelji na organiziranih združenjih;
- trenda oblikovanja javnih politik po posameznih področjih;
- naraščanja števila konkurenčnih interesov, ki se kaže v povečanem obsegu oblikovanja javnih politik;
- povečanega obsega oblikovanja javnih politik s strani države, kar je rezultat iskanja rešitev javnih problemov, da bi si s tem pridobila glasove volivcev;
- decentralizacije in drobitve države na področne organe, ki pri zasledovanju zadanih ciljev, poskušajo uveljaviti tudi svoje interese;
- vse bolj nejasnih meja med javnim in zasebnim, kar pomeni, da se javne politike oblikujejo med frakcijami države in klientelističnimi interesnimi skupinami.

(Kenis in Schneider v Jordan in Schubert, 1992: 11)

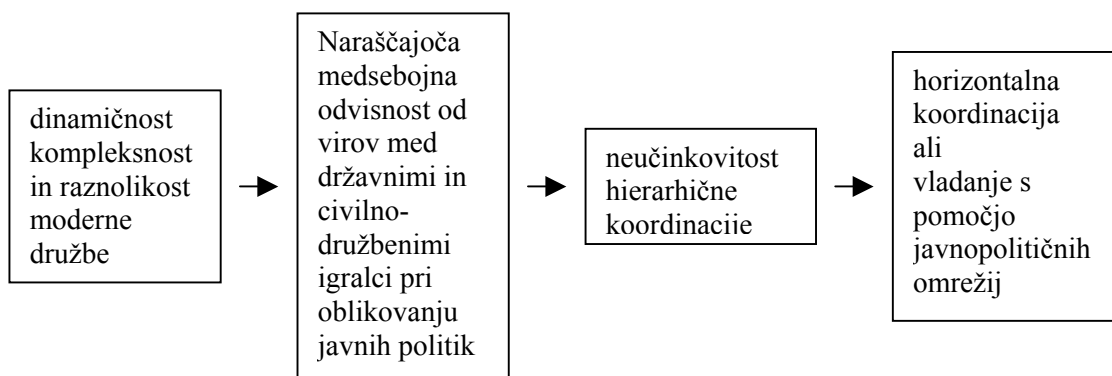
Rezultati teh sprememb se kažejo v preobremenjenost in pritisku na državne igralce, ki imajo sicer še vedno pglavitno vlogo pri upravljanju z javnimi politikami, vendar pa postajajo pri oblikovanju politik na ozkih področjih vedno bolj odvisni od virov civilno-družbenih skupin, torej od igralcev, ki so zunaj njihovega hierarhičnega nadzora. V ta namen državni igralci oblikujejo javnopolitična omrežja, ki jim omogočajo pridobitev

virov od civilno-družbenih skupin. V zameno za njihove vire pa civilno-družbene skupine od državnih igralcev zahtevajo dostop do oblikovanja politik na področjih, kjer imajo svoje interese oz. kot trdi Van Waarden:

Državni igralci potrebujejo politično podporo, legitimnost, informacije, koalicijske partnerje, ob pomoči katerih skušajo uveljaviti svoje interese nasproti interesom drugih državnih igralcev, ter pomoč pri izvajanju sprejetih politik. Interesne skupine pa si na drugi strani želijo zagotoviti dostop do oblikovanja in izvajanja javnih politik ter priznanje njihovih interesov s strani državnih igralcev pri oblikovanju teh politik (Van Warden, 1992: 31).

V pogojih naraščajoče dinamičnosti, raznolikosti in kompleksnosti moderne družbe, v kateri je hierarhična koordinacija za državne igralce postala težavna, če ne popolnoma nemogoča, tako vladanje temelji na javnopolitičnih omrežjih, ki zagotavljajo okvir za učinkovito horizontalno koordinacijo državnih in civilno-družbenih interesov. (Kenis in Schneider, Scharpf, Mayntz v Börzel, 1997: 6)

Slika 2.1: Model razvoja javnopolitičnih omrežij kot nove oblike vladanja



Vir: Börzel, 1997: 28a

3.3. POMANJKLJIVOSTI KONCEPTA JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ

Največja pomanjkljivost koncepta javnopolitičnih omrežij v okviru šole interesnega posredništva je prav gotovo v "preozki naravnosti zgolj v opisovanje, ne pa tudi v pojasnjevanju ali celo napovedovanju javnopolitičnih izidov, ki izhajajo iz nastalih odnosov" (Dowding v Kustec, 2002: 80). Avtorji, ki se v okviru te šole ukvarjajo z raziskovanjem vpliva, ki ga imajo lastnosti javnopolitičnih omrežij na javnopolitični izid, predvsem opozarjajo, da strukturnih razsežnosti ne zamenjujemo z lastnostmi vključenih igralcev (Dowding, 1995:137). Prav tako se pogostokrat zgodi, da razsežnosti, ki so rezultat (npr. stabilnost), uvrstimo med razsežnosti, ki so lastnost nekega omrežja (Daugbjerg, 1998: 41). Ob upoštevanju teh razlik bo koncept javnopolitičnih omrežij prav gotovo pridobil tudi na moči pojasnjevanja in napovedovanja javnopolitičnih izidov.

Največ kritik v okviru šole vladanja so javnopolitična omrežja deležna zaradi pomanjkanja demokratičnega nadzora, ki ogroža njihovo legitimnost. Posledice reševanja družbenih problemov s pomočjo oblikovanja javnopolitičnih omrežij se namreč kažejo v zmanjševanju vloge tradicionalnih javnopolitičnih igralcev, kot so parlament in politične stranke, pri oblikovanju javnih politik. Javnopolitični proces je zaradi ozkosti in globine področij, na katerih poteka, postal tehnično in strokovno zelo zahteven za te igralce. Zaradi pomanjkanja strokovnega znanja se ti s težavo enakovredno vključujejo v diskusijo o konkretnih problemih na teh področjih, kar pa zmanjšuje njihov nadzor nad oblikovanjem javnih politik (Daugbjerg, 1997: 7)

Poleg pomanjkanja demokratičnega nadzora se javnopolitična omrežja soočajo tudi s problemom oblikovanja javnopolitičnih izidov, ki ne upoštevajo vseh interesov v enaki meri oz. nekatere z namenom doseči vsaj nek napredek pri reševanju problema celo izključujejo. K izključitvi v veliki meri prispevajo tudi igralci sami, saj menijo, da jim bo nasprotovanje že sprejetemu kompromisnemu dogovoru prineslo več koristi kot sodelovanje pri njegovi realizaciji.¹⁶ Pri tem gre pogostokrat tudi za pritisk na

¹⁶ Gre za t. i. "zapornikovo dilemo", ki v teoriji iger predstavlja eno od najosnovnejših iger, tudi na področju politologije. Konkreten primer take igre predstavlja zgodba, ko policija ujame dva domnevna storilca kaznivnega dejanja, ju zapre v ločeni celici in jima predstavi naslednjo ponudbo: če priznata oba, dobita vsak po štiri leta zapora, če ne priznata nobeden, bo dobil vsak po dve leti zapora, če pa eden od zapornikov prizna, drugi pa ne, bo tisti, ki je priznal izpuščen, drugi pa bo šel v zapor za pet let. Najbolje za oba, bi bilo priznati zločin, vendar je isto ugotovil tudi drugi igralec, zato priznanje ne koristi

predstavnike civilno-družbene organizacije s strani članov te organizacije. Ti od svojih predstavnikov zahtevajo polno uveljavitev interesov organizacije, kar jim pomeni oviro pri sklepanju kompromisnih dogovorov s predstavniki drugih organizacij. (Börzel, 1997: 7)

Javnopolitična omrežja tako zaradi pomanjkanja demokratičnega nadzora ne morejo v celoti nadomestiti formalnih institucij, po drugi strani pa so zaradi upoštevanja interesov družbe presegla pomanjkljivosti klasičnega načina vladanja. Poleg tega zaradi svoje samodinamičnosti predstavljajo učinkovito sredstvo za usklajevanje državnih in družbenih interesov. Čeprav se koncept javnopolitičnih omrežij srečuje z nekaterimi pomanjkljivosti pa, poleg razkrivanja odnosov med državnimi in civilno-družbenimi igralci pri oblikovanju javnih politik, predstavljajo tudi velik potencial za pojasnjevanje in napovedovanje javnopolitičnih rezultatov, ki izhajajo iz teh odnosov.

...

V prvem delu teoretičnega dela diplomskega dela smo izpostavili štiri v literaturi najpogosteje omenjene načine razumevanja in uporabe koncepta javnopolitičnih omrežij. Pri tem smo večjo pozornost namenili predstavitvi teoretičnega pristopa znotraj šole interesnega posredništva, ki se osredotoča na vpliv, ki ga imajo strukturne razsežnosti na javnopolitični izid. Na podlagi razumevanja javnopolitičnih omrežij kot struktur in razumevanjem delovanja državnih igralcev v teh strukturah bomo oblikovali kazalnike, s pomočjo katerih bomo, na primeru upravljanja z rjavim medvedom v Sloveniji skušali raziskati, kakšne pristope so državni igralci uporabili pri uveljavljanju svojih interesov v javnopolitičnem izidu, ki ga predstavlja Strategija upravljanja z rjavim medvedom v Sloveniji. Še prej bomo opredelili državo, si ogledali njeno sestavo, preučili njene interese in raziskali, kako te interese preoblikuje v javne politike.

nobenemu. Še najbolje bi bilo, da ne sodelujeta oz. da zavrneta priznanje in oba dobita najoptimalnejšo kazen. (Kustec, 2002: 213)

4. DRŽAVNE STRUKTURE

V literaturi pogostokrat omenjena definicija, ki opredeljuje državo kot "človeško skupnost, ki si lasti monopol nad legitimno uporabo fizične prisile na danem ozemlju"(Weber v Haralambos in Holborn, 1999: 511), po mnenju Pitamica (1996: 6) pretirano poudarja uporabo fizične prisile. Res je, da se državna organizacija od drugih družbenih organizacij loči po tem, da ima za spoštovanje pravnih pravil na razpolago prisilna sredstva, vendar Knoke (1990: 149). meni, da je bolj pomembna lastnost moderne države, "da v očeh svojih državljanov predstavlja legitimno oblast". Legitimna oblast je namreč tista oblast, ki jo ljudje sprejemajo, ne da bi bili pri tem pod kakršnokoli prisilo.

V primerjavi z Webrovo funkcionalno definicijo pojma države pa Mann, v skladu z institucionalnim pojmovanjem, državo opredeli kot "vrsto raznolikih institucij in posameznikov z osrednjim položajem, ki ob pomoči organizirane politične sile z oblikovanjem zavezujočih pravil na omejenem ozemlju izvaja oblast" (Mann v Shaw, 2000: 188). Ta opredelitev predstavlja državo kot upravni aparat, strukturiran iz formalnih institucij in posameznikov z lastnim ciljem, ki v primerjavi z drugim delom družbe uživajo privilegirani položaj. Moderna država zato po mnenju Cernija (1990:86) ni katera koli družbena organizacija, "ker je zgrajena na razpotju drugih družbenih struktur, ima možnost avtonomnega delovanja."

Avtonomno delovanje države ni toliko rezultat njene despotske moči,¹⁷ ki temelji na avtoriteti, nadzoru nad zakonodajo in možnosti uporabe sredstev prisile (Smith, 1993: 52), ampak je predvsem rezultat oblikovanja strukturnega polja, na katerem pod budnim očesom državnih struktur poteka interakcija tako med družbenimi igralci kakor tudi med njimi in družbenimi igralci. Državne strukture oblikuje vrsta pravnih pravil in standardnih postopkov delovanja, ki so rezultat nepretrganih ponovitev rutinskega delovanja državnih institucij (Giddens v Smith: 1993: 72). Strukturno polje delovanja pa je rezultat dejstva, da si je moderna država skozi zgodovino v interakciji z drugimi

¹⁷ Despotsko moč (despotic power), ki so jo v preteklosti uporabljali starodavni imperiji, kljub stroškom (nasprotovanja, upori, izguba volitev) še danes uporabljajo nekateri državni igralci, ki pri uveljavljanju javnih politik ne upoštevajo interesov civilne družbe (Mann v Smith, 1993: 52).

družbenimi strukturami (družino, vero, razredi ...) izbojevala osrednji položaj v družbi, ki ga je v tekmovanju in konfliktih z drugimi državami le še utrdila (Cerny, 1990: 86).

Proces, s pomočjo katerega so državni igralci skozi zgodovino osnovali in oblikovali strukturno polje delovanja, imenujemo strukturacija. Pojem strukturacije je z namenom opisati način, na katerega so strukture povezane z družbenim delovanjem, uvedel britanski sociolog Anthony Giddens.

Po njegovem mnenju niti struktura niti delovanje ne obstajata neodvisno; oboje je globoko povezano. Družbeno delovanje ustvarja strukture in skozi družbeno delovanje se strukture producirajo in reproducirajo tako, da preživijo skozi čas. To obenem pomeni, da strukture omogočajo družbeno delovanje, hkrati pa družbeno delovanje ustvarja prav te strukture. (Giddens v Haralambos in Hallborn, 1999: 911)

Državna strukturacija, katere začetek sovпада z razvojem vrste državnih institucij, je torej rezultat delovanja družbenih skupin, ki družbene probleme rešujejo v okviru in z instrumenti države in jo tako reproducirajo.

