

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

mag. Milan Šinko

**Javnpolitično učenje in javnpolitične spremembe –
študija primera lovskih pravic**

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

mag. Milan Šinko

Mentorica: red. prof. dr. Danica Fink Hafner

Somentor: red. prof. dr. Emil Erjavec

**Javopolitično učenje in javnopolitične spremembe –
študija primera lovskih pravic**

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2015

Javnpolitično učenje in javnpolitične spremembe – študija primera lovskih pravic

Povzetek

Doktorska disertacija obravnava razvoj politike divjadi v Sloveniji od leta 1990 do leta 2004 in nastale javnpolitične spremembe na primeru lovskih pravic. Obdobje preučevanja označuje tranzicija, ki pomeni v javnih politikah posocialističnih držav konec monističnega vzorca oblikovanja javnih politik in pojavljanje modernega pluralističnega vzorca. V področnih javnih politikah se je oblikovala in sprejemala zakonodaja, ki je upoštevala spremenjeno ustavno ureditev. Lastniki kmetijskih zemljišč in gozdov so z demokratizacijo dobili priložnost sodelovati v javnpolitičnem procesu in zastopati svoje interese. Glavna sporna tematika sprejemanja nove politike divjadi so bile lovske pravice, ki so bile po drugi svetovni vojni postopno nacionalizirane in ki vključujejo pravice do gospodarskega izkoriščanja divjadi. Pričakovanja lastnikov zemljišč o lastninjenju lovskih pravic se niso izpolnila, saj je nova zakonodaja lovske pravice ohranila v okviru lovskih organizacij, tako kot pred tranzicijo, in lastnikov gozdov ni pomembneje vključila v gospodarsko rabo divjadi. Spremembe ocenjujemo kot postopne in majhne v primerjavi s korenito spremenjenim družbenim kontekstom. Zato disertacija obravnava temeljno raziskovalno vprašanje: »Kateri dejavniki so vplivali na ohranitev oz. spremembe lastninskih razmerij na področju lovskih pravic?« Tranzicija je bila priložnost za pojavljanje in zagovarjanje novih idej o tržnem oblikovanju lovskih pravic, ki se niso uspele institucionalizirati. Zato smo si zastavili tudi ožje vprašanje: Kakšen je bil medsebojni vpliv interesov in idej na javnpolitične spremembe ter kakšna je bila pri tem vloga učenja?

Predmet disertacije je javnpolitična dinamika. Disertacija temelji na konceptih javnpolitičnih idej in javnpolitičnega učenja v javnpolitičnih omrežjih. Osnovni pristopi raziskovanja so interesnoskupinski, zgodovinski institucionalizem in institucionalizem racionalne izbire.

V teoretskem delu disertacije smo obravnavali primernost pristopov javnpolitičnega okna, prekinjenega ravnotežja, zagovorniških koalicij in pristop odvisnosti od poti. Odločili smo se za pristop javnpolitičnega režima (Hoberg 2001), po katerem so spremembe javnih politik posledica medsebojnega delovanja ekonomskega, političnega in družbenega ozadja, ki vpliva na sestavne elemente režima: institucije, igralce in ideje.

Raziskovalni pristop smo izbrali na podlagi podmen, da je bilo oblikovanje politike divjadi po letu 1990 linearno, z evolucijsko dinamiko in z osnovnim gibalom kombinacije tekmovanja, učenja, posnemanja ter institucionalnih pravil. Izhodišče za oblikovanje raziskovalnega pristopa je pristop javnpolitičnega režima, v katerem smo javno mnenje iz družbenega okolja vključili v sistem idej in upoštevali dejavnik učenja, ki je povezan z igralci.

Proces oblikovanja politike divjadi v Sloveniji je imel lastnosti javnpolitičnih procesov v posocialističnih državah. Najpomembnejša značilnost je bila visoka stopnja politizacije, v kateri so igrali ključno vlogo politično administrativni procesi, ki določajo medsebojna razmerja med igralci in oblastjo.

Od družbenega in ekonomskega ozadja, ki vpliva na javnpolitični režim, je vloga gospodarstva na področju politike divjadi majhna in je bila odločujoča sprememba vladajoče koalicije na volitvah leta 2000, ko Slovenska ljudska stranka ni bila več veto igralec. Mednarodni predpisi z divjadjo povezanih politik ne vsebujejo določil o urejanju lastniških razmer v državah in poudarjajo varstvo narave ter s tem posredno podpirajo zagovornike državne lastnine lovskih pravic. Politika divjadi se je oblikovala v obdobju pristopanja

Slovenije k članstvu v Evropski uniji, kar ni vplivalo na lastninska razmerja na področju divjadi. Vpliv Evropske unije je bil predvsem v legitimizaciji zagovornikov obstoječega stanja zaradi usmeritve slovenskega lovstva v varstvo narave.

Javnopolitični režim temelji na strateškem ravnanju igralcev pri uravnavanju institucij in idej za svoje interese. Najpomembnejši igralec je bila Lovska zveza Slovenije, ki je imela močno podporo v političnih strankah Liberalna demokracija Slovenije, Socialdemokrati Slovenije in Demokratična stranka upokojujencev Slovenije. Veto točka za sprejem rešitve lovskih pravic, ki bi ohranila privilegirani položaj Lovske zveze Slovenije, je bila Slovenska ljudska stranka kot zastopnica zasebnih in lokalnih interesov in članica vladajoče koalicije. Igralci so uporabljali poslovnik državnega zbora kot glavno institucionalno orodje za nadzor uvrstitve tematike politike divjadi v razpravo v državnem zboru do trenutka, ko se je zmanjšala koalicijska vrednost SLS in se je leta 2003 odprlo okno priložnosti za sprejem zakona o divjadi in lovstvu.

V javnopolitičnem procesu smo analizirali instrumentalno, družbeno in politično učenje. Nismo zasledili instrumentalnega učenja, ki bi temeljilo na formalni evalvaciji preteklih politik, zasledili pa smo učenje na izkušnjah. Učinki ureditve lovskih pravic v samoupravnem socializmu so bili med vsemi pomembnimi igralci zaznani kot pozitivni in so kot taki vplivali na instrumentalno učenje, ki je pravzaprav ohranjalo nespremenjeno stanje. Družbeno učenje indicirajo spremenjeni cilji, zato smo analizirali splošne cilje politike divjadi v zakonu iz leta 1976 in leta 2004 ter ugotovili, da se niso bistveno spremenili, kar kaže na odsotnost družbenega učenja. Najbolj prisotno je bilo politično učenje, ki igralce usposablja za uspešno sodelovanje v političnem procesu. Igralci, ki so si prizadevali za ohranitev stanja lovskih pravic, so pokazali veliko stopnjo političnega učenja s prilagajanjem svoje strategije in uporabljenih orodij. Na začetku procesa so uporabljali predvsem zunanje lobiranje, ki so ga med procesom nadgradili z notranjim lobiranjem in kasneje z vzpostavitvijo struktur za politično izmenjavo.

Raziskava empiričnega primera lastninjenja lovskih pravic je potrdila glavno tezo disertacije, da na vrsto javnopolitičnih sprememb vplivata trajnost prisotnosti javnopolitičnih igralcev kot nosilcev interesov v javnopolitičnem procesu in razlogi za začetek javnopolitičnega učenja (nove ideje/problemi). Potrjena je bila tudi pomožna hipoteza H1, da bo učenje, ki je vzbujeno zaradi pridobivanja novih idej in prisotnosti starih igralcev v javnopolitičnem omrežju, povzročilo institucionalno prilagoditev vrste popravljanje, ki vključuje dopolnitev obstoječih institucij z dodatnimi pravili in postopki. Prejšnji sistem (od leta 1976 do leta 2004), ki so ga zaznamovale družbena lastnina divjadi in lovske pravice, ki so pripadale lovskim organizacijam, je nova zakonodaja na področju lovskih pravic spremenila s pravilom, da je divjad v lasti države, in predpisala postopek podelitve lovskih pravic s koncesijo, pri kateri imajo prednost lovske organizacije, ki so do takrat upravljale lovišča. Študija primera je pokazala, da v javnopolitično omrežje niso bili vključeni pomembni igralci, ki so zagovarjali, da lovske pravice pripadajo lastnikom zemljišč. Z analizo argumentacije razlogov za uvrstitev tematike na dnevni red so ugotovili odsotnost sklicevanja na družbene probleme, ki bi bili povezani s stanjem divjadi ali njenega okolja. Osnovni razlog spreminjanja zakonov je bilo usklajevanje z ustavno ureditvijo.

Potrjena je bila tudi hipoteza H2, da morajo javnopolitični igralci za uresničevanje svojih interesov (programskih idej) le-te predstaviti s koncepti (okviri), ki so skladni z veljavno javnopolitično paradigmo in javnim mnenjem/razpoloženjem javnosti. Ugotovili smo tesno povezanost programskih idej z javnopolitično paradigmo. Okviri so se navezovali predvsem na javno mnenje/razpoloženje javnosti in manj javnopolitično paradigmo. Najpogosteje

uporabljeni okviri sta bila zgodovinske primerjave (sklicevanje na fevdalizem) in analogije (zasebna lastnina lovskih pravic bo vplivala na prost dostop v gozdove).

Prispevek disertacije k razvoju znanstvenega področja je v prvi uporabi pristopa javnopolitičnega režima v Sloveniji v specifičnem kontekstu posocialistične države. V disertaciji smo na empiričnem primeru testirali uporabnost klasifikacije in obravnave idej v idejnih sklopih (paradigme, programske ideje, javno mnenje in okviri) ter potrdili njegovo pojasnjevalno vrednost. Znanstveni prispevek disertacije k razvoju politološkega področja je v izvorni sintezi dveh dejavnikov javnopolitičnih sprememb – trajnosti igralcev (interesov oz. idej) v javnopolitičnem omrežju in vrste vzbujanja javnopolitičnega učenja (problemi oz. nove ideje), ki je nismo zasledili v relevantni literaturi.

Ključne besede: politika divjadi, javnopolitične spremembe, javnopolitični režim, tranzicija, javnopolitično učenje

Policy Learning and Public Policy Changes - A Case Study of Hunting Rights

Summary

The dissertation discusses public policy changes in the Slovene wildlife policy between the years 1990 and 2004 based on the case of hunting rights. This period is characterized by transition, which brought a change in public policies of post-socialist countries by abandoning the monistic pattern of public policies and introducing a modern pluralist pattern. Sectoral public policies formulated and adopted legislation that was in accordance with constitutional changes. Democratization enabled farmland and forest owners to take part in policy making and promote their interests. The most controversial issue regarding new wildlife policy was hunting rights which permit economic utilization of wildlife and had become a subject of nationalization after the Second World War. As before the transition, the new legislation left hunting rights within the jurisdiction of hunting organizations and did not substantially involve forest owners in economic utilization of wildlife, leaving the expectations of landowners unfulfilled. We characterize the changes as small and gradual in comparison to the radical changes of the social context. Consequently, the thesis addresses the following key research question: which factors contributed to changes or to the absence of changes in property ownership regarding hunting rights? Although the transition opened a gate to new ideas within wildlife policy, they were not institutionalized, which brings us to a narrower question: what was the combined effect of interests and ideas on public policy changes and what role did learning play in this process?

The subject of the dissertation is public policy dynamic. The research is based on the concepts of public policy ideas and learning within public policy networks. Our basic research approaches are interest group theory, rational and historic institutionalism as well as the institutionalism of rational choice.

The theoretical part of the dissertation discusses the suitability of the public policy window approach, punctuated equilibrium, proponent coalitions and path dependency. We decided for the public policy regime approach (Hoberg 2001), which defines changes in public policies as a result of a combined effect of economic, political and social background influencing the following components of a regime: institutions, actors and ideas.

The choice of our theoretical approach was based on the assumption that after the year 1990, wildlife policy making was linear, combining evolution dynamics and a basic driving force produced by a combination of competition, learning, emulation and institutional rules. The starting point in formulating the research approach is the public policy regime paradigm that is used in order to include the public opinion context in a system of ideas, taking into account the element of learning associated with relevant actors.

The process of wildlife policy making in Slovenia carried traits of public policy processes in post-socialist countries. The most prominent feature in the process of wildlife policy making was a high level of politicization where the key role was played by political administrative processes which define the relations between actors and government. Within the public policy network we discovered elements of captured network approach in the actions of governmental and pseudo-governmental players, professional organizations playing the most important part while the influence of interest groups was found to be marginal.