V okviru pojasnjevanja strukturalne avtonomije državnih struktur Cerny (1990: 87) loči notranjo in zunanjo raven strukturacije države. Notranja se kaže v neverjetni sposobnosti pronicanja državnih struktur v druge družbene strukture in igralce. Ta sposobnost se kaže v vplivu, ki ga ima na življenje ljudi (od registracije rojstva, kaznovanja ob prometnih prekrških do odločanja o vojni in miru), pri čemer kljub zapletenim odnosom ohranja svojo notranjo povezanost. Druga, zunanja raven strukturacije pa se kaže v centralnosti položaja države v primerjavi z drugimi strukturami, tako na domačem polju delovanja kot tudi v odnosu do drugih držav. "Centralnost in sposobnost pronicanja v druge strukture sta torej tisti dve poglavitni lastnosti, ki moderno državo ločita od drugih družbenih struktur in dajeta njenim strukturam možnost avtonomnega delovanja" (Cerny, 1990: 87).

S širjenjem nacionalne zavesti, sposobnostjo prilagajanja in samoreprodukcije je moderna država skozi zgodovino postala glavna politična struktura v družbi. S tem ko predstavljajo nek sprejet način delovanja, imajo država oz. njene strukture možnost

ustvarjanja in usmerjanja drugih družbenih struktur, kar je temelj za njihovo samoreprodukcijo. Za državo so značilne strukture, ki kot parametri in grozdi iger drugim družbenim igralcem po eni strani pomenijo možnost sprejemanja odločitev in s tem vplivanje na strukturo samo, po drugi strani pa jim lahko predstavljajo tudi možno oviro pri njihovem delovanju. Cerny (1990: 90-96) razlikuje med tremi oblikami takih struktur, ki vodijo do različnih oblik strukturalne avtonomije:

1. Enostavne strukture določajo institucionalni okvir in osnovne pogoje delovanja družbenih igralcev. Na podlagi teh struktur se ti igralci s pomočjo tehtanja stroškov in koristi odločajo o smereh delovanja, ki so jim dane na voljo, pri čemer je končni rezultat njihovega delovanja še vedno odvisen od njihove sposobnosti izkoriščanja danih pogojev. Možnost notranje avtonomije teh struktur je zagotovljena s porazdelitvijo virov v korist vključenih igralcev in spoštovanjem pravil delovanja.
2. Strukture kot polja delovanja poleg omejitev možnosti delovanja omejujejo tudi rezultat delovanja, kar je posledica usmeritve v izpolnjevanje zastavljenih ciljev, zaznavanja starih vzorcev delovanja in reakcije na delovanje drugih družbenih igralcev. Avtonomija teh struktur se kaže v strukturnih omejitvah, ki jih družbeni igralci upoštevajo pri svojem delovanju, in v neodvisnosti rezultatov od namer teh igralcev.
3. Strukture kot navidezne celote predstavljajo najbolj problematično obliko vplivanja na delovanje družbenih igralcev. S tem ko ti igralci sprejmejo obstoječo porazdelitev virov, dana pravila in cilje strukture, postanejo del državnih struktur.

Vse te tri oblike v procesu strukturacije predstavljajo način, kako državni igralci prek postavljanja omejitev in nudenja priložnosti usmerjajo družbene igralce v tako smer delovanja, ki bo reproducirala njihove strukture. S pronicanjem v druge družbene strukture in centralnostjo so si tako državne strukture zagotovile osrednji položaj v družbi, ki so ga utrdile v interakciji z drugimi državami, kar predstavlja temelj njihovega avtonomnega delovanja in možnost nadaljnje reprodukcije.

V literaturi se pogosto navajajo naslednje tri oblike avtonomije države, s katerimi Nordlinger (Nordlinger v Smith, 1993: 49 in Nordlinger v Haralambos in Holborn, 1999: 545) med drugim dokazuje, da imajo državne strukture številne zmogljivosti in možnosti, da razširijo svojo avtonomijo:

1. Avtonomija prvega tipa se pojavlja, ko imajo državni igralci drugačne želje kot družbene skupine. Kljub pritisku teh skupin državni igralci uresničijo cilj, ki so si ga zadali.
2. Tudi pri avtonomiji drugega tipa se interesi državnih in družbenih igralcev razlikujejo, vendar v tem primeru državnim igralcem uspe prepričati družbene igralce, da si premislijo in podprejo njihove politike.
3. Pri tretjem tipu avtonomije se interesi pri urejanju javnih zadev med državnimi in družbenimi igralci ne razlikujejo. Državni igralci ta primer pogosto izrabijo kot dokaz, da so popustili družbenim interesom, čeprav družba morda sploh ni jasno izrazila svojega interesa.

S temi tremi tipi avtonomije državnih struktur je Nordlinger dokazal, da so javne politike kljub prisotnosti interesov civilno-družbenih skupin predvsem rezultat interesov državnih igralcev.

Državna struktura kot celota razen ohranjanja notranjega reda, legitimnosti, zunanje varnosti in ekonomske rasti, ki predstavljajo temelj za nadaljnjo reprodukcijo, nima enotnih interesov. Interesi države so interesi njenih struktur in igralcev. Pri oblikovanju javnih politik sodelujejo različne državne agencije, ministrstva, uradi in zavodi, katerih interesi se med seboj nemalokrat razlikujejo. Skupni imenovalec oz. cilj interesov državnih institucij je po mnenju Grdešiča (1995: 70) obdržati in razširiti polje svojega delovanja in si tako zagotoviti svoj obstanek. Pri tem, tudi zaradi nejasnih meja pristojnosti pogostokrat trčijo ob interese drugih državnih institucij, kar nujno vodi v konfliktno situacije. V teh situacijah jim ob strani pogosto stojijo družbene organizacije, ki z informacijami in znanjem podpirajo tiste državne institucije, prek katerih imajo možnost vplivati na oblikovanje javnih politik. "Vse to pa pomeni, da javne politike niso toliko rezultat odnosov med državnimi institucijami in družbenimi skupinami, ampak so predvsem rezultat odnosov med različnimi državnimi institucijami" (Smith, 1993: 50).

Neenotnost državnih interesov se kaže tudi v delitvi na interese imenovanih državnih igralcev, uradnikov in na interese izvoljenih državnih igralcev, politikov. Med tem ko so interesi politikov večinoma podrejajo cilju vnovične izvolitve, so interesi uradnikov tesno povezani z nadaljevanjem njihove kariere v državnih institucijah. Čeprav se med

politiki in uradniki, ki delujejo v isti državni instituciji, odvija neprestan boj za vpliv nad javnimi politikami, pa v interakciji z drugimi državnimi institucijami podpirajo cilje svoje institucije. Ob vseh teh interesih ne gre pozabiti, da so tako politiki kakor tudi uradniki del družbe, kar pomeni, da se njihovi interesi formirajo v vsakodnevni interakciji z drugimi pripadniki družbe. To samo dokazuje, da javne politike, ki se oblikujejo v odnosih med državnimi institucijami, vključujejo tudi družbene interese. (Smith, 1993: 50-55)

Pri preučevanju javnih politik se je treba torej nujno zavedati, da imajo tudi državni igralci svoje interese in sposobnost, da te interese uveljavijo v javnih politikah. Ta njihova sposobnost je rezultat oblikovanja strukturnega polja delovanja, v katerem imajo kot strukture možnost avtonomnega delovanja. Te strukture, sestavljene iz pravil, standardnih postopkov delovanja ter formalnih in neformalnih institucij, opredeljujejo take načine delovanja družbenih igralcev, ki prispevajo k njihovi nadaljnji reprodukciji.

Javnopolitična omrežja, ki državnim igralcem omogočajo posredovati v družbi brez uporabe prisilnih sredstev, so primer, kako se te strukture širijo. S tem ko dovoljujejo določene načine delovanja, druge pa pod grožnjo izključitve, prepovedujejo, javnopolitična omrežja reproducirajo državne strukture. Tako okrepljene imajo večjo možnost avtonomnega delovanja hkrati pa imajo tudi večjo možnost vplivati na javnopolitični izid, kar bomo v nadaljevanju skušali prikazati na primeru upravljanja z rjavim medvedom v Sloveniji.

Reprodukcija državnih struktur v družbi obenem prispeva tudi h krepitvi in obstanku državne strukture kot celote. V smislu reka "napredovati z namenom, da bi obstala" (Tofler v Cerny, 1990: 89) si država z urejanjem javnih zadev in reševanjem problemov ob hitrih gospodarskih in tehnoloških spremembah prizadeva za okrepitev svoje navzočnosti v drugih družbenih strukturah, s čimer daje svojim državljanom vedeti, da je nepogrešljiva.

5. UPRAVLJANJE Z RJAVIM MEDVEDOM V SLOVENIJI

Slovenija je ena izmed redkih evropskih držav, ki ji je na svojem ozemlju, poleg volka (*Canis lupus*) in risa (*Lynx lynx*), uspelo ohraniti tudi del populacije rjavega medveda (*Ursus arctos*). "Beseda populacija v biologiji pomeni neko, z zakonitostmi življenja narave določeno število osebkov iste vrste, ki živijo v nekem v naravi z lastnostmi okolja določenem in naravno omejenem prostoru" (Simonič, 2000a: 7).

Ohranitev neke vrste je pogojena s t. i. minimalno viabilno populacijo, ki pomeni številčno najmanj tako veliko populacijo, da se v njej lahko izravnajo izgube zaradi odklona od enakomerne spolne strukture, nepredvidljivih dogodkov v okolju in da je ohranjena zadostna genska raznolikost populacije. Če viabilnost populacije pade pod minimalno, prične vrsta izumirati. Domnevno šteje minimalna viabilna populacija rjavega medveda nad 1000 živali. Zato se viabilnost slovenskega dela populacije rjavega medveda, ki naj bi po različnih ocenah štela nekje od 300 do 500 živali, lahko zagotavlja le v okviru celotne vzhodno alpske, dinarske populacije,¹⁸ ki predstavlja najbolj zahodni del življenjskega območja rjavega medveda v Srednji Evropi. (Kryštufek, 2000: 27, 29 in Simonič 2000a: 8,9)

K ohranitvi populacije rjavega medveda v Sloveniji so nedvomno prispevale ugodne naravne razmere, širni strnjeni gozdovi na razgibanem in nepreglednem območju Visokega Krasa, in dejstvo, da je varovanje medveda na ozemlju Slovenije že tradicionalno. Visoki Kras predstavlja predel Slovenije, kjer je medved stalno, bolj ali manj številčno prisoten. To je območje južne in osrednje Slovenije, ki obsega Kočevsko, Notranjsko s Krimsko-mokrškim pogorjem, Trnovski gozd, Nanos, Hrušico, del Idrijskega hribovja in del Dolenjske. (Simonič, 2000b: 89, 105)

¹⁸ Vzhodno alpsko, dinarsko populacijo tvorijo živali, ki naseljujejo gozdnata območja od Vzhodnih Alp v Avstriji, severovzhodni Italiji na severu, prek Dinarskega gorstva do gorovja Pindus v Grčiji na jugu. Medvedi, ki iz Slovenije migrirajo proti severu in zahodu, so zato edini potencialni vir za vnovično naravno poselitev alpskega loka (Simonič, 2000a: 10 in Adamič, 1994: 132, 137). Ocenjuje se, da je pred letom 1991 na tem območju živelo približno 2000 medvedov. Po mnenju dr. Kryštufka (2000: 30) pa zaradi vojne na ozemlju nekdanje Jugoslavije, danes tem območju živi le še od 1000 do največ 1500 medvedov.

Na slovenskem ozemlju, ki je bilo od 15. stoletja pa vse do leta 1918 del Habsburškega cesarstva, so velike zveri (medved, volk in ris) doživljale enako usodo kot drugod po Evropi. Neusmiljeno so jih preganjali, saj jim je bila lovska zakonodaja Avstro-Ogrske vse do konca izrazito nenaklonjena. Za pokončanega medveda, risa in volka so izplačevali visoke nagrade, ki so preganjanje samo še vzpodbujale. Preganjanju je že ob koncu 19. stoletja podlegel ris.¹⁹ Verjetno bi podobno končala tudi medved in volk, če ne bi, vzdolž vse južne meje Slovenije ostala povezana s populacijama svojih vrst iz južneje ležečih delov Dinarskega gorstva. (Simonič, 2000a: 2)

Začetki upravljanja z rjavim medvedom na ozemlju Slovenije segajo v leto 1889, ko je knez Karel Auersperg na svojem posestvu na Kočevskem popolnoma zavaroval medveda, prepovedal polaganje strupenih vab za velike zveri, pri gospodarjenju z gozdovi uvedel ukrepe za ohranjanje medvedjega habitata²⁰ in plačeval odškodnino, ki jo je medved povzročil na poljih, tudi zunaj njegovega posestva. Ker so njegovemu zgledu kmalu sledila tudi vsa druga posestva na Visokem Krasu na slovenski in hrvaški strani meje, je ta ukrep pomenil veliko pomoč v prizadevanjih za preživetje medveda, čeprav so ga po zakupniških loviščih zunaj posestev še vedno neusmiljeno odstreljevali. Tako je v času, ko so drugod po Srednji Evropi še izplačevali nagrade za pokončevanje zadnjih medvedov, ta na našem ozemlju, med prvimi v Evropi dobil pravico do obstoja, pa čeprav takrat samo na zasebnih posestvih. (Simonič, 2000b: 89 in Simonič, 1994: 19, 23, 24)

Uradno je bil medved na našem ozemlju, v takratni Dravski banovini, zavarovan šele z odredbo, izdano leta 1935, ki je vse leto v krajih Kočevje, Črnomelj, Novo mesto, Logatec in Ljubljana, prepovedala streljati, loviti, ubijati, kupovati in prodajati medvede. Povod za to odredbo so bile agrarne reforme in razlaščenja veleposestev v Kraljevini Jugoslaviji, ki so medveda pripeljale na rob izumrtja.²¹ Število preživelih

¹⁹ Do vnovične naselitve risa, ki prihaja k nam iz slovaških Karpatov, je prišlo po izpustitvi treh samcev in treh samic iz karantene na Kočevskem 2. marca 1973. (Huber in drugi 2000: 123)