Within the social and economic background influencing public policy regime, the role of economy in the area of wildlife policy is minor. The decisive factor was the change in the

ruling coalition in the year 2000 when the Slovenian People's Party ceased being a veto player. International regulations of wildlife policies do not include elements concerning ownership circumstances, but instead promote nature conservation, thus indirectly supporting government property of hunting rights. Wildlife policy was formed while Slovenia was in the process of joining the European Union, which did not affect ownership relations regarding wildlife. The influence of the European Union was most visible in providing legitimacy to the status quo advocates, given the strong nature conservation tendencies in the Slovene hunters community.

Public policy regime is based on strategic operations of actors in manipulating institutions and ideas to promote their interests. The most prominent actor was the Slovene Hunting Association, with strong support in the Liberal Democracy of Slovenia, Social Democrats of Slovenia and Democratic Party of Pensioners of Slovenia. However, the resolution of hunting rights in favour of the Slovene Hunting Association was vetoed by the Slovenian People's Party, a coalition member representing individual and local interests. The actors used the National Assembly of Slovenia Rules of Procedure as the main institutional tool of controlling the placement of wildlife policy related themes in the debates of the National Assembly until the moment when the coalition status of the Slovenian People's Party declined, opening the window of opportunity for a law regulating wildlife and hunting in 2003.

Within our study of the public policy process, we analysed instrumental, social and political learning. Doing so, we did not discover elements of instrumental learning based on a formal evaluation of previous policies, but we did detect elements of learning from experience. The effects of hunting rights regulation dating in the time of self-management socialism were seen as beneficial by all important actors and as such influenced instrumental learning in a way that prevented change. Social learning is characterized by a change in goals, which led us to the analysis of general goals of wildlife policy as defined by the laws from 1976 and 2004. We found out that they did not change substantially, which again indicated the absence of social learning. The most pronounced was the presence of political learning, which enables the actors to successfully participate in the political process. The actors who were in favour of keeping hunting rights unchanged exhibited high levels of political learning by adjusting their strategies and tools. At the beginning of the process, their primary tool was outside lobbying which was later upgraded with inside lobbying and the development of structures for political exchange. The actors supporting interests of private landowners, on the other hand, did not pay much attention to political learning.

Our case study of the (de)privatisation of hunting rights confirmed our main research thesis: the nature of public policy changes is defined by a long-lasting presence of public policy actors as promoters of interests in the public policy process as well as by the existence of reasons for the beginning of public policy learning (new ideas/problems). In addition, the hypothesis H1 was confirmed as well, acknowledging that learning stimulated by new ideas and the presence of old actors in a public policy network will bring about institutional adjustments by implementing new rules and procedures into existing institutions. The previous system (from 1976 to 2004), characterized by public property of wildlife with hunting rights reserved for hunting organizations, was modified by the new law regulating hunting rights, which defined wildlife as state property and prescribed the procedure of acquiring hunting rights with concession, giving priority to hunting organizations managing the hunting ground so far. The case study has shown that the important actors who were in favour of hunting rights being given to landowners were excluded from the public policy network. By analysing the arguments for the inclusion of the issue into the agenda, we noticed the absence of references to public problems connected to the state of wildlife and its

environment. The main reason for the modification of the laws was their harmonization with the constitutional system.

Furthermore, hypothesis H2 was also confirmed, showing that in order to pursue their interests (programme ideas), public policy actors must present them through concepts (frames) which are in tune with the dominant public policy paradigm and public opinion/sentiments. We confirmed there was a close connection between programme ideas and public policy paradigm. The policy frames were more closely connected to public opinion/sentiments than to the paradigm. The most commonly used frames were historic comparisons (references to feudalism) and analogies (private property of hunting rights will influence free access to forests). The public sympathy towards denationalization of property confiscated after the Second World War visibly declined in the time period between 1991 and 2003.

The main contribution of the thesis to the scientific field is in the original use of the public policy regime paradigm in the specific context of a post-socialist country, using Slovenia as its case. We employed an empirical case to test the usefulness of the classification and a number of theoretical concepts (paradigms, programme ideas, public opinion and frames) and confirmed their explanatory power. The scientific contribution of the dissertation to the development of the field of political science can be observed in the unique combination of two factors of public policy change – the permanency of actors (interests or ideas) in the public policy network and the specific character of stimulating public policy learning (problems or new ideas), which we did not detect in the existing literature.

Key words: wildlife policy, policy changes, policy regime, countries in transition, policy learning.

KAZALO

KAZALO PREGLEDNIC IN SLIK	14
SEZNAM UPORABLJENIH OKRAJŠAV	15
1 Uvod	16
1.1 Raziskovalna vprašanja in hipoteze	18
1.1.1 Vpliv idej in interesov na javnopolitične spremembe	19
1.2 Metodologija raziskave	22
1.2.1 Tranzicija kot kontekst oblikovanja javnih politik	23
1.2.2 Oblikovanje javnih politik v majhnih državah	24
1.2.3 Izbira teoretičnega pristopa in oblikovanje modela	25
1.3 Opis metode raziskovanja	31
2 Teoretično izhodišče in opredelitev konceptov	39
2.1 Opredelitev javne politike	39
2.2 Dinamika javnih politik	40
2.2.1 Odvisnost od poti	41
2.3 Koncepti pri obravnavanju sprememb javnih politik	43
2.3.1 Javnopolitične spremembe	43
2.3.1.1 Javnopolitične inovacije	48
2.3.1.2 Javnopolitične reforme	49
2.4 Vpliv zvrsti javne politike na proces oblikovanja javnih politik	50
2.4.1 Posebnosti politike divjadi z javnopolitičnega vidika	51
2.5 Javnopolitični režim	53
2.5.1 Javnopolitični igralci	54
2.5.2 Ideje	56
2.5.2.1 Javnopolitični problemi	59
2.5.2.2 Javno mnenje – razpoloženje javnosti	60

2.5.3	Institucije	62
2.5.4	Družbeno okolje	64
2.5.4.1	Trg	64
2.5.4.2	Volitve – politične stranke	64
2.5.4.3	Mednarodni kontekst oblikovanja javne politike	68
2.5.4.4	Teorija razpršitve javnih politik	70
2.5.4.5	Prenos javnih politik.....	73
2.5.4.6	Javnopolitična konvergenca	78
2.5.4.7	Konvergenca v Evropski uniji.....	85
2.5.4.8	Evropeizacija kot dejavnik konvergence.....	86
2.5.5	Učenje v procesih oblikovanja javnih politik.....	89
2.5.5.1	Učenje.....	90
2.5.5.2	Opredelitev znanja.....	91
2.5.6	Vrste učenja v javnih politikah.....	93
2.5.6.1	Družbeno učenje.....	94
2.5.6.2	Politično učenje	95
2.5.6.3	Učenje vlade	95
2.5.6.4	Javnopolitično usmerjeno učenje	96
2.5.6.5	Mehanizmi spodbujanja in zaviranja učenja	97
3	Študija primera	103
3.1	Opis javnopolitične spremembe na področju lovskih pravic	103
3.1.1	Lovske pravice kot javnopolitični instrument.....	103
3.1.2	Pravna opredelitev lovskih pravic	104
3.1.3	Ekonomske dimenzije lovskih pravic	104
3.2	Zgodovinski razvoj lovskih pravic na ozemlju Republike Slovenije.....	107
3.2.1	Pregled vsebine lovskih pravic v obdobju od leta 1931 do 2004.....	109