²⁰ Habitat je ustrezen dovolj velik življenjski prostor za zadovoljevanje osnovnih medvedovih potreb, ki vključuje kompleks strnjenih gozdnih površin z večjim deležem listavcev, ustrezen delež starega in mladega gozda, ustrezen delež gozdnih jas in presek, poraslih z rastlinami, ki obrodijo gozdne sadeže ter dovolj naravnih, od človekovih dejavnosti odmaknjenih votlin, primernih za brloge. (Strategija, 2002: 11)

²¹ Veleposestvom so odvzeli površine, ki so presegle 1000 ha, in s tem tudi lovišča na teh površinah. Priključena so bila občinskim loviščem in oddana v zakup. S tem so bila medvedu odvzeta zatočišča po veleposestniških loviščih. Ker ga zakon ni varoval niti z lovopustom, so medveda na površinah, ki so prišle v zakupna občinska lovišča, pričeli brezobzirno pokončevati. (Simonič, 2000a: 2)

medvedov so takrat ocenili na komaj 35 živali. Ob prilivu živali iz južnih, zunaj meja Slovenije ležečih delov Dinarskega gorstva so se pozitivni učinki prepovedi uničevanja medvedov kmalu pokazali. V letu 1940 so ocenili, da v Sloveniji živi že 85 medvedov. K temu je pripomoglo tudi zavarovanje medveda v Italiji, ki je leta 1939 zasedala del slovenskega ozemlja in s tem tudi del življenjskega prostora medveda. (Simonič, 2000a: 4)

Po drugi svetovni vojni, ki medvedov pri nas ni huje prizadela, so se prizadevanja za ohranitev te zveri v Sloveniji nadaljevala. Od 1945 do začetka 50.-let je medveda varovala lovska zakonodaja, po kateri je bil medved na osrednjem območju zaščiten s prepovedjo lova vse leto. Šele po sprejetju Odredbe o lovopustu v LRS in Zakona o lovu leta 1953 in 1954, ki sta prepovedala loviti medveda vse leto na celotnem ozemlju Slovenije, je bil s posebnim dovoljenjem ministra, pristojnega za lovstvo, v upravičenih primerih izjemoma dovoljen odstrel posameznih "problematičnih medvedov". V takšnih razmerah je številčnost medveda postopoma naraščala in po ocenah iz leta 1957 znašala 160 živali. V dobrih 30 letih varovanja, od leta 1935 pa do leta 1966, si je medved v Sloveniji, tudi po zaslugi podobnega varovanja na Hrvaškem, številčno dobro opomogel. (Simonič, 1994: 27)

Korak nazaj v varstvu medveda sta po mnenju Simoniča (2000b: 90) pomenila leta 1966 sprejeta Zakon o lovstvu²² in Odredba o območju v SR Sloveniji, kjer je medved zaščiten (Ur. l. SRS, št. 29/66). Zakon je medvedu odrekel celoletno prepoved lova na vsem ozemlju Slovenije in določil, da se medveda varuje le od 1. maja do 30. septembra, pa še to samo na območju, ki ga določi minister (republiški sekretar), pristojen za lovstvo. Zunaj tega območja je bil lov na medveda dovoljen vse leto. (Simonič, 1994: 28). Na podlagi tega zakona je istega leta minister izdal odredbo, ki je medveda prepovedal loviti le na 3760 kvadratnih kilometrih velikem območju gozdnatega visoko-kraškega prostora.²³ To pomeni, da v območje ni bil zajet tradicionalni življenjski prostor medveda v pogorju Hrušice in Nanosa, kjer je bil zavarovan že v 19. stoletju. Letne načrte za odstrel medveda znotraj zavarovanega

²² Ob tem velja povedati, da se je le nekaj mesecev pred sprejetjem tega zakona zgodila nesreča pri Loškem potoku. "Posestnika, ki je pri ogledovanju od vetra podrtega drevja nesrečno skočil prav pred medvedko, skrito z mladičem pod podrtim kupom debel, je medvedka z enim udarcem s šapo na mestu ubila." (Simonič, 1994: 28)

²³ Za primerjavo naj povemo, da osrednje območje prisotnosti medveda meri skupaj 4642 kvadratnih kilometrov. (Simonič, 2000a: 105)

območja, ki so jih pripravila lovišča,²⁴ je takrat moral potrditi minister pristojen za lovstvo.

Po letu 1976 letnih načrtov za odstrel medveda ni več potrjevalo ministrstvo, ampak so jih v okviru lovsko-gojitvenih območij usklajevali lovci sami. Tega leta je bil sprejet Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč (Ur. l. SRS, št. 25/76), ki poleg lovne dobe za medveda, ta naj bi trajala od 1. oktobra do 30. aprila, v 11. členu med drugim določa, da v prosti naravi ni dovoljeno zniževati števila nobene vrste divjadi, med katere prištevata tudi medveda, do take mere, ki bi predstavljala nevarnost za njen obstoj. Kljub sproščenemu odstrelu, ki je kakor kaže tabela 4.1, sprva nekoliko poskočil, se je številčnost medveda še naprej povečevala, po mnenju Simoniča (2000b: 90) zlasti zato, "ker je lovstvo z medvedmi ravnalo odgovorno in z odstrelom, zmerno posegalo mednje."

Tabela 4.1: Pregled povprečnih letnih odstrelov medvedov po petletnih razdobjih od leta 1946 do leta 1990:

5-letno obdobje	1946 do 1950	1951 do 1955	1956 do 1960	1961 do 1965	1966 do 1970	1971 do 1975	1976 do 1980	1981 do 1985	1986 do 1990
Povprečen letni odstrel medvedov	-	0,8	6,2	17,8	30,2	37,2	47,8	42,8	41,4

Vir: Simonič, 2000b: 90

Na tem mestu bomo ta kratek pregled zgodovinski pregled upravljanja z rjavim medvedom na območju Slovenije prekinili, kajti prišli smo do trenutka, ko so se začeli krhati odnosi med posameznimi javnopolitičnimi igralci. V nadaljevanje bomo podali razloge za nastanek problema, ki je pripomogel k nastanku Strategije.

²⁴ Lovišča so bila od 3000 do 6000 ha velika območja, ki so bila brezplačno predana posameznim lovskim društvom (družinam), v zameno pa so morala skrbeti za ohranjanje divjadi in njenega okolja ter bila dolžna poravnati škodo, ki bi jo povzročila ta divjad.

5.1. RAZLOGI ZA NASTANEK PROBLEMA

Po osamosvojitvi Slovenije se do leta 1993 pri varstvu medveda ni nič spremenilo. Posege v medvedji populaciji je za lovske organizacije na celotnem ozemlju Slovenije določala Komisija za veliko divjad pri Lovski zvezi Slovenije.

Leta 1993 pa je na podlagi Rdečega seznama ogroženih sesalcev v Sloveniji²⁵ izšla Uredba o zavarovanju ogroženih živalskih vrst (Ur. l. RS, št. 57/93), katere pomanjkljivo vsebino so po mnenju Simoniča (2000a: 23) spretno izkoristili nasprotniki ohranitve medveda na našem ozemlju. Uredba je poleg drugih velikih zveri za naravno znamenitost razglasila tudi medveda in ga povsod v Sloveniji zavarovala s prepovedjo lova. Po tej Uredbi lov na medveda samo izjemoma lahko dovoli minister, pristojen za kmetijstvo in gozdarstvo,²⁶ pri čemer ni opredeljeno, kaj je taka izjema in kdaj se pojavi. Odločitev o tem je bila prepuščena Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki je pristojno tudi za lovstvo. Poleg tega je v uredbi določeno tudi, da mora za lovstvo pristojen minister pred izdajo dovoljenja za lov v nasprotju s pričakovanji pridobiti le mnenje in ne soglasja, ministra, pristojnega za varstvo narave. Posledice te uredbe so bile po mnenju Simoniča prav nasprotno od pričakovanih:

Vsakomur, ki je bil z razmerami seznanjen, je bilo že vnaprej jasno, da ob tolikšnem številu medvedov, kot jih živi v Sloveniji, rednega poseganja med medvede z zmerno načrtovanim letnim odstrelom ni mogoče preprosto prepovedati in ga nadomestiti z izjemnim odstrelom posameznih medvedov (Simonič, 2000b: 91).

Posledice prepovedi lova v razmerah tako številne in stabilne populacije medveda kot je naša, bi bila, po njegovem mnenju, hitra številčna rast populacije ob postopnem izgubljanju strahu medveda pred človekom. Konfliktna srečanja z neugodnimi posledicami za človeka bi se povečevala. Rezultat tega bi bilo obračanje javnega mnenja proti ohranitvi medveda in zahteva po njegovem popolnem zatrtju v

²⁵ V tem seznamu je rjavi medved opredeljen kot ranljiva vrsta (V-Vulnerable). (Strategija, 2002:13)

²⁶ 5. člen te Uredbe pravi: "Lov na medveda, risa in volka ni dovoljen. Minister, pristojen za kmetijstvo in gozdarstvo, lahko izjemoma dovoli lov na medveda, risa in volka (Ur. l. RS, št. 57/93)."

prosti naravi. Zato je bila takšna prepoved v teh razmerah nesmiselna in škodljiva. (Simonič, 1994: 34)

Istega leta je bil sprejet tudi Zakon o gozdovih (Ur. l. RS, št. 30/93), ki je postavil zahtevo po smotrnem upravljanju z divjadjo na podlagi strokovno sestavljenih lovsko gojitvenih načrtov. Te načrte upravljanja z divjadjo in njenim okoljem, ki so jih do tedaj izdelovale lovske organizacije, naj bi v prihodnje izdelovali za to specializirani strokovnjaki Zavoda za gozdove, ki ga je ustanovil ta isti zakon.

Pomanjkljiva uredba, ki jo je oblikovalo Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (v nadaljevanju MOPE) in ki naj bi po mnenju Simoniča (2000a: 17) nastala zaradi načelnega nezaupanja in odklanjanja okoljevarstvenikov do vsega, kar je povezano z lovstvom in lovom, ter zakonski prenos pristojnosti za upravljanje z rjavim medvedom iz rok lovskih organizacij, ki so združene v Lovski zvezi Slovenije (v nadaljevanju LZS) v roke Zavoda za gozdove (v nadaljevanju ZGS) kot strokovni službi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju MKGP), po našem mnenju predstavljata prvo polovico razlogov za nastanek problema.

Druga polovica razlogov za nastanek problema je povezana s spremembami v kmetijski politiki po osamosvojitvi Slovenije in širjenjem medveda v alpski prostor. Pred osamosvojitvijo so bili konflikti med človekom in medvedom na njegovem osrednjem življenjskem prostoru Visokega Krasa razmeroma redki. Na tem prostoru je bila že desetletja uveljavljena izključno hlevska reja goveje živine. Drobnice, reje ovac in koz na prostem ni bilo. Najhujša škoda, ki jo je medved povzročil, je bil le kak razbit čebelnjak, polomljeno sadno drevje in škoda na poljščinah. Avtohtono kmečko prebivalstvo, ki se je z medvedom vsakodnevno srečevalo, se ga ni balo. Pač pa so že pred osamosvojitvijo Slovenije nastajali konflikti v alpskem delu na območju koridorja, ki predstavlja naravno pot za naselitev naših medvedov v Avstriji in Italiji. Tu se je živina pasla na prostem, zato se je obseg škode zaradi napadov medveda na drobnico povečeval. (Simonič, 2000a: 13)

Po osamosvojitvi so se v Sloveniji zgodile spremembe v kmetijski politiki. Ta je začela na osrednjem življenjskem prostoru medveda podpirati rejo in pašo drobnice, ki naj bi kmetovalcem dajala dodatni dohodek, hkrati pa zavrla zaraščanje opuščenih kmetijskih

zemljišč. Ker ta kmetijska zemljišča zaradi razdrobljenosti niso bila primerna za pašnike in ker njihovi lastniki, pretežno nekmetje, niso bili zainteresirani za oddajo svojih zemljišč v zakup za pašo, se je ta usmerila na večje državne površine, ki jih je za nizko najemnino v zakup oddajal Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Slovenije pri MKGP.²⁷ Na večini teh zemljišč sta država oz. MKGP s premijami za rejo ovac in z neposrednimi plačili na površino rejo ovac začela tudi subvencionirati. Na osrednjem območju medveda se je tako število ovac z nekaj sto v letu 1980 povečalo na 8000 v letu 2000, na celotnem ozemlju Slovenije pa od 10000 v letu 1970 na 50000 v letu 1999. (Kryštufek in Griffiths, 2003: 132)

Čeprav MKGP za minimalno najemnino oddaja z gozdovi obdana državna zemljišča za pašo in da rejcem izplačuje visoke odškodnine za živali, ki jih pokonča medved, pa škoda, ki jo na svojem osrednjem življenjskem območju na drobnici povzroči medved, ostaja dokaj nizka. Iz tabele 4.2 je razvidno, da je na celotnem osrednjem območju znašala komaj 16 odstotkov skupne nastale škode v Sloveniji. Povsem drugačen pomen ima vprašanje škode v alpskem prostoru, skozi katerega potekajo koridorji medveda v evropski alpski prostor. V tem prostoru paša drobnice ni rezultat kmetijske politike, ampak gre za tradicionalen način preživljanja avtohtonega kmečkega prebivalstva. Tu so medveda iztrebili že v prvi polovici 19. stoletja, zato se drobnica v večini primerov tudi zaradi težavnega terena pase nenadzorovano, brez uporabe pastirjev in psov.