3.3	Proces oblikovanja politike upravljanja z divjadjo od leta 1991 do leta 2004.....	111
3.3.1	Predstavitev predlogov zakonov z vidika lovskih pravic.....	111
3.4	Javnopolitični režim	117
3.4.1	Institucionalno okolje procesa oblikovanja politike upravljanja z divjadjo.....	117
3.4.1.1	Ustavna raven	118
3.4.1.2	Upravna ureditev države (državni aparat)	120
3.4.1.3	Javnopolitično upravna ureditev politike upravljanja z divjadjo	122
3.4.2	Javnopolitični igralci na področju lovskih pravic	125
3.4.2.1	Državni igralci.....	126
3.4.2.2	Paradržavni igralci.....	132
3.4.2.3	Civilnodružbeni igralci.....	134
3.4.2.4	Trajnost prisotnosti igralcev v javnopolitičnem režimu.....	135
3.4.3	Javnopolitične ideje.....	137
3.4.3.1	Javnopolitična paradigma.....	138
3.4.3.2	Programske ideje	141
3.4.3.3	Javno mnenje/razpoloženje javnosti.....	143
3.4.3.4	Javnopolitični okviri.....	145
3.4.4	Družbeno okolje	148
3.4.4.1	Volitve	148
3.4.4.2	Gospodarski vidiki lova (tržno okolje).....	153
3.4.4.3	Mednarodno okolje	155
3.4.4.4	Mednarodna politika upravljanja z divjadjo.....	155
3.4.4.5	Evropska unija in javna politika na področju divjadi.....	156
3.4.4.6	Ureditev lovskih pravic v Evropi	157
3.4.4.7	Pregled lovskih sistemov v evropskih državah	159
3.4.4.8	Javnopolitična konvergenca na področju politike divjadi.....	164

3.4.4.9	Vpliv Evropske unije na oblikovanje lovskih pravic v Sloveniji.....	166
3.5	Javopolitično učenje v politiki divjadi	169
3.5.1	Instrumentalno učenje	169
3.5.2	Družbeno učenje.....	170
3.5.3	Politično učenje	171
3.5.4	Učenje od drugih	172
3.5.5	Problemi in ideje kot razloga za učenje	174
4	Sklep.....	176
4.1	Veljavnost hipotez.....	180
4.2	Kritični pogledi na teoretične vidike	182
4.3	Znanstveni prispevek disertacije	184
	LITERATURA.....	186
	STVARNO IN IMENSKO KAZALO	202

KAZALO PREGLEDNIC IN SLIK

Preglednica 1.1: Odvisnost javnopolitičnih sprememb od vrste vzbujanja učenja in trajnosti prisotnosti igralcev	22
Preglednica 1.2: Epistemološke in teoretične lastnosti pristopov preučevanja javnih politik.....	28
Preglednica 1.3: Tipični dokazi učenja v javnopolitičnem procesu	38
Preglednica 2.1: Klasifikacija komponent vsebine javne politike z vidika možnih javnopolitičnih sprememb	48
Preglednica 2.2: Elementi javnopolitičnega režima v procesualnem modelu oblikovanja javnih politik	54
Preglednica 2.3: Dimenzije učenja v javnih politikah.....	93
Preglednica 3.1: Dimenzije lastninskih pravic z vidika njihovih nosilcev	105
Preglednica 3.2: Pregled dimenzij lastninske pravice na primeru lovskih pravic	106
Preglednica 3.3: Primerjava dimenzij lovskih pravic med letoma 1936 in 2004	110
Preglednica 3.4: Odnos javnosti do vračanja premoženja v obdobju od leta 1991 do leta 2002	144
Preglednica 3.5: Vladne koalicije Republike Slovenije v obdobju od leta 1993 do leta 2004 in proces sprejemanja nove zakonodaje na področju upravljanja z divjadjo	149
Preglednica 3.6: Z lovstvom povezani izdatki v Avstriji (leto 2003) in Nemčiji (leto 2004)	154
Preglednica 3.7: Lastništvo lovskih pravic v evropskih državah	163
Slika 2.1: Model javnopolitičnih sprememb in učenja v pristopu javnopolitičnega režima	34

SEZNAM UPORABLJENIH OKRAJŠAV

DeSUS	Demokratska stranka upokojencev Slovenije
DS	Državni svet
DZ	Državni zbor
EU	Evropska unija
KGZS	Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije
LDS	Liberalna demokracija Slovenije
LZS	Lovska zveza Slovenije
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
OKGP	Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
PoDZ-1	Poslovnik Državnega zbora
SD	Socialni demokrati
SKD	Slovenski krščanski demokrati
SKZ – LS	Slovenska kmečka zveza – Ljudska stranka
SLS	Slovenska ljudska stranka
SLS+SKD	SLS+SKD Slovenska ljudska stranka
URS	Ustava Republike Slovenije
ZVGLDUL	Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter upravljanju lovišč
ZDLov-1	Zakon o divjadi in lovstvu
ZGS	Zavod za gozdove Slovenije
ZLGLU	Združenje lastnikov gozdov in lovskih upravičencev
ZLSD	Združena lista socialnih demokratov
ZG	Zakon o gozdovih
ZOV	Zakon o varstvu okolja
ZON	Zakon o ohranjanju narave

1 Uvod

V disertaciji raziskujemo proces oblikovanja politike divjadi od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja do sprejema Zakona o divjadi in lovstvu – ZDLov-1 leta 2004. Začetna leta preučevanega obdobja je označevala družbena premena (tranzicija) iz političnega sistema socialističnega samoupravljanja v sistem parlamentarne demokracije in tržnega gospodarstva, kar je korenito vplivalo na vsa družbena in gospodarska področja v Sloveniji. Monistični vzorec oblikovanja javnih politik v Sloveniji je zamenjal prehodni vzorec, kar ponuja izhodišče tako za teoretično obravnavo kot tudi empirično analizo sprememb javnih politik in procesov oblikovanja javnih politik. V disertaciji bo posebna pozornost namenjena spremenjeni vlogi interesov in idej v oblikovanju javnih politik v posocializmu.