Na tem prostoru so začeli konflikti med človekom in medvedom naraščati po letu 1993, ko je bila sprejeta že omenjena uredba o prepovedi odstrela medveda na celotnem ozemlju Slovenije. Kljub izdajanju odločb za izjemni odstrel medvedov, ki so ponavljali napade na drobnico, se obseg škode nenehno povečuje. Tako je zanimivo, da osem do največ deset medvedov v alpskem prostoru naredi kar 82 odstotkov vse škode v enem letu, preostalih 300 ali še nekaj več medvedov povsod drugod v Sloveniji pa le 18 odstotkov (glej tabelo 4.2). Ta podatek po Simoničevem mnenju (2000a: 16) potrjuje ugotovitev, da višina škode ni odvisna od števila in gostote naseljenosti medvedov, ampak od ponudbe drobnice. Čim več je drobnice na paši, tem večja je škoda, ne glede

²⁷ Sklad je leta 1993 ustanovila država z namenom upravljanja in razpolaganja s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, ki so v lasti Republike Slovenije. (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Slovenije). Začasno je Sklad nekatera zemljišča rejcem drobnice odstopil tudi brezplačno. Šlo naj bi za zakup pašniških površin, ki so tako zaraščene, da se zakupnina do opravljene agromelioracije (izboljšane plodnosti zemlje) ne zaračunava (Mičić, 2000)

na to, koliko medvedov tam živi. Poleg tega podatek kaže tudi na to, da je medved prehrambeni oportunist, kar pomeni, da išče možnosti za najlažji dostop do hrane, ki jo je ob nezavarovani paši drobnice v alpskem prostoru v izobilju.

Tabela 4.2: Pregled škode na drobnici, ki so jo leta 1998 na posameznih območjih povzročili medvedi:

OBMOČJA	OVCE		KOZE		SKUPAJ	
	GLAV	SIT*	GLAV	SIT	SIT	%
OSREDNJE OBMOČJE	129	4.188.000	1	50.000	4.238.000	16
ROBNO OBMOČJE²⁸	14	620.000	1	13.000	633.000	2
ALPSKI PROSTOR	405	22.317.440	6	338.000	22.655.440	82
SKUPAJ	548	27.125.440	8	401.000	27.526.440	100

* Zneski v SIT v tabeli so odškodnine za živali, ki so jih medvedi pokončali leta 1998. Vsako škodo, ki jo povzroči medved, je treba takoj prijaviti območnemu Zavodu za gozdove. Predstavniki ZGS si škodo ogleda in o njej sestavi zapisnik. Na podlagi tega zapisnika MKGP izplača oškodovancu odškodnino za prizadeto škodo.

Vir: Simonič, 2000a:15

Poleg uredbe o prepovedi odstrela pa medveda v slovenskem alpskem prostoru skuša ščititi tudi resolucija Evropskega parlamenta o varstvu rjavega medveda (A3-0154/94), ki se ne nanaša samo na zaščito rjavega medveda v državah Evropske unije (v nadaljevanju EU), ampak posredno zahteva tudi zavarovanje življenjskega prostora medveda in koridorjev v državah kandidatkah za članstvo v EU, med katere sodi tudi Slovenija. Resolucija tako posebej poziva Evropski svet in Evropsko komisijo, naj upoštevata priporočilo Resolucije pri pogajanjih z državami, ki se želijo vključiti v EU. Zagotovitev prepustnosti emigracijskih koridorjev v Sloveniji je namreč pomembna za vnovično naselitev medveda na območja v EU, ki jih je medved v preteklosti že poseljeval.

Na tem mestu naj omenimo tudi, da je Slovenija sprejela tudi nekaj mednarodnih dokumentov, ki določajo varstvo medveda. Najsplošnejši dokument na področju rjavega medveda predstavlja Konvencija o biološki raznovrstnosti iz Ria de Janeira (Ur. l. RS,

²⁸ Robno območje obsega pas površin, ki različno široko obdajajo osrednje območje. Širino tega pasu določa medved s svojim pojavljanjem ali s svojo naselitvijo na teh površinah. Namenjeno je nadzoru

MP št. 7/99), ki države podpisnice obvezuje k ohranitvi raznovrstnosti vseh vrst živih organizmov (torej tudi medveda) in njihovega življenjskega okolja. Drug pomemben dokument, ki ga je na področju varstva medveda sprejela Slovenija, je t. i. Bernska konvencija (Ur. l. RS, MP št. 17/99), po kateri je rjavi medved opredeljen kot zelo ogrožena živalska vrsta. Ta konvencija države podpisnice obvezuje k ohranitvi življenjskih prostorov teh ogroženih vrst in prepoveduje vse oblike namernega lovljenja, zadrževanja in ubijanja teh vrst, pri čemer je možna izjema, vendar le do te mere da ta izjema ne bo ogrozila preživetja zadevane populacije. Slovenija je v skladu z 9. členom uveljavila izjemo glede varstva rjavega medveda, volka in risa. Med bolj pomembne dokumente sodi tudi Konvencija o mednarodni trgovini z ogroženimi prostoživečimi živalskimi in rastlinskimi vrstami (Ur. l. RS, MP št. 31/99), po kateri je uvoz rjavega medveda možen le po predhodni predložitvi izvoznega dovoljenja, ki ga izda država izvoznica.

Glede na povedano lahko identificiramo naslednje štiri pomembnejše razloge za nastanek problema v zvezi z upravljanjem z rjavim medvedom v Sloveniji:

- POMANJKLJIVA ZAKONODAJA, ki se zlasti nanaša na Uredbo o zavarovanju ogroženih živalskih vrst.
- SPREMEMBA NOSILCA PRISTOJNOSTI NAČRTOVANJA, ki se nanaša na prenos pristojnosti načrtovanja upravljanja z rjavim medvedom v Sloveniji iz rok lovskih organizacij v roke Zavoda za gozdove Slovenije.
- SPREMEMBE V KMETIJSKI POLITIKI PO OSAMOSVOJITVI SLOVENIJE, pri čemer mislimo na uvajanje reje drobnice na osrednjem življenjskem območju medveda.
- ŠIRITEV MEDVEDA V ALPSKEM PROSORU kot rezultat uredbe o prepovedi lova in pritiska s strani EU.

številčnosti medveda na osrednjem območju, predvsem pa preprečevanju širjenja medveda zunaj tega območja. (Simonič, 2000b: 107)

Poleg teh štirih razlogov so k nastanku problema, sicer v manjši meri, prispevali tudi naslednji dejavniki (Šifrer, 2000: 4):

- povečana prisotnost turistično-rekreativnih dejavnosti, kot so razne športne dejavnosti, nabiranje gozdnih sadežev in razvoj turizma na osrednjem življenjskem področju medveda;²⁹
- gradnja prometne infrastrukture, zlasti avtocest, ki sekajo zgodovinske povezave med gozdnimi ekosistemi in preprečujejo oz. ovirajo povezanost med populacijskimi enotami medveda;
- naraščanje števila nelegalnih smetišč organskih oz. klavniških odpadkov, ki so poceni gostija za medveda, hkrati pa so tudi najbogatejši vir kužnih klic;
- napačna odstrelna politika LZS - zaradi zaščite medvedke z mladiči so bili večinoma odstreljeni samo starejši samci, kar pomeni, da se starostna in spolna sestava nagiba v smer mlajših živali, ki so nosilci konfliktnih situacij v prostoru.

Na podlagi teh razlogov za nastanek problema se je od leta 1993 ob pomoči pritiskov različnih interesnih skupin, stopnjevala napetost med MKGP, MOPE, ZGS in LZS, ki je dosegla svoj vrhunec pozimi 1999/2000, katere izid predstavlja Strategija upravljanja z rjavim medvedom v Sloveniji. Zato si oglejmo, kaj je pripomoglo k stopnjevanju napetosti.

5.2. ESKALACIJA KONFLIKTA

V prizadevanjih za rešitev problema je bila leta 1994 pri MKGP ustanovljena medresorska komisija za divjad, katere člani so bili poleg predstavnikov obeh ministrstev (odtod oznaka medresorska) in ZGS ter LZS tudi strokovnjaki in predstavniki različnih okoljevarstvenih in živinorejskih interesnih skupin. V primeru medveda je bila naloga komisije izdelava mnenja v zvezi z letnimi posegi v populaciji medveda, vendar to mnenje v ničemer ni obvezovalo ministra za kmetijstvo pri izdaji odločb o izjemnem odstrelu medveda. Komisija je svoje delo brez zapletov opravljala

²⁹ Pomemben del Kočevske je bil do osamosvojitve zaprto območje, ki ga je za svoje namene uporabljala vojska. Po demistifikaciji tega območja, je bil "medvedji mir" po mnenju dr. Adamiča zaradi večje človeške prisotnosti (promet, turizem, kmetijstvo) gotovo prizadet, kar je gotovo vplivalo tudi na to, da se je začel pojavljati tudi v okolici naseljenih območij. (Pihlar, 2001: 5)

do leta 1997, ko je zaradi notranjih nesoglasij med člani glede upravljanja z medvedom razpadla. MKGP, na katerega so po mnenju Simoniča (2000b: 91) pritiskali rejci drobnice oz njihova interesna skupina, se je odslej samo odločalo glede posega v medvedjo populacijo. Nenaklonjenost ministrstva do medveda je vidna iz odločb o izjemnem odstrelu medvedov v letih 1998/99 in 1999/2000. Tako je bilo v lovskem letu 1998/1999 odvzetih³⁰ kar 62 medvedov, kar je občutno več kot v minulih letih. V primerjavi z lovskim letom 91/92 se je tega leta odvzem več kot podvojil (glej tabelo 4.3), medtem ko se je prirast po oceni številčnosti povečal le za slabo polovico. Glede na številčnost medvedov naj bi bil slovenski odstrel s 15 odstotki tudi eden najvišjih tako v Evropi kot na svetu, kjer normalen odstrel ne presega 10 odstotkov.

Tabela 4.3: Pregled ocenjene številčnosti in odvzem medveda v lovskih letih od 91/92 do 98/99:

Lovsko leto*	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
ocena št. živali	272	255	324	311	314	363	369	392
odstrel	29	40	31	38	31	40	40	51
odlov živih žival	-	2	1	-	-	2	1	-
izgube	1	5	4	4	1	5	8	11
Skupaj odvzem	30	47	36	42	32	47	49	62

* Lovsko leto se začne 1. aprila in se konča 31. marca prihodnje leto

Vir: Simonič, 2000a:20

V začetku lovskega leta 1999/2000 so na MKGP izdali odločbo, po kateri naj bi do leta 2002 za naselitev v Trentinu v sosednji Italiji odlovili 9 medvedov. Po mnenju Simoniča (2000a: 20) je spornost te odločbe v tem, da odlovljenih medvedov ne šteje v odstrel oz. naravne izgube V nov spor se je MKGP zapletlo z odločbo o izrednem odstrelu medveda v Velikih Laščah, z dne 20. 7. 1999, ob izdaji katere se ni posvetovalo s komisijo za veliko divjad, ki jo je po sklepu vlade 5. 7. 1999 imenoval kmetijski minister.

³⁰ Termin odvzem poleg rednega odstrela vključuje tudi vse druge izgube medveda, kot so izredni odstrel kot posledica konfliktnih situacij, pogini, povozi in odlov živih osebkov. (Jonozovič, 2000a: 69)

Vrhunec konflikta med obema ministrstvoma, ZGS in LZS, je pomenila izdaja odločbe (odločba št. 322-08-130/99), 28. 9. 1999, s katero MKGP v času od 1. 10. 1999 do 31. 3. 2000 dovoljuje odstrel 65 medvedov. Čeprav v odločbi piše, da se od tega števila odšteje 12 v tem lovskem letu že odstreljenih medvedov, odločba po mnenju Simoniča (2000a: 21) pozablja na 2 odlovljena in 6 povoženih medvedov, ki so bili prav tako že odvzeti v tem lovskem letu. Ta podatek je pomemben v tem smislu, ker so člani komisije za divjad na sejo dobili osnutek odločbe MKGP, ki je predlagal odstrel 50 živali, s čimer se je strinjala tudi LZS, hkrati pa so dobili tudi predlog ZGS za odstrel 65 medvedov, vendar naj bi pri tem upoštevali vse živali, ki so bile že odvzete v tem lovskem letu. Komisija je podala mnenje o odstrelu 65 medvedov, od katerih se odšteje 20 in ne samo 12 v tem lovskem letu že odvzetih medvedov. Poleg tega je MKGP že čez nekaj dni izdalo še eno odločbo (odločba št. 322-08-130/99-2) o odstrelu dodatnih 5 medvedov v alpskem prostoru od 31. 10. 1999 do 31. 3. 2000. Tako naj bi odvzem na osnovi vseh odločb, izdanih v lovskem letu 1999/2000, znašal kar 78 medvedov. Na odločbi sta se z vložitvijo tožbe zoper MKGP odzvala tako MOPE kot LZS in s tem uspela začasno zadržati izvajanje obeh odločb.

Situacijo je še poslabšal dogodek, ki se je zgodil 24. 2. 2000, ko je medvedka v strahu za mladiča hudo poškodovala domačina iz Kota pri Ribnici, ki je sekal drva v bližini njenega brloga. To je bil že drugi napad medveda na človeka v obdobju od leta 1998 do leta 2000, kar je v primerjavi s številom prometnih nesreč s smrtnim izidom na naših cestah sicer malo, vendar je ta dogodek tudi zaradi velike medijske pozornosti dodobra razburil slovensko javnost in s tem prispeval k temu, da je vlada na svoji seji 23. 3. 2000 naložila MKGP in MOPE, da pripravita predlog Strategije upravljanja s populacijo rjavega medveda.

Na podlagi zgoraj predstavljene problematike in s pomočjo podhipotez, ki smo jih podali v uvodu, bomo v nadaljevanju prek testiranja naše osnovne hipoteze skušali razkriti in analizirati odnose med posameznimi javnopolitičnimi igralci pri oblikovanju Strategije upravljanja z rjavim medvedom v Sloveniji.

6. RAZISKOVALNI REZULTATI

Glavna raziskovalna metoda, ki smo jo uporabili pri razkrivanju in analiziranju odnosov med člani javnopolitičnega omrežja v trenutku nastajanja Strategije, je poleg pregleda dokumentov intervju. Osebe, s katerimi sem opravil intervju, sem izbral na podlagi dveh ključnih kriterijev (glej tabelo 6.1).

Pri prvem smo upoštevali klasifikacijo javnopolitičnih igralcev na državne in civilno-družbene igralce, zato smo intervju opravili tako s predstavniki državnih institucij kot tudi s člani in zastopniki različnih civilno-družbenih skupin in posamezniki, ki jih po tej klasifikaciji prav tako prištevamo med civilno-družbene igralce. Intervju sem opravil s predstavniki tistih državnih institucij, katerim je vlada naložila pripravo predloga Strategije.³¹ Kot smo že omenili, sta to MKGP in MOPE. Ker je bil v okviru MKGP za pripravo predloga Strategije zadolžen Zavod za gozdove Slovenije, smo opravili intervju tudi s predstavnikom te državne institucije. Med civilno-družbenimi skupinami smo opravili intervju s predstavniki tistih organizacij, ki so s predlogi, kritikami, javnimi protesti in drugimi javnimi manifestacijami skušali vplivati na državne igralce pri pripravi Strategije, in posamezniki, ki so s svojimi pripombami in mnenji pri tem dejavno sodelovali. Intervju smo tako opravili s članom LZS, članom društva za pravice živali, članom društva rejcev drobnice, članom ekološkega foruma, zastopnikom interesov lokalnega prebivalstva, profesorjem na Biotehniški fakulteti in svetnikom v Prirodoslovnem muzeju Slovenije.

Pri drugem kriteriju smo upoštevali klasifikacijo javnopolitičnih igralcev glede na njihov odnos do odločb, izdanih s strani MKGP, o višjem odstrelu medveda. Javnopolitične igralce smo v tem primeru razdelili na medvedu naklonjene in medvedu manj naklonjene institucije, skupine in posameznike. Med državnimi igralci smo v skupini medvedu manj naklonjenih institucij opravili intervju s predstavnikom MKGP in ZGS. MKGP smo v to skupino uvrstili zaradi omenjenih odločb, njeno strokovno službo pa zaradi predlogov o višjem odstrelu, na podlagi katerih je ministrstvo izdalo te odločbe. V skupini medvedu naklonjenih državnih igralcev smo zaradi protestov na te

³¹ Druge državne institucije kot so Ministrstvo za finance, Ministrstvo za šolstvo znanost in šport, Ministrstvo za obrambo in notranje ministrstvo, niso dejavno sodelovale pri oblikovanju Strategije, so pa omenjene pri ukrepih za izvajanje Strategije.

odločbe opravili intervju s predstavnikom MOP. Zaradi izjav in protestov, ki obsojajo te odločbe, smo opravili intervju tudi s člani civilno-družbenih skupin, kot so v prvi vrsti LZS³², društvo za pravice živali, ekološki forum, in obema strokovnjakoma (profesorjem in svetnikom). V skupini manj naklonjenih civilno-družbenih igralcev smo zaradi podpore odločbam opravili intervju s članom društva rejcev drobnice in zastopnikom interesov lokalnega prebivalstva

Tabela 6.1: Klasifikacija intervjuvanih javnopolitičnih igralcev glede na tip teh igralcev in njihov odnos do odločb MKGP:

Tip igralcev Odnos do odločb	DRŽAVNI IGRALCI	CIVILNO-DRUŽBENI IGRALCI
MEDVEDU NAKLONJENI IGRALCI	MOPE	LZS Društvo za pravice živali Ekološki forum ³³ profesor na Biotehniški fakulteti svetnik v Prirodoslovnem muzeju
MEDVEDU MANJ NAKLONJENI IGRALCI	MKGP ZGS	Društvo rejcev drobnice Zastopnik interesov lokalnega prebivalstva

Da bi lažje preverili našo osnovno hipotezo, smo oblikovali tri kazalnike oz. podhipoteze. Prva podhipoteza se dotika odnosov med državnimi igralci pri oblikovanju Strategije. Druga podhipoteza govori o obstoju dominantnega državnega pri oblikovanju Strategije. Zadnja podhipoteza pa predvideva obstoj interesnih koalicij pri oblikovanju Strategije. Na podlagi teh podhipotez smo našim sogovornikom zastavili

³² V primeru LZS je treba poudariti, da so posamezni člani lovskih družin, ki sodijo pod okrilje LZS, z osrednjega območja medveda podpirali odločbe MKGP, vendar smo organizacijo kljub notranjim sporom tudi zaradi minulega prizadevanja za ohranitev medveda na naših tleh uvrstili med medvedu naklonjene civilno-družbene igralce.

³³ Čeprav je Ekološki forum organizacija v sklopu Liberalne demokracije Slovenije, ki je bila v času oblikovanja strategije z izjemo obdobja "Bajukove vlade" največja vladna stranka in naj bi jo zato po Grdešičevi klasifikaciji uvrstili med državne igralce, smo jo iz naslednjih treh razlogov uvrstili med civilno-družbene igralce. Prvi in najpomembnejši je, da članstvo v LDS ni pogoj za sodelovanje v Ekološkem forumu, drugi, ki zadeva tudi župane, je, da tako EF kot župani niso odločali o sprejetju strategije, tretji razlog pa temelji na besedah člana EF, ki je svojo organizacijo uvrstil med civilno-družbene javnopolitične igralce.

vprašanja, ki smo jih prilagodili glede na to, ali naš sogovornik prihaja iz vrst državnih institucij ali je član civilno-družbenih skupin in organizacij (glej prilogo A). Glede na podatke, ki smo jih dobili z odgovori na zastavljena vprašanja, smo v zaključku opisali in orisali omrežje, ki smo ga preučevali. Cilj raziskave je bil preveriti našo osnovno hipotezo oz. prikazati povezavo med strukturo omrežja in javnopolitičnim izidom, ki ga predstavlja Strategija.

V nadaljevanju bomo preverjali vsako izmed treh omenjenih podhipotez in našli argumente, ki jo potrjujejo oz. zanikajo. Na podlagi teh argumentov bomo v zaključku podali glavne ugotovitve raziskave.

6.1. ODNOSI MED DRŽAVNIMI IGRALCI PRI OBLIKOVANJU STRATEGIJE

Odnose med državnimi igralci smo analizirali na podlagi podhipoteze, ki domneva, da pristojni državni igralci pri oblikovanju Strategije upravljanja z rjavim medvedom niso imeli enotnega interesa. V primeru civilno-družbenih igralcev smo to podhipotezo preverjali z vprašanjem o enotnosti predlogov, ki so jih državni igralci podali za rešitev problema. Preverjali smo tudi, kakšne rešitve so zagovarjali posamezni državni igralci in v čem so se te rešitve med seboj razlikovale. V primeru državnih igralcev smo to podhipotezo preverjali z vprašanjem o pristojnosti za reševanje problemov na tem področju in z vprašanjem o ukrepih, ki jih je predlagala vsaka od pristojnih državnih institucij.

Glede vprašanja enotnosti predlogov in morebitnih razlikah med njimi, so se naši civilno-družbeni sogovorniki strinjali, da se predlogi za rešitev problema obeh državnih igralcev, pristojnih za oblikovanje Strategije, med seboj razlikujejo. Medvedu manj naklonjeni civilno-družbeni igralci so menili, da je bil MOPE pri ukrepih za rešitev problema veliko bolj radikalen. Po mnenju člana društva rejcev drobnice se je MOPE zavzemal le za ohranitev medveda in bil proti vsakršnemu odstrelu, kar je kazal tudi s svojimi pritiski na neizvajanje odločb o odstrelu. Poleg tega se je MOPE po mnenju zastopnika interesov lokalnega prebivalstva zavzemal za širitev robnega območja prisotnosti medveda, kar bi medveda pripeljalo v bližino večjih naselij in povečalo

število konfliktnih situacij. Kljub temu po mnenju člana društva rejcev drobnice MOPE te svoje zavzetosti za ohranitev medveda ni kazal pri oblikovanju Strategije.

Medvedu naklonjeni civilno-družbeni sogovorniki pa so menili, da je upravljanje z medvedom v Sloveniji popolnoma prepuščeno MKGP, katerega ukrepi po njihovem mnenju ščitijo kmetijsko-gozdarske interese in katerih namen je v čim večji meri razredčiti vrste medveda in se dokopati do njegovega življenjskega prostora. Kljub deklarativnemu zavzemanju za medveda so šli ukrepi MKGP pri oblikovanju Strategije po mnenju teh igralcev v smeri čim večjega odstrela, zmanjševanja in delitve osrednjega območja medveda, ukinitve robnega območja, privatizacije in oddajanja v zakup državnih gozdov in zemljišč na osrednjem območju medveda ter v smer izplačevanja visokih odškodnin in rent zaradi omejevanja dejavnosti in škode, ki naj bi jo povzročal medved.

Nič bolj prizanesljivi niso bili ti sogovorniki do ukrepov MOPE, saj menijo, da je bil MOPE pri oblikovanju Strategije preveč pasiven oz. da ni odigral svoje vloge pri zaščiti medveda in to kljub načelnemu strinjanju, da je bil MOPE vendarle nekoliko bolj naklonjen varovanju medveda kot MKGP. Eden od strokovnjakov je MOPE celo očital, da je za ohranitev medveda zavzel šele na podlagi protestov, ki so prišli s strani evropskih institucij. Drugi pa je menil, da je šlo pri Strategiji tudi za napetost med LZS in ZGS, saj naj bi ta skušal njeno oblikovanje skupaj s spremembami lovskega zakona izkoristiti za nadaljnje odvzemanje pristojnosti LZS pri načrtovanju upravljanja z medvedom. Najbolj oster v svojem mnenju je bil član društva za pravice živali, po mnenju katerega naj bi šlo med obema ministrstvoma pri oblikovanju Strategije za tihi dogovor, po katerem naj bi MOPE upravljanje z medvedom v celoti prepustil MKGP v zameno za proste roke na drugih področjih, kjer morata ti dve ministrstvi sodelovati.

Glede vprašanja pristojnosti za upravljanje z medvedom, s katerim smo preverjali prvo podhipotezo, nam je predstavnik MKGP zatrdil, da je po "lovskem" zakonu iz leta 1976 in uredbi o zavarovanju ogroženih živalskih vrst iz leta 1993 ta pri oblikovanju Strategije bila in je še v rokah njihovega ministrstva. Na podlagi omenjenih pravnih aktov po besedah predstavnika MKGP njihovo ministrstvo dovoljuje lov in izplačuje škodo, povzročeno po medvedu. Po mnenju predstavnika MOPE pa je leta 1999 sprejet zakon o ohranjanju narave ZON (Ur. l. RS, št. 56/99) pristojnost v zvezi z upravljanjem

medveda v okviru celotnega ohranjanja narave prenesel na MOPE. Po tem zakonu bi MKGP lahko dovoljeval odvzem medveda le v soglasju z njihovim ministrstvom pri odvzemu medveda, poleg tega pa naj bi bil MOPE odgovoren tudi za izplačilo škode, ki jo povzroči medved. Po tem zakonu naj bi po besedah predstavnika MOPE njihovo ministrstvo imelo tudi možnost omejiti ali začasno prepovedati odvzem, ki bi ogrožal ugodno stanje vrste.

Zmeda glede pristojnosti upravljanja z medvedom pa je po njegovem mnenju pri oblikovanju Strategije vladala zato, ker podzakonski predpisi po ZON še niso bili sprejeti. Tako naj bi bila v pripravi nova uredba o zavarovanju ogroženih živalskih vrst, ki naj bi skupaj s spremembami zakona o lovstvu natančneje razmejila pristojnost na tem področju. Je pa bila zmeda tudi posledica minulih prostovoljnih odločitev MKGP, ki se po mnenju predstavnika MOPE pri izdaji odločb o posegu v populacijo medveda vselej ni posvetoval z komisijo za divjad oz. ni upošteval mnenja te komisije.

Glede ukrepov, ki so jih za rešitev problema predlagali na MKGP, smo se naslonili na Predlog Strategije upravljanja s populacijo rjavega medveda v Sloveniji (Predlog Strategije 2000), ki jo je po mnenju predstavnika MOPE MKGP brez njihove vednosti kot usklajeno in uradno, poslal na javne razprave in posvetovanja, ki so se odvijala po občinah, v katerih je medved prisoten. Ta dokument je po mnenju predstavnika MOPE predelana in skrčena različica uradnega predloga Strategije, ki sta jo v tem času skupaj pripravljala njihovo ministrstvo (MOPE) in ZGS. Glede ukrepov, ki jih za rešitev problema predlagal MOPE, smo se naslonili na dokument Varstvene usmeritve za ohranitev rjavega medveda v Sloveniji (Simonič, 1999). Te usmeritve je po besedah predstavnika MOPE njihovo ministrstvo pri oblikovanju Strategije, uporabilo kot izhodišče za svoje predloge pri reševanju problema.