Na izbiro področja politike divjadi kot tematike disertacije in ožjega področja lovskih pravic je vplivalo tudi delovanje avtorja disertacije na področju gozdne politike. Lovske pravice so ena redkih po drugi svetovni vojni nacionaliziranih lastninskih pravic, ki v obdobju tranzicije ni bila vrnjena lastnikom zemljišč. Zato se zastavlja izhodiščno raziskovalno vprašanje »Kateri dejavniki so vplivali na ohranitev oz. spremembe razmerij na področju lovskih pravic?«, dopolnjeno z vprašanjem »Kakšen je medsebojni vpliv interesov in idej na javnopolitične spremembe ter kakšna je vloga učenja?«.

Namen disertacije je ugotoviti vpliv javnopolitičnega učenja na javnopolitične spremembe in pri tem upoštevati medsebojni vpliv javnopolitičnih idej in interesov. Pri tem bomo upoštevali tudi spremembe javnih politik, ki so posledica sprememb v okolju javnopolitičnega področja na nacionalni ravni (v našem primeru posledice družbene premene za politiko divjadi) kot tudi sprememb v mednarodnem okolju (npr. vpliv pristopanja Slovenije k Evropski uniji).

Znanstveni cilji disertacije so predstaviti prvi prispevek novih empiričnih informacij o oblikovanju javne politike s področja naravnih virov v specifičnih zgodovinskih okoliščinah, česar politologija v Sloveniji še ni obravnavala. Pri tem bomo prvič v Sloveniji uporabili pristop javnopolitičnega režima in preverili njegovo uporabnost. V disertaciji bomo empirično preverili izvirno združitev dveh dejavnikov javnopolitičnih sprememb – trajnost igralcev (interesov oz. idej) v javnopolitičnem omrežju in vrsto vzbujanja javnopolitičnega učenja (ideje ali problemi), ki je nismo zasledili v relevantni literaturi.

Na začetku disertacije bomo predstavili tematiko lovskih pravic kot raziskovalnega problema in oblikovali hipoteze, ki izhajajo iz teorije javnopolitičnih sprememb. Pozornost bomo

posvetili odnosu med novimi idejami in novimi interesi, ki so se pojavili v javnopolitičnem procesu zaradi spremembe družbenega sistema. Nosilci interesov so javnopolitični igralci, ki so skupaj z javnopolitičnimi problemi in idejami v naši obravnavi neodvisna spremenljivka javnopolitičnih sprememb. Predstavitev metodologije raziskave vključuje tudi obravnavanje tranzicije kot konteksta oblikovanja javnih politik in vpliv velikosti Slovenije, ki jo označimo kot majhno državo. Za izbiro teoretičnega pristopa bomo analizirali uveljavljene pristope preučevanja javnih politik in se z uporabo meril za presojo primernosti posameznih pristopov odločili za pristop javnopolitičnega režima, ki je izhodišče za izdelavo modela. V teoretičnem delu bomo podrobneje opredelili osnovne koncepte s področja javnopolitičnih sprememb in javnopolitičnega učenja. Razčlenili bomo tudi glavne elemente pristopa javnopolitičnega režima, in sicer: javnopolitični igralci kot osrednji dejavnik ter ideje in institucije. Obravnavali bomo tudi zunanje dejavnike, ki vplivajo na javnopolitični režim: trg, volitve, mednarodni kontekst in razpoloženje javnosti. Slovenija je po tranziciji postala tesneje povezana z mednarodnim okoljem, zato bomo z vidika javnopolitičnih sprememb obravnavali razpršitev javnih politik (difuzija) in javnopolitično konvergenco ter prenos (transfer) javnih politik. Pozornost bomo posvetili tudi vplivu Evropske unije, h kateri je Slovenija v preučevanem obdobju pristopala. Na koncu teoretične obravnave bomo predstavili različne oblike učenja v javni politiki.

Empirični del disertacije predstavlja študija primera lastninjenja lovskih pravic kot področja politike divjadi oziroma politike naravnih virov. Na podlagi teoretičnih izhodišč bomo analizirali elemente pristopa javnopolitičnega režima in raziskali pojave javnopolitičnega učenja. Prikazali bomo zgodovinske vidike oblikovanja lovskih pravic na območju Slovenije in njihovo ureditev v evropskih državah, kar bo omogočilo vpogled v vlogo mednarodnega okolja in virov učenja.

Lastninjenje (denacionalizacija) lovskih pravic, ki je predmet študije primera, je potekalo v specifičnem zgodovinskem kontekstu demokratičnega prehoda. Prav tako se tudi rezultat javnopolitičnega procesa razlikuje od drugih procesov lastninjenja (denacionalizacij) družbene lastnine (npr. zemljišč, nepremičnin) v Sloveniji, saj lovske pravice po sprejemu ZDLov-1 niso pripadale lastnikom zemljišč, kot je bil to primer pred drugo svetovno vojno. Posebnosti primera povečujejo akademsko radovednost, prav tako pa tudi pomenijo omejitve pri možnosti posploševanja, ki mu bomo namenili pozornost predvsem z uporabo ustreznega teoretičnega modela raziskave.

1.1 Raziskovalna vprašanja in hipoteze

Pri obravnavanju sprememb javnih politik je mogoče srečati dve skrajnosti. Na eni strani pravi Baumgartner (2006, 193), da »se večina javnih politik večino časa ne spremeni veliko«. Prav tako obstaja v literaturi pogosto prepričanje o neizvedljivosti reform (Bannink in Resodihardjo 2006, 1). Na drugi strani pa je stališče, da so »vse javne politike javnopolitične spremembe« (Capano in Howlett 2009b, 3). Ob tako različnih izhodiščih in ob sedanjem času, ki ga zaznamujejo velike spremembe, ne preseneča naraščajoči trend raziskovanja javnopolitičnih sprememb¹.