Pri analiziranju ukrepov za rešitev problema iz obeh dokumentov smo opazili pet bistvenih razlik, ki govorijo v prid naši prvi podhipotezi. Prve tri se nanašajo na ukrepe povezane z ohranitvijo medveda, njegovega življenjskega okolja in povrnitvijo škode, ki jo medved povzroči lokalnemu prebivalstvu. Drugi dve bistveni razliki se nanašata na razmejitve pristojnosti med MKGP in MOPE ter ZGS in LZS pri upravljanju z medvedom (glej tabelo 6.2):

1. Prva razlika se kaže v različnih ocenah številčnosti populacije rjavega medveda v Sloveniji. Medtem ko dokument MKGP navaja, da v Sloveniji živi več kot 500 živali, po navedbah dokumenta MOPE ta številka ne presega 350 živali. V podkrepitev te številke MKGP v svojem dokumentu navaja naraščajočo višino škode, ki jo s svojimi napadi na domače živali povzroča medved. Na podlagi te številke je v omenjenem dokumentu tudi zapisano, da trenutna populacija medveda ni ogrožena, ampak se že več desetletij povečuje, in je zato nujno, da se poveča tudi poseg vanjo. Prav nasprotno pa MOPE v svojem dokumentu naraščajočo škodo povezuje s širjenjem ovčjereje v življenjskem prostoru medveda, kar zavestno programira konflikt in ščuva javno mnenje proti ohranitvi medveda.
2. Drugo bistveno razliko opazimo, če primerjamo obsege površin posameznih območij življenjskega prostora medveda iz obeh dokumentov (glej tudi prilogo B). Medtem ko je v dokumentu MOPE zapisano, da osrednje območje medveda skupaj meri 464.226 ha, je ta v dokumentu MKGP za polovico manjši in meri samo 232.203 ha, pa še ta je razdeljen na območja manjše in gostejše poseljenosti. Prav tako je za več kot polovico manjše tudi robno območje, medtem ko alpskega območja oz. območja koridorja dokument MKGP sploh ne omenja. Pač pa dokument MKGP omenja območje izjemne prisotnosti medveda, ki zajema preostalo območje Slovenije, torej tudi območje koridorja, v katerem se vsakega opaženega medveda takoj odvzame, čemur dokument MOPE nasprotuje.
3. Tretja razlika je povezana s subvencioniranjem kmetijske dejavnosti in povračilom škode, ki jo medved povzroči lokalnemu prebivalstvu. MOPE se v svojem dokumentu, prav tako kot MKGP sicer zavzema za hitro poravnavo vsake škode, ki jo povzroči medved, vendar naj bi se škoda izplačevala le v krajih, kjer je paša drobnice tradicionalna, torej le na območju alpskega sveta. MKGP pa se v svojem dokumentu zavzema za povračilo škode lastniku drobnice ne glede na območje, torej tudi na osrednjem in robnem življenjskem prostoru medveda. Poleg tega pa se MKGP zavzema tudi za subvencioniranje kmetijske in gozdarske dejavnosti na osrednjem in robnem območju.
4. Četrta razlika se nanaša na prihodnje pristojnosti za odvzem medveda. Med tem ko dokument MKGP zapiše, da odvzem medveda, na osnovi strokovnega predloga

dovoli ministrstvo pristojno za lov (MKGP), pa dokument MOPE zapiše, da lahko to ministrstvo izda dovoljenje za odvzem le v soglasju ministrstva, ki je pristojno za varstvo narave (MOPE).

5. Peta večja razlika se nanaša na pristojnost načrtovanja upravljanja z medvedom. Po dokumentu MKGP od države pooblaščen strokovna-javna institucija (ZGS) redno in tekoče spremlja odvzeme iz narave ter sproti sprejema in posreduje informacije o odvzemu. Po dokumentu MOP pa omenjene dejavnosti ZGS opravlja v sodelovanju z lovskimi organizacijami, združenimi pod okriljem LZS.

Tabela 6.2: Razlike med predlaganimi ukrepi za rešitev problema glede na oceno številčnosti, skupni obseg življenjskega prostora, povračilo škode, pristojnost odvzema in pristojnost načrtovanja upravljanja z medvedom po dokumentih MKGP in MOPE.

	Dokument MKGP	Dokument MOPE
OCENA ŠTEVILČNOSTI	več kot 500 medvedov	ne več kot 350 medvedov
SKUPNI OBSEG* ŽIVLJENJSKEGA PROSTORA	396.545 ha (osrednji 232.203 ha) (robni 164.342 ha)	819.469 ha (osrednji 464.226 ha) (robni 355.243 ha)
POVRAČILO ŠKODE	ne glede na območje	le na območju koridorjev
PRISTOJNOST ODVZEMA	izključno MKGP	MKGP s soglasjem MOPE
PRISTOJNOST NAČRTOVANJA	izključno ZGS	ZGS v sodelovanju z LZS

*Omenjeni površini sta seštevka obsega osrednjega in robnega območja. Poleg teh dveh območij dokument MOPE omenja tudi 349.647 veliko območje dveh koridorjev.

Omenjene razlike med predlaganimi ukrepi za rešitev problema in nesporazumi glede minulega upravljanja z medvedom potrjujejo našo prvo podhipotezo o neenotnosti interesov pristojnih državnih igralcev pri oblikovanju Strategije, hkrati pa nam marsikaj povedo tudi o njunem medsebojnem odnosu. Ta odnos bi glede na omenjene samovoljne akcije MKGP težko opisali z besedo kooperativen, prav nasprotno, iz

odgovorov civilno-družbenih igralcev smo razbrali, da je šlo med obema igralcema pri oblikovanju Strategije za konflikten odnos, iz česar smo sklepali, da je končni predlog Strategije napisan v škodo interesov enega od državnih igralcev oz. da so v njej interesi enega državnega igralca zastopani v večji meri kot interesi drugega državnega igralca.

6.2. ISKANJE PREVLADUJOČEGA DRŽAVNEGA IGRALCA

Pri iskanju prevladujočega državnega igralca smo si pomagali s podhipotezo, ki domneva, da v Strategiji, ki predstavlja javnopolitični izid, prevladujejo interesi enega od pristojnih državnih igralcev. To podhipotezo smo preverjali z vprašanjem o pobudi za nastanek Strategije, ki smo ga zastavili tako državnim kot tudi civilno-družbenim igralcem. Državne igralce smo pri preverjanju te podhipoteze spraševali tudi po avtorju ukrepov za rešitev problema, ki so zapisani v Strategiji., civilno-družbene igralce pa smo z istim namenom povprašali o pristojnem državnem igralcu, katerega ukrepi po njihovem mnenju prevladujejo v Strategiji. Pri preverjanju omenjene podhipoteze smo si pomagali tudi s primerjavo ukrepov iz končnega predloga Strategije in dokumentov obeh ministrstev, ki smo jih analizirali v prejšnjem poglavju.

Glede prvega vprašanja o pobudi za nastanek Strategije je predstavnik MOPE menil, da je pobuda prišla s strani vlade kot reakcija na nenehne konflikte med nasprotujočimi si interesi in z namenom razburiti javnost zaradi omenjenega napada medvedke na domačina iz vasi Kot pri Ribnici. Predstavnik MKGP nam je zatrdil, da je sklep vlade o pripravi Strategije pomenil samo pritisk na hitrost priprave Strategije, ki jo je njihova strokovna služba (ZGS) pripravljala še pred konfliktom. Podoben odgovor smo dobili tudi od predstavnika ZGS. Podobno kot predstavnik MOPE sta tudi člana LZS in društva rejcev drobnice menila, da se je Strategija oblikovala zaradi konflikta med različnimi skupinami in medijskega odmeva na napad, pri čemer zadnji omenja, da je k temu s svojimi izjavami v medijih pripomogel tudi ekološki forum. Član ekološkega foruma pa je zasluge za oblikovanje Strategije pripisal mednarodnemu strokovnemu posvetu, ki ga je forum skupaj z Društvom kočevski narodni park organiziral v Kočevju, kot odgovor na sporni odločbi MKGP. Podlago za nastanek Strategije pa naj bi po njegovem mnenju napisal lovski inšpektor v pokoju, g. Anton Simonič.

Avtorja ukrepov za rešitev problema, ki so zapisani v Strategiji, sta po zahtevi predstavnikov obeh pristojnih državnih institucij in predstavnika ZGS, MOPE in ZGS, s strani MKGP. Predstavniki ZGS je omenil, da so pri oblikovanju te Strategije s svojimi pripombami in mnenji sodelovali priznani strokovnjaki iz raziskovalnih institucij in LZS, popravke in pravno upravni del Strategije pa je prispevalo MKGP. Končni predlog Strategije je bil prek organiziranja javnih posvetov in konferenc dan na vpogled javnosti in različnim interesnim skupinam, ki so na predlog lahko podali svoja mnenja in kritike.

Medtem ko so medvedu manj naklonjeni civilno-družbeni sogovorniki menili, da v Strategiji niso prevladali ukrepi nobene izmed pristojnih državnih institucij, so medvedu naklonjenih civilno-družbeni sogovorniki očitali Strategiji nekatere pomanjkljivosti, ki so v interesu MKGP in njegovih partnerjev iz civilne-družbe. Član ekološkega foruma je kot pomanjkljivost omenil zmanjševanje življenjskega območja rjavega medveda in njegovo delitev na miniatura zavarovana območja, ki medvedu ne omogočajo preživetja. Eden od strokovnjakov je kot slabost omenil tudi napačno odstrelno politiko, ki se določa na osnovi ocenjene številčnosti, ki je pogosto predmet manipulacij. Najbolj oster v svojem mnenju je bil zopet član društva za pravice živali, ki je menil, da so Strategijo napisali na MKGP in zato ukrepi ne morejo biti v korist medvedu.

Z analiziranjem ukrepov iz končne različice Strategije in njihovo primerjavo z zgoraj omenjenimi ukrepi iz dokumentov MKGP in MOPE smo ugotavljali, čigavi ukrepi prevladujejo v Strategiji in ugotovili naslednje (glej tabelo 6.3):

1. Pri oceni številčnosti rjavega medveda v Sloveniji Strategija navaja, da se ta ocena giblje od 450 do 550 živali, kar je bližje številu, ki ga navaja dokument MKGP, in zato v korist interesov, ki jih zastopa to ministrstvo. Vsakoletni odstrel se namreč določa glede na ocenjeno število živali in naj bi v prihodnje znašal 10 odstotkov od te ocene, če pa številčnost medvedov kljub odstreli še narašča, se ta lahko poveča še za pet do deset odstotkov od že odstreljenih medvedov.
2. Glede na obsege površine življenjskega prostora medveda znova lahko rečemo, da je Strategija napisana v korist kmetijskih interesov. Strategija namreč medvedu določa 348.000 ha veliko osrednje življenjsko območje, kar je skoraj natanko toliko, kot če seštejemo predloga dokumentov obeh ministrstev in delimo z dve (aritmetična

sredina), vendar je ta površina občutno manjša od površine, na kateri je medvedu obljubljen obstoj zdaj. Podobno je s površino robnega območja, ki je le malo večja od aritmetične sredine predlogov obeh dokumentov. Še večji dokaz za prevlado kmetijskih interesov je neupoštevanje prehodnega območja. Strategija namreč določa, da se prehodno območje upošteva le, če je slovenska Strategija upravljanja z rjavim medvedom usklajena s strategijama sosednjih držav Italije in Avstrije, v nasprotnem primeru se prehodno območje ne upošteva in se v njem izvajajo enaki ukrepi kot v območju izjemne prisotnosti medveda, kjer se opaženega medveda takoj odstrelj ali odlovi. Poleg tega je prehodno območje tudi precej manjše, kot je to določeno zdaj.

3. Pri ukrepih za povračilo škode sicer v Strategiji piše, da se pri novem uvajanju paše v osrednje območje daje prednost govedoreji, vendar obenem določa tudi, da se na tem območju poleg subvencioniranja kmetijske dejavnosti zagotovi tudi hiter način izplačevanja škode, povzročene po medvedu, kar je v prid kmetijskim interesom. Poleg tega je v Strategiji zapisano, da je treba zaradi pospešene urbanizacije, ki odvzema kmetijstvu najbolj kakovostna obdelovalna zemljišča, za rejo prežvekovalcev s pridom izkoristiti, za obdelavo in pridelavo neustrezna kmetijska zemljišča, kar z drugimi besedami pomeni vdor kmetijstva v življenjski prostor divjadi in s tem medveda.
4. Glede pristojnosti za dovoljevanje odvzema medveda Strategija upošteva pristojnost MOPE, ki jo je ta dobil po zakonu o ohranjanju narave, saj MKGP lahko dovoli odvzem le na osnovi strokovnega predloga, ki ga obravnava medresorska komisija, sestavljena iz predstavnikov obeh ministrstev, in le v soglasju z MOPE. Tak predlog je bil zapisan tudi v dokumentu MOPE, kar pomeni, da je bil v Strategiji upoštevan interes MOPE.
5. Glede pristojnosti načrtovanja upravljanja z medvedom bi lahko rekli, da tudi tukaj ni bil upoštevan interes MKGB, po katerem bi bila za načrtovanje pristojna edino le njegova strokovna služba (ZGS). Po Strategiji mora namreč ZGS pri spremljanju odvzema in zbiranju informacij sodelovati z lovskimi organizacijami.