V Sloveniji se je v devetdesetih letih dvajsetega stoletja začelo obdobje oblikovanja javnih politik v spremenjenih družbenih in gospodarskih razmerah. Na ravni področnih javnih politik se je oblikovala in sprejemala zakonodaja, ki je predvsem upoštevala spremenjeno ustavno ureditev. Z Ustavnim amandmajem k ustavi Socialistične Republike Slovenije (1991) je prenehal veljati koncept družbene lastnine, ki jo je bilo treba preoblikovati v pravo lastnino – določiti lastnika in nove zakonske pogoje gospodarjenja z lastnino. V obdobju socialističnega samoupravljanja so bile družbena lastnina tudi naravne dobrine in med njimi divjad, ki je postala leta 1993 državna lastnina po takrat veljavnem Zakonu o varstvu okolja – ZOV (1993). Zakonodajalec je sicer določil državo kot lastnico divjadi, ni pa podrobneje določil načina izvrševanja lovskih pravic. Določitev lovskih pravic je področje, ki je urejeno v politiki divjadi in je bilo opredeljeno trinajst let kasneje v Zakonu o divjadi in lovstvu – ZDLov-1 (2004). Do takrat pa je veljal že leta 1976 sprejeti Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč – ZVGLDUL.

V zakonodajnem postopku so se v letih od 1994 do 2003 pojavljali različni predlogi zakonov za ureditev gospodarjenja z divjadjo in lovstva ter vsebovali različna spoznavna in normativna izhodišča, ki so jih zagovarjali tako stari kot novi igralci v politiki divjadi. Temeljna sporna vsebina, ki naj bi jo uredila nova lovska zakonodaja, je bilo vprašanje zasebne lastnine na področju politike divjadi in nova vloga lastnikov kmetijskih zemljišč in gozdov pri gospodarjenju z divjadjo. Družbena premena na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja pomeni tudi konec monističnega vzorca oblikovanja javnih politik, kar se odraža v

¹ Informacijsko orodje založbe Springer 'exemplar' vrne na dan 10. okt. 2012 za poizvedbo gesla 'policy change' 4.635 zadetkov, ki imajo v zadnjem desetletju eksponentno rast. Dostopno na <http://www.springerexemplar.com/> (10. 10. 2012).

pojavljanju novih igralcev v javnopolitičnem procesu. Novi javnopolitični igralci so bile predvsem politične stranke in interesne skupine. Lastniki kmetijskih zemljišč in gozdov so z demokratizacijo dobili priložnost sodelovati pri oblikovanju politike divjadi in so kot novi javnopolitični igralci v javnopolitičnem procesu zastopali svoje interese ter prispevali nove javnopolitične ideje, kako urediti politiko divjadi. Lastniki kmetijskih zemljišč in gozdov so si pri pripravi predlogov lovske zakonodaje prizadevali za pripadanje lovskih pravic lastnikom zemljišč in s tem možnost ustanavljanja zasebnih lovišč ali lovišč v upravljanju lokalnih skupnosti. Tako bi sodelovali pri gospodarskem izkoriščanju divjadi, ki je bilo od druge svetovne vojne do novega zakona o divjadi in lovstvu pravica lovskih organizacij. ZDLov-1 določa, da se za gospodarjenje z divjadjo podelijo koncesije, pri čemer imajo prednost do koncesije lovske organizacije, ki so do tedaj upravljale lovišča. S tako ureditvijo so se v veliki meri ohranila upravičenja do divjadi lovskih organizacij (lovskih družin s statusom društev) in so bili lastniki kmetijskih zemljišč in gozdov tako rekoč izključeni iz sodelovanja pri ekonomskih vidikih gospodarjenja z divjadjo.

Določitev nosilca lovskih pravic oz. nosilca gospodarjenja z divjadjo s podelitvijo koncesije je tematika lastninjenja divjadi kot naravnega vira, saj lahko podelitev koncesije razumemo tudi kot vrsto lastninjenja (Savas 1992, 824). V obdobju množičnega lastninjenja družbene lastnine ter vedno večjega poudarka na zasebni lastnini in tržnem gospodarstvu se zastavlja temeljno raziskovalno vprašanje, ki bo vodilo pri izdelavi disertacije: **»Kateri dejavniki so vplivali na ohranitev oz. spremembe razmerij na področju lovskih pravic?«** V okviru splošnega raziskovalnega vprašanja pa smo obravnavali ožje področje, in sicer: **»Kakšen je medsebojni vpliv interesov in idej na javnopolitične spremembe ter kakšna je vloga učenja?«**

1.1.1 Vpliv idej in interesov na javnopolitične spremembe

V Sloveniji je uvedba parlamentarne demokracije in tržnega gospodarstva omogočila predstavitev novih interesov, ki jih zagovarjajo družbene skupine. Spremenjene družbene in politične okoliščine so zahtevale od novih in starih javnopolitičnih igralcev nove ideje, kako urediti javnopolitična področja v skladu z novo ustavno ureditvijo. Pričakovali bi korenite spremembe javnih politik, ki se niso vedno uresničile.

Hall (1993) je opredelil tri vrste javnopolitičnih sprememb: spremembe prvega reda, ki vključujejo spremembe na ravni količinskih vidikov javnopolitičnih instrumentov, spremembe drugega reda, kot spremembe v vrsti javnopolitičnih instrumentov, in spremembe tretjega reda, ki se odražajo v popolnih spremembah javnopolitičnih ciljev. Pogoji za

spremembe tretjega reda so spremembe v javnopolitični paradigmi, kar je še posebej pomemben vidik pri obravnavanju vpliva idej na javno politiko. Vrsta javnopolitičnih sprememb je odvisna tudi od sprememb razmerij med interesi/igralci in idejami v javnopolitičnem omrežju. Novi javnopolitični igralci (interesi) in nove ideje lahko vodijo k hitrim paradigmatiskim spremembam, medtem pa nespremenjenost sestave idej in interesov povzroči prirastne spremembe javnih politik (Howlett in Ramesh 1998; Howlett 2002b, 35). Novi igralci, ki v javnopolitično omrežje ne prispevajo novih idej, lahko vplivajo na oblikovanje sprememb drugega reda (tj. sprememba javnopolitičnih instrumentov), prisotnost starih igralcev/interesov pa lahko povzroči spremembe v lastnostih programov in posameznih komponent instrumentov, tako na podlagi novih kot starih idej. Zaradi metodoloških problemov pri vsebinskem ločevanju sprememb prvega in drugega reda sta Hemerijck in Van Kersbergen (1999, 183) predlagala tipologijo javnopolitičnih sprememb, v kateri jih delita na paradigmatične spremembe, instrumentalne prilagoditve in institucionalne prilagoditve.

S prenehanjem monističnega vzorca oblikovanja javnih politik v Sloveniji so se na področju politike divjadi pojavili novi igralci, ki so v javnopolitično področje prispevali nove ideje/interese. Po teoretičnih podmenah, ki temeljijo na pristopu javnopolitičnih omrežij (npr. Howlett in Ramesh (1998, 473) in predvidevajo korenite spremembe javne politike zaradi vstopa novih igralcev v javnopolitični podsistem, bi lahko na področju politike divjadi po demokratičnem prehodu zaradi spremenjenih institucionalnih možnosti za delovanje novih javnopolitičnih igralcev (npr. lastnikov zemljišč, okoljevarstvenikov) pričakovali korenite javnopolitične spremembe v smeri kapitalističnega gospodarskega sistema, vendar se na področju lastninjenja lovskih pravic to ni zgodilo. Lovske pravice v obdobju vračanja nacionaliziranega premoženja niso postale povezane z zemljiščem, kot so bile pred nacionalizacijo premoženja in agrarno reformo po drugi svetovni vojni. Menimo, da je razlikovanje igralcev kot nosilcev interesov in idej po trajnosti njihove prisotnosti v javnopolitičnem omrežju (novi oz. stari igralci z vidika časovne ločnice, ki je obdobje pred tranzicijo oz. po njej) pomembna spremenljivka, ki vpliva na vrsto javnopolitičnih sprememb.

Obdobje demokratičnega prehoda je bilo na vseh javnopolitičnih področjih tudi obdobje soočenja s potrebami po znanju, kako prilagoditi javne politike novemu družbeno-ekonomskemu sistemu, ki temelji na parlamentarni demokraciji in tržnem gospodarstvu. Pojavile so se potrebe po učenju, ki pa ni samoumevna dejavnost oblikovalcev javnih politik (Frantz in Sato 2005, 164) in politikov nasploh. Na začetek učenja v javnih politikah med drugim vplivata negotovost, kako se odzvati na družbene probleme, in prisotnost družbenih

problemov, ki jih javna politika rešuje. Predvsem problemi so med najpomembnejšimi dejavniki začetka učenja (Rose 1991; Bennett in Howlett 1992; Freeman 2006; Hemerijck in Visser 2003) in zaznava njihove odsotnosti ne spodbuja k učenju.

Tako kot posledice spremembe strukture javnopolitičnih igralcev se tudi spremembe na področju učenja odražajo v javnopolitičnih spremembah. Na podlagi opazovanj lastninjenja lovskih pravic, ki so se spremenile manj, kot bi lahko napovedali po teoretičnih izhodiščih, smo sklepali, da obstaja povezava med spremembami javnopolitičnih igralcev in pojavom učenja ter vrstami javnopolitičnih sprememb.

V disertaciji bomo zato združili vpliv javnopolitičnih igralcev in javnopolitičnega učenja na javnopolitične spremembe ter na empiričnem primeru preverili tezo in pomožni hipotezi:

H: Vrsta javnopolitičnih sprememb je odvisna od vrste vzbujanja javnopolitičnega učenja in trajnosti prisotnosti igralcev v javnopolitičnem omrežju.

Pomožni hipotezi:

H1: Uspešni interesi v javnopolitičnem omrežju so uokvirjeni z idejami, ki so skladne z veljavno paradigmo in razpoložanjem javnosti.

H2: Prisotnost starih igralcev v javnopolitičnem omrežju in javnopolitično učenje, ki je posledica novih idej, vodita k institucionalnim prilagoditvam.

V disertaciji bomo raziskali vpliv trajnosti prisotnosti javnopolitičnih igralcev (novi/stari) v javnopolitičnem omrežju politike divjadi in način vzbujanja učenja (nove ideje/problemi) kot neodvisnih spremenljivk na odvisno spremenljivko, ki so javnopolitične spremembe, ter jih na tej podlagi razvrstili na paradigmatične spremembe, institucionalne reforme in instrumentalne prilagoditve lovskega sistema (glej Preglednica 1.1), ki je določen z razpolaganjem lovskih pravic. Predvidevamo, da kadar so v omrežju prisotni samo stari javnopolitični igralci, potem sta kot javnopolitični spremembi verjetnejši dve obliki institucionalne prilagoditve: premeščanje (angl. transposition) oz. popravljanje (angl. patching). Pri premeščanju je institucija, ki je bila prvotno oblikovana za določeno nalogo, uporabljena za popolnoma drugačne namene. Popravljanje pomeni dodati obstoječim institucijam dodatne vloge in postopke, s katerimi se odpravi ozko grlo, ki ga povzroča trenutna institucionalna oblika

(Hemerijck in van Kersbergen 1999, 174). Predvidevamo tudi, da so paradigmatske spremembe možne ob pojavljanju novih igralcev v javnopolitičnem omrežju in zaradi nastalih problemov, ki so povzročili učenje. Učenje, ki se začne zaradi novih idej in ob prisotnosti novih javnopolitičnih igralcev, vodi k instrumentalnim prilagoditvam javne politike. Pomembni novi javnopolitični igralci so samo tisti nosilci interesov, ki so sposobni svoje interese zagovarjati z ustreznimi idejami.

Preglednica 1.1: Odvisnost javnopolitičnih sprememb od vrste vzbujanja učenja in trajnosti prisotnosti igralcev

		Vzbujanje učenja	
		Problemi	Nove ideje
Trajnost prisotnosti igralcev	novi igralci/interesi	paradigmatske spremembe	instrumentalna prilagoditev
	stari igralci/interesi	institucionalna prilagoditev (premeščanje)	institucionalna prilagoditev (popravljanje)

Paradigmatske javnopolitične spremembe potrebujejo prisotnost pomembnih dogodkov zunaj javnopolitičnega področja in očitne anomalije oz. probleme v resničnem okolju, ki so povezani z javno politiko, zato je treba jasno opredeliti družbene probleme. V ta namen bomo uporabili koncept kolapsa idej (Legro 2000, 424), ki opredeli družbene probleme kot razliko med družbenimi pričakovanji in zaznavo posledic v realnem svetu na določenem javnopolitičnem področju.