Tabela 6.3: Analiza ukrepov za rešitev problema iz Strategije in njihovo primerjava z ukrepi, povezanimi s problemskim področjem in pristojnostjo upravljanja z medvedom iz dokumentov MKGP in MOPE.³⁴

UKREPI	povezani s problemskim področjem			povezani z upravljanjem	
	ocena številčnosti	skupni obseg življ. prostora	povračilo škode	pristojnost odvzema	pristojnost načrtovanja
dokument MKGP	več kot 500 medvedov	396.545 ha	ne glede na območje	izključno MKGP	izključno ZGS
dokument MOPE	ne več kot 350 medvedov	819.469 ha	le na območju koridorjev	MKGP s soglasjem MOP	ZGS v sodelovanju z LZS
STRATEGIJA	od 450 do 550 medvedov	605.000 ha	ne glede na območje	MKGP s soglasjem MOP	ZGS v sodelovanju z LZS

Na podlagi omenjenih ugotovitev in odgovorov civilno-družbenih sogovornikov lahko rečemo, da nam naše podhipoteze, s pomočjo katere smo iskali prevladujočega državnega igralca, ni uspelo potrditi. Ugotovili smo namreč, da sta bila državna igralca le delno uspešna pri uveljavljanju svojih interesov v Strategiji. MKGP je bil uspešen le pri uveljavljanju ukrepov, povezanih s problemskim področjem, MOPE pa le pri uveljavljanju ukrepov, ki so povezani z upravljanjem s populacijo medveda (glej tudi tabelo 6.3). Iz te ugotovitve je tudi razvidno, da je MKGP v Strategiji uspel ugoditi kmetijsko-ovčjerejskim interesom, ni pa uspel uveljaviti svojih institucionalnih (upravljavskih) interesov, obdržati in razširiti svoje pristojnosti na področju upravljanja z medvedom. Glede na to, da mora MKGP pri dovoljevanju odvzema dobiti soglasje MOPE, je slednjemu po našem mnenju s Strategijo uspelo razširiti pristojnost na področju upravljanja z medvedom in s tem uveljaviti svoje institucionalne interese v škodo MKGP, ni pa uspelo oz. hotelo ugoditi okoljevarstvenim interesom, ki se nanašajo na problemsko področje.

³⁴ Odebeljena polja pomenijo tiste ukrepe državnih igralcev, ki so prevladali v Strategiji.

Razloge za uspeh oz. neuspeh pri uveljavljanju področno-problemskih (civilno-družbenih) in upravljavskih (institucionalnih) interesov v Strategiji, pa je treba po našem mnenju iskati v odnosih med državnimi in civilno-družbenimi igralci znotraj interesnih koalicij.

6.3. INTERESNE KOALICIJE ZNOTRAJ OMREŽJA

Čeprav smo v prejšnjem poglavju zavrnil podhipotezo o obstoju prevladujočega državnega igralca v procesu oblikovanja Strategije in s tem posledično ovrgli našo osnovno hipotezo, smo kljub temu preverili tudi zadnjo podhipotezo, ki govori o tem, da so v omrežju, ki je obstajalo v trenutku nastajanja Strategije, sodelovali le tisti civilno-družbeni igralci, ki so podpirali interese prevladujočega državnega igralca. S preverjanjem te podhipoteze smo namreč posredno skušali predstaviti javnopolitično omrežje in odnose med državnimi in civilno-družbenimi člani tega omrežja.

Članstvo, meje omrežja in morebitno delitev omrežja na jedro in drugi del, smo skušali predstaviti s pomočjo odgovorov na vprašanja o civilno-družbenih igralcih, ki so na kakršen koli način skušali vplivati na državne igralce pri oblikovanju Strategije in z vprašanjem o civilno-družbenih skupinah, ki so s svojimi predlogi sodelovale pri oblikovanju Strategije. Medtem ko smo prvo vprašanje zastavili le državnim igralcem, smo drugo vprašanje (če so sodelovali ...) zastavili tudi civilno družbenim igralcem. Poleg tega smo v sklopu te predstavitve civilno-družbene igralce spraševali tudi o ukrepih za rešitev problema, ki so jih predlagali sami. Z vprašanjem na katere pristojne državne igralce so naslovili svoje predloge pa smo ugotavljali povezave med posameznimi državnimi in civilno-družbenimi igralci.

Med civilno-družbenimi igralci, ki so skušali vplivati na njihovo odločanje pri oblikovanju Strategije, je predstavnik MKGP omenil LZS, Ekološki forum, Društvo Kočevski narodni park, Društvo za pravice živali, Društvo gozdarskih inženirjev in tehnikov, Društvo rejcev drobnice, župane in strokovnjake s problemskega področja. Predstavnik MOPE je prav tako identificiral LZS, Ekološki forum, zastopnike lokalnega prebivalstva, poleg tega pa še Kmetijsko-gozdarsko zbornico, v okviru katere je bilo najbolj dejavno društvo rejcev drobnice, in Društvo za pravice živali. Nekaj drugačne

odgovore smo dobili, ko smo pristojne državne igralce prosili, naj naštejejo civilno-družbene igralce, ki so sodelovali pri oblikovanju Strategije in njenem izvajanju. Predstavnik obeh državnih institucij sta tu v prvi vrsti naštel strokovnjake in LZS, k čemur je predstavnik MKGP dodal še Društvo rejcev drobnice in župane "prizadetih občin". Oba strokovnjaka in člana obeh omenjenih organizacij so to potrdili, pri čemer je član LZS dejal, da bodo sodelovali tudi pri izvajanju Strategije, član društva rejcev pa je dejal, da so sodelovali le na javnih razpravah ob razgrnitvi Strategije. Na teh razpravah so po besedah zastopnika interesov lokalnega prebivalstva sodelovali tudi predstavniki lokalnih skupnosti in gozdarski strokovnjaki (člani društva gozdarskih inženirjev), medtem ko drugi civilno-družbeni sogovorniki na teh razpravah niso sodelovali.

Glede ukrepov za rešitev problema, ki so jih predlagale civilno-družbene organizacije še pred oblikovanjem Strategije, sta se tako LZS kot Ekološki forum po mnenju njenih članov zavzemala za pripravo Strategije upravljanja, ki naj bo enotna za vse tri velike zveri, ki živijo na območju Slovenije. Poleg tega sta se obe organizaciji zavzemali še za večjo vlogo komisije za divjad pri letnem poseganju v populacijo medveda in za prepoved oddajanja zemljišč v zakup na osrednjem življenjskem območju medveda za namene ovčjereje. Član društva rejcev drobnice in zastopnik interesov lokalnega prebivalstva sta se poleg ukrepov, ki zadevajo rejo drobnice in zaščito lokalnega prebivalstva, zavzemala predvsem za okrepljen nadzor nad populacijo medveda in dodelitev rente kot povračila za omejevanje dejavnosti in zmanjšanja kakovosti bivanja. Najbolj skrajne ukrepe je podalo Društvo za pravice živali, ki je po besedah njenega člana zahtevalo popolno prepoved vsakega odstrela medveda, uvedbo gozdne policije, prepoved ovčjereje na osrednjem območju medveda in ustanovitev azila za divje živali.

Pri primerjavi teh ukrepov z ukrepi iz Strategije smo ugotovili, da so bili v največji meri upoštevani interesi Društva rejcev drobnice in predstavnikov lokalnega prebivalstva. Predvsem po zaslugi sodelovanja LZS pri oblikovanju in izvajanju Strategije so bili delno upoštevani tudi interesi omenjene organizacije in Ekološkega foruma. Najslabši možni izkupiček je iz vsega potegnilo Društvo za pravice živali, katerega interesi zaradi radikalnih ukrepov, ki so jih predlagali za rešitev problema, v Strategiji niso bili upoštevani. Razloge za uspeh Društva rejcev drobnice in predstavnikov lokalnih skupnosti gre iskati v povezanosti tega društva z MKGP. Kmetijsko-gozdarska

zbornica, v okviru katere deluje tudi Društvo rejcev drobnice, ima po mnenju predstavnika MKGP zaradi svojega številčnega članstva, dobre organiziranosti in reforme kmetijske politike, ki jo njihovo ministrstvo izvaja v povezavi z vključevanjem Slovenije v Evropsko unijo, pomembno vlogo sogovornika pri urejanju zadev, ki se v kakršni koli zvezi dotikajo kmetijskih interesov. Interese kmetijstva in gozdarstva, ki predstavljata vir preživetja lokalnemu prebivalstvu, so po mnenju našega zastopnika lokalnih interesov upoštevali tudi v njihovi in drugih prizadetih občinah, poleg tega pa se v njihovi občini zavzemajo tudi za razvoj turizma, kar ob sedanjem številu medvedov, ki se pojavljajo v okolici naselij in bivališč, po njegovem mnenju ne bo mogoče.

Medtem ko so se člani društva rejcev drobnice in lokalne skupnosti s svojimi predlogi za rešitev problema po večini obračali le na MKGP, sta nam tako član ekološkega foruma, kot tudi član društva za pravice živali zatrdila, da so svoja mnenja, proteste in predloge za rešitev problema pošiljali obema pristojnima ministrstvoma in ZGS, poleg tega pa so se obračali tudi na evropske institucije. LZS pa je s svojimi predlogi sodelovala pri samem oblikovanju Strategije. Ob tem nam je član Društva za pravice živali omenil, da tako na MKGP kot tudi na MOPE niso odgovarjali na njihove predloge in proteste, zato so se obrnili na znane osebnosti iz sveta, ki se bojujejo za pravice živali. Predstavniki MKGP nam je potrdil, da so predloge tega društva dobili, nanje pa niso odgovarjali, ker da so nerealni, nestrokovni, predvsem pa neuresničljivi. Prejem predlogov Društva za pravice živali nam je potrdil tudi predstavnik MOPE, pri čemer je omenil, da je njihovo ministrstvo institucija kompromisa, zadolžena za varstvo ugodnega stanja medveda, zato na radikalne predloge niso odgovarjali.

Na podlagi omenjenih ugotovitev, ki so prikazane na sliki 6.1 lahko zaključimo, da je šlo pri oblikovanju Strategije upravljanja z rjavim medvedom za odprto omrežje, saj sta v njem sodelovala vsaj dva državna igralca, MKGP in MOPE, v okviru MKGP pa še ZGS in veliko število civilno-družbenih igralcev. Kljub odprtosti je to omrežje imelo jedro sestavljeno iz MKGP, ZGS, MOPE, LZS in strokovnjakov, ki so bili zadolženi za oblikovanje Strategije oz. so bili s svojimi predlogi in mnenji neposredno prisotni pri nastajanju Strategije. Zunaj jedra so ostali civilno-družbeni igralci, ki so jih posamezni državni igralci mobilizirali v boju z nasprotnim državnim igralcem ali pa so sami skušali vplivati na državne igralce, kadar se je problematika dotaknila njihovega

interesa. V to skupino sodijo predvsem Društvo rejcev drobnice, župani kot predstavniki lokalnega prebivalstva in Ekološki forum, verjetno pa tudi Društvo gozdarskih inženirjev in Društvo Kočevski narodni park. Povsem zunaj omrežja pa je zaradi radikalnih predlogov za rešitev problema in neustreznih metod vplivanja ostalo Društvo za pravice živali.

Kar se tiče povezav bi lahko rekli, da so se med seboj v koalicijo povezali le medvedu manj naklonjeni javnopolitčni igralci (slika 6.1). To smo razbrali na podlagi skupnega interesa, minulega sodelovanja in komunikacije med državnimi in civilno-družbenimi igralci. Interes medvedu manj naklonjenih civilno-družbenih igralcev je bil v čim večji meri zmanjšati število rjavega medveda in njegov življenjski prostor uporabiti v gospodarske namene (kmetijstvo, gozdarstvo in turizem). Ta svoj interes so s pomočjo vpliva, ki ga imajo zaradi minulega sodelovanja na MKGP, uspeli uveljaviti v Strategiji. Interesa obdržati oz. povečati svoje pristojnosti na področju upravljanja z rjavim medvedom pa po našem mnenju MKGP kljub mobilizaciji svojih koalicijskih partnerjev ni uspel uveljaviti zaradi konfliktnih odločb in s tem povezanega odziva javnosti in okoljevarstvenih skupin.

Ta koalicija je v konfliktu tako z MOPE kakor tudi z LZS, ki imata sicer skupen interes ohraniti oz. povečati pristojnost nad upravljanjem z rjavim medvedom na račun ZGS in MKGP, vendar zaradi medsebojne napetosti, ki izvira še iz časov ko so skupaj oblikovali že večkrat omenjeno uredbo o prepovedi lova na medveda, pri oblikovanju Strategije med seboj nista sodelovala. Za neobstoj koalicije medvedu naklonjenih igralcev je kriva tudi samopredstavitev MOPE kot institucije kompromisa, s čimer v želji po ohranitvi neodvisnosti od civilno-družbenih skupin odklanjajo pomoč okoljevarstvenih skupin. Krivda je tudi na strani okoljevarstvenih skupin, saj nekatere s svojimi izjavami v medijih skušajo MOPE očrniti pred javnostjo in ga tako prisiliti k bolj dejavnemu zavzemanju za ohranitev medveda v Sloveniji. Še najtežje je pri oblikovanju Strategije opisati vlogo strokovnjakov kot celote, saj prihajajo iz različnih institucij, ki so tako ali drugače povezane z enim od državnih igralcev. Rečemo pa lahko, da strokovnjaki, ki so sodelovali pri oblikovanju Strategije in ki se povečini zavzemajo za ohranitev medveda v Sloveniji, služijo državnim igralcem kot dokaz pred javnostjo, da gre za strokovno utemeljeno Strategijo in ne za rezultat boja med različnimi interesi.

7. KAJ POVEDATI OB SKLEPU

Čeprav smo ovrgli našo osnovno hipotezo, ki je govorila o tem, da je Strategija upravljanja z rjavim medvedom rezultat interesov koalicije prevladujočega državnega igralca in njemu pripadajočih civilno-družbenih skupin, smo z našo raziskavo vendarle ugotovili, da je Strategijo odraz strukture in odnosov med igralci v javnopolitičnem omrežju. Strategija je po našem mnenju kompromis med interesi MKGP in MOPE, s tem, da so interesi MKGP podlegli vplivu kmetijskih interesov, institucionalni interesi MOPE pa so se uspeli ubraniti interesov okoljevarstvenih organizacij. Na podlagi te trditve bi zgoraj opisano omrežje lahko razdelili na dve manjši omrežji.

Prvo omrežje oz. odnos med MKGP in KGZ bi lahko po Van Waardnu (1992: 43) imenovali klientelizem. Klientelizem naj bi po njegovem mnenju obstajal, ko neki civilno-družbeni skupini uspe zaradi svojih virov (dobre organiziranosti, poznavanja področja ...) v očeh državnega igralca postati monopolni predstavnik za določeno družbeno področje. Rezultat takšnega monopola je kolonizacija državnih institucij s strani civilno-družbenih skupin. V našem primeru naj bi tako KGZ, v okviru katere deluje tudi Društvo rejcev drobnice, zaradi dobre organiziranosti in pomembnosti kmetijskega področja (vstop Slovenije v EU) uspela kolonializirati MKG in tako utrdila tako svoj položaj kot tudi položaj MKGP v konfliktu z MOPE in LZS. Ta kolonializacija je po našem mnenju tudi razlog za izdajo spornih odločb o odstrelu medveda, ki so potencirale konflikt.

Nasproti močnejšemu klientelističnemu tipu omrežja po našem mnenju predvsem zaradi videnja lastne vloge MOPE pri upravljanju z medvedom leži šibkejša pluralistično omrežje. Ta tip javnopolitičnega omrežja po Van Waardnu (1992: 44) vključuje veliko število civilno-družbenih skupin, ki med seboj tekmujejo za uveljavitev svojih interesov pri pristojnem državnem igralcu. Državni igralec v tem primeru igra vlogo posrednika med temi interesi in jih spreminja v bolj splošne sprejemljivejše interese. Meje tega omrežja so relativno prehodne, čeprav je možna izključitev določenega igralca. Značilne za ta tip omrežja so tudi neformalne povezave z majhno močjo, majhna stopnja institucionalizacije in močno nasprotujoče si interakcije med igralci, kar pomeni, da gre za nestrukturiran in nestabilen tip javnopolitičnega omrežja. Tako omrežje si je v našem

primeru zamislil MOPE, s čimer je oslabil tako svoj položaj kot tudi položaj okoljevarstvenih skupin v konfliktu z medvedu manj naklonjeno koalicijo. MOPE se po našem mnenju ne zaveda, da bi z oblikovanjem koalicije širil tudi svoj institucionalni položaj nasproti MKGP.

V najbolj negotovem položaju se je po našem mnenju znašla LZS, ki je do leta 1993 z Ministrstvom za kulturo, pristojnim za upravljanje z zavarovanimi živalskimi vrstami³⁵, po našem mnenju, oblikovala korporativistični tip omrežja. V tem tipu omrežja, ki ga Van Waarden (1992: 46) imenuje sektorski oz. področni korporativizem, je, za razliko od makrokorporativizma, v katerem sta prisotni dve nasprotujoči si dominantni civilno-družbeni organizaciji, le ena civilno-družbena organizacija z monopolom na določenem področjem. Ker taka organizacij navadno sodeluje pri izvajanju javnih politik, ji državna institucija v ta namen podeli pooblastilo, s čimer je njun odnos bolj simetričen kot v primeru klientelizma in pluralizma. Po letu 1993 je zaradi prenosa pristojnosti upravljanja z zavarovanimi živalskimi vrstami na MKGP in ustanovitvijo ZGS ta korporativistični odnos med Ministrstvom za kulturo in LZS nehal obstajati, s čimer je LZS začela izgubljati pristojnost načrtovanja upravljanja z rjavim medvedom.

Mogoče bi lahko sklenili s spoznanjem, da Strategija upravljanja z rjavim medvedom ni toliko rezultat odnosov med državnima igralcema v procesu njenega oblikovanja, ampak je rezultat njunega minulega delovanja in povezovanja s civilno-družbenimi skupinami.

³⁵ Pred MKGP je bilo do leta 1993 za upravljanje z zavarovanimi živalskimi vrstami pristojno Ministrstvo za kulturo.

VIRI IN LITERATURA

Adamič, Miha (1994): Ocena možnosti za spontano širjenje rjavega medveda (*Ursus arctos* L.) v Alpe, smeri glavnih emigracijskih koridorjev ter motnje v njihovem funkcioniranju. V: Miha Adamič (ur.): Rjavi medved v deželah Alpe-Adria. Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo in Gozdarski inštitut Slovenije, Ljubljana, str. 131-144.

Börzel, Tanja A. (1997): "What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance". V: *European Integration online Papers* (EIoP) let.1, št.16, str. 1-28a. Online <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (3.12.2002).

Cerny, Philip G (1990): *The changing architecture of politics, Structure, Agency and the Future of State*. Sage Publication, London, Newbury park, New Delhi.

Daugbjerg, Carsten (1997): *Farmers' Influence on East-West integration in Europe: Policy Networks and Power*. South Jutland University Press and the author, Esbjerg.

Daugbjerg, Carsten (1998): *Policy networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, Bookfield USA, Singapore, Sydney.

Dowding, Keith (1995): Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies*, let.43, str. 136-158.

Fink-Hafner, Danica (1998a): Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* let.35, št.5, str. 816-829.

Fink-Hafner, Danica (1998b): (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda-slovenski primer. *Teorija in praksa* let.35, št.5, str. 831-841.

Grdešić, Ivan (1995): *Političko odlučivanje*. "Alinea", Zagreb

Hague, Rod; Martin Harrop, in Shaun Breslin (1998): *Comparative Government and Politics, An Introduction*, 4th Edition. Macmillan, London.

Haralambos, Michael in Martin Holborn (1999): *Sociologija, Teme in pogledi*. Harper Collins Publisher in DZS, Ljubljana.

Jonozovič, Marko; Iztok Koren; Iztok Ožbolt; Živan Veselič in Jana Vidic (2002): *Strategija upravljanja z rjavim medvedom (Ursus arctos) v Sloveniji*. Vlada Republike Slovenije, Ljubljana.

Huber, Đuro; Alojzije Frković; Željko Štahan; Josip Kusak in Aleksandra Majić (2000): *Stanje in načrti pri gospodarjenju z velikimi zvermi na Hrvaškem*. V: Božidar Flajšman (ur.): *Človek in velike zveri*. Ekološki forum LDS v sodelovanju z Liberalno akademijo, Ljubljana, str. 123-151.

Jonozovič, Marko (2000a): *Vloga Zavoda za gozdove Slovenije pri usmerjanju razvoja populacij velikih zveri*. V: Božidar Flajšman (ur.): *Človek in velike zveri*. Ekološki forum LDS v sodelovanju z Liberalno akademijo, Ljubljana, str. 57-75.

Jordan, Grant in Klaus Schubert, (1992): *A Preliminary Ordering of Policy Network Labels*. *European Journal of Political Research* let. 21, št. 1-2, str. 7-28.

Knoke, David (1990): *Political Networks, The Structural Perspective*. Cambridge University Press, Cambridge, New York, Port Chester, Melbourne, Sydney.

Kotar, Mirjam (2002): *Država kot javnopolitični igralec*. V: Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh (ur.): *Analiza politik*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 49-66.

Krašovec, Alenka (2002): *Oblikovanje javnih politik. Primer kulturnih politik v Sloveniji*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Kryštufek, Boris (2000): *Načela varstva biologije in upravljanja z velikimi zvermi*. V: Božidar Flajšman (ur.): *Človek in velike zveri*. Ekološki forum LDS v sodelovanju z Liberalno akademijo, Ljubljana, str. 13-41.

Kryštufek, Boris in Huw I. Griffiths (2003): Anatomy of A Human Brown Bear Conflict. Case Study From Slovenia in 1999-2000. V: Boris Kryštufek, Božidar Flajšman and Huw I. Griffiths (ur.): Living With Bears, A Large European Carnivore in A Shrinking World. Ecological Forum of the Liberal Democracy of Slovenia in Cooperation with the Liberal Academy, Ljubljana, str. 127-157

Kustec, Simona (1999): Teorija policy omrežij. Primer slovenskih telekomunikacij, diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Kustec, Simona (2002): Javnopolitična omrežja. V: Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh (ur.): Analiza politik. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 67-83.

Kustec, Simona (2002): Kvantitativni pristopi k analizi javnih politik-teorija iger. V: Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh (ur.): Analiza politik. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 207-218.

Mandič, Srna (1998): Stanovanjska politika in policy-omrežje. *Teorija in praksa* let.35, št.5, str. 816-829.

Mičić, Aleksandar (2000): Medvedji biznis. Mladina. Online <http://www.mladina.si/tehdnik/200033/članek/medved1/>.

Mohorič, Maksimiljan (2000): Strategija upravljanja s populacijo rjavega medveda v Sloveniji. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana.

Odredba o območju v SR Sloveniji, na katerem je medved zaščiten, Uradni list SRS 29/66.

Pal, Leslie (1987): Public Policy Analysis: An Introduction. Methuen, Toronto, New York, London, Sydney, Auckland.

Pihlar, Tatjana (2001): Z medvedom so vsi trgovali. *Dnevnik* let.51, št. 111 str. 4-5.

Pitamic, Leonid (1996): Država. Cankarjeva Založba, Ljubljana. Izv. Izd.: Družba sv. Mohorja, 1927.

Raab, C. D. (1992): Taking Networks Seriously: Education Policy in Britain. *European Journal of Political Research* let. 21, št. 1-2, str. 69-91.

Rhodes, R.A.W. in David Marsh (1992): New Directions in The Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research* let. 21, št. 1-2, str. 181-205.

Republika Slovenija, Ministrstvo za kmetijstvo gozdarstvo in prehrano, Upravne in strokovne institucije, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Slovenije. Online http://www.gov.si/mkgrp/slo/institucija_05.htm (20.7.2003).

Richardson, Jeremy (2001): Policy-making in the EU: Interests, Ideas, Garbage Cans V: Jeremy Richardson (ur.): European Union. Power and Policy-making, Second Edition. Routledge, London, New York, str. 3-27.

Simonič, Anton (1994): Zakonsko varstvo rjavega medveda na slovenskem ozemlju nekoč in danes, s predlogi za prihodnje. V: Miha Adamič (ur.): Rjavi medved v deželah Alpe-Adria. Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo in Gozdarski inštitut Slovenije, Ljubljana, str. 11-42.

Simonič, Anton (1999): Varstvene usmeritve za ohranitev rjavega medveda v Sloveniji. Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana.

Simonič, Anton (2000a): Medved v Sloveniji ... nekoč in danes, - ali tudi v prihodnje? Lovčev koledar, Ljubljana, str. 1-33.

Simonič, Anton (2000b): Strategija ohranitve prosto v naravi živečega rjavega medveda-Ursus arctos L.-na ozemlju Slovenije. V: Božidar Flajšman (ur.): Človek in velike zveri. Ekološki forum LDS v sodelovanju z liberalno akademijo, Ljubljana, str. 87-122.

Shaw, Martin (2000): Theory of the Global State: Globality as Unfinished Revolution. Cambridge university Press, Cambridge.

Smith, Martin J. (1993): *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Harvester Wheatsheaf, New York, London, Toronto, Sydney, Singapore.

Šifrer, Aleš (2000): *Naraščanje populacije rjavega medveda v Sloveniji*. Seminarska naloga pri predmetu *Analiza politik*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Štrumbelj, Ciril (2002): *Mrhovišča za medvede-kje so potrebna in zakaj* (v luči aktualnih dogajanj). *Lovska zveza Slovenije*, Ljubljana.

Toš, Niko in Mitja Hafner-Fink (1998): *Metode družboslovnega raziskovanja*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Uredba o zavarovanju ogroženih živalskih vrst, Uradni list RS 57/93.

Van Waarden, Frans (1992): *Dimensions and Types of Policy Networks*. *European Journal of Political Research*, let.21, št. 2-2, str. 29-52.

Zakon o gozdovih, Uradni list RS 30/93.

Zakon o ohranjanju narave, Uradni list RS, št. 57/93.

Zakon o ratifikaciji konvencije o biološki raznovrstnosti, Uradni list RS, MP št. 7/96

Zakon o ratifikaciji konvencije o mednarodni trgovini z ogroženimi prosto živečimi živalskimi in rastlinskimi vrstami, spremembah konvencije ter dodatkov I, II, III in IV h konvenciji, Uradni list RS, MP št. 31/99

Zakon o ratifikaciji konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njihovih naravnih življenjskih prostorov, Uradni list RS, MP št. 17/99.

Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč, Uradni list SRS 25/76.

PRILOGE

Priloga A: Vprašanja, s pomočjo katerih smo preverjali v uvodu dane podhipoteze.

Vprašanja, ki smo jih zastavili predstavnikom državnih institucij:

1. Kateri državni igralci so bili po vašem mnenju med nastajanjem Strategije pristojni za reševanje problemov na področju upravljanja z rjavim medvedom?
2. Kakšne ukrepe za rešitev problema je predlagala vaša institucija?
3. Kdo je dal pobudo za nastanek Strategije upravljanja z rjavim medvedom?
4. Kdo je oblikoval ukrepe za rešitev problema, ki so zapisani v tej Strategiji?
5. Ali mi lahko naštejete civilno-družbene igralce, ki so na kakršen koli način skušali vplivati na vas pri oblikovanju Strategije?
6. Če in katere civilno-družbene skupine so s svojimi predlogi sodelovale pri oblikovanju Strategije?

Vprašanja, ki smo jih zastavili članom civilno-družbenih skupin:

1. Kakšne ukrepe za rešitev problema je predlagala vaša organizacija?
2. Na katere državne igralce ste naslovili svoje predloge za rešitev problema?
3. Ali menite, da so si bili državni igralci enotni glede ukrepov za rešitev problema, kakšne rešitve so zagovarjali posamezni državni igralci in v čem so se te rešitve med seboj razlikovale?
4. Kdo je dal pobudo za nastanek Strategije upravljanja z rjavim medvedom?
5. Ukrepi katerega državnega igralca, po vašem mnenju prevladujejo v Strategiji?
6. Ali ste s svojimi predlogi za rešitev problema sodelovali pri oblikovanju Strategije?