1.2 Metodologija raziskave

Pri oblikovanju metodologije raziskave smo se soočili tudi z vprašanjem, v kolikšni meri je mogoče prevladujoče teoretske pristope raziskovanja oblikovanja javnih politik, ki so bili razviti v državah z dolgotrajno tradicijo parlamentarne demokracije in tržnega gospodarstva, uporabiti v Sloveniji kot tranzicijski državi, zato v nadaljevanju obravnavamo možen vpliv demokratičnega prehoda na proces oblikovanja javnih politik. Prav tako bomo obravnavali

dejstvo, da so najpomembnejši pristopi za preučevanje javnih politik razviti v velikih državah (predvsem ZDA), zaradi česar nas bo zanimal možen vpliv velikosti države na javnopolitične procese.

1.2.1 Tranzicija kot kontekst oblikovanja javnih politik

V poglavju bomo obravnavali vidike tranzicije, ki jih bomo upoštevali pri izbiri teoretičnega pristopa in oblikovanju raziskovalnega modela.

Javnopolitični proces spremembe lovske zakonodaje se je začel in potekal v časovnem obdobju, ki ga označujemo kot demokratični prehod oz. tranzicijo. V Sloveniji je tranzicija potekala na štirih področjih: političnem, socialnem, ekonomskem in hkrati tudi pri oblikovanju nacionalne države. Ocenjujemo, da je za javnopolitične procese pomembna predvsem demokratična tranzicija, ki jo Rizman (2002, 139) opredeli kot celoten proces spremembe oblasti od avtoritarnega režima do prilagajanja elite liberalnim demokratičnim praksam. Politični procesi so med drugim obsegali reformo volilnega sistema, spremembo strukture oblasti (vključno z decentralizacijo), nastanek nove politične elite, razvoj institucij oblikovanja in združevanja interesov, oblikovanja in sprejemanja ustave, denacionalizacijo, reformo medijev ter v nekaterih državah tudi kazensko preganjanje partijskih funkcionarjev. Na ekonomskem področju je tranzicija vsebovala makroekonomsko stabilizacijo, cenovno in zunanje trgovinsko liberalizacijo, strukturne reforme (privatizacija, svobodna trgovina), institucionalne reforme gospodarskega prava in bančnega sistema ter izobraževalno reformo (Welsh 1994, 397; Lavigne 1999, 19). Lastnosti tranzicije v večini tranzicijskih držav so: obravnavanje nujnih in ključnih tematik v časovnih omejitvah, velika negotovost o procesih in ciljih, hitra sprememba avtoritarne strukture oblasti z novo strukturo političnih igralcev, osredotočenost v elite in kratko obdobje mobilizacije množic, ki so se hitro vrnile v zasebno sfero. Tranzicijo lahko razumemo tudi kot spremenjen način urejanja konfliktov v prehodu iz avtoritarnih režimov v večstrankarske sisteme. S tranzicijo se pojavlja koncept pogajanj v odločanju, kar je za Welsha (1994, 381) ključno v razumevanju tranzicijskih procesov, v katerih morajo pogajalci doseči dogovor, vendar želijo hkrati doseči izid, ki jim ustreza.

Zaradi posebnosti konteksta, ki ga določajo tranzicijski procesi, se pojavlja vprašanje, ali so pristopi raziskave javnih politik, ki so bili razviti v državah z demokratično tradicijo in tržnim gospodarstvom, primerni tudi za tranzicijske države, oziroma kateri od pristopov so posebej primerni za tranzicijske države? Odgovori na ta vprašanja so v literaturi redki. Potuček in Leloup (2003, 20) obravnavata primernost pristopov z vidika posploševanja, saj visoka

stopnja teoretičnega posploševanja ne omogoča upoštevanja zgodovinskih in kulturnih posebnosti tranzicijskih držav. Posebej izpostavljata uporabnost Lowijeve tipologije javnih politik v tranzicijskih državah, v katerih so se zgodile pomembne spremembe tako na ustavnem, regulativnem, redistributivnem in distributivnem področju.

Na področju nekdanje Jugoslavije je Grdešić (Grdešić 1994 po Potuček in Leloup 2003) predlagal pristop, v katerem je dnevni red javnih politik v posocialističnih državah določen s področjem (ravnjo) in vsebino odločitev. Prva raven vsebuje področji nacionalne identitete in ustavne ureditve države ('izbira o družbi'). Na drugi ravni so pravila, postopki in drugi okviri političnega in ekonomskega sistema posamezne države. Tretja raven vključuje areno političnega delovanja in interesnih skupin v družbi. Pristop je v veliki meri skladen s tistim, ki ga predlaga Knoephel s sodelavci (2007, 101-103) in ga v disertaciji uporabljamo za opis institucij (glej poglavje 2.5.3). Razlike med posocialističnimi državami v določanju dnevnega reda določajo predvsem razlike na prvi ravni, ko so nekatere države hkrati s tranzicijo oblikovale tudi samostojne nacionalne države (primer Slovenije).

V posocialističnih državah je med najpomembnejšimi značilnostmi procesa oblikovanja javnih politik visoka stopnja politizacije, v kateri imajo odločujočo vlogo politično administrativni procesi, ki določajo medsebojna razmerja med javnopolitičnimi igralci in oblastjo v javnopolitičnem procesu. Pojavljajo se elementi neokorporativnega pristopa s spremenjenim vplivom sindikatov in delodajalcev. Pomembno vlogo v procesu imajo tudi profesionalne in strokovne organizacije. Civilne organizacije so redko dovolj močne, da bi bil njihov vpliv več kot zgolj naključen. Javnopolitične skupnosti in tematska omrežja so v začetni razvojni fazi (Potuček in Vass 2003, 65). Koordiniranje procesa oblikovanja javnih politik in njihovega izvajanja kaže veliko lastnosti prejšnjega sistema, ko so se politike oblikovale pretežno z vrha oblasti in ni bilo veliko prostora za reševanje konfliktov, preden tematika pride na vladno raven. V zakonodajnem procesu se pojavlja podvajanje funkcij in pomanjkanje jasne razdelitve odgovornosti med državnimi organi. V posocialističnih državah prevladuje top-down model, v katerem politika sprejema odločitve, ki so jih v skladu s političnimi prioritetami podrobneje pripravili uradniki (Potuček in Vass 2003, 70).

1.2.2 Oblikovanje javnih politik v majhnih državah

Raziskovalci mednarodnih odnosov obravnavajo Slovenijo kot majhno državo (Forštner 2005; Šabič 2002; Šabič in Brglez 2002) z različnimi pristopi in merili, pri čemer velikost ozemlja in število njenih prebivalcev nista edini odločujoči merili, kot tudi ne gospodarska

moč, merjena z bruto domačim proizvodom. Z vidika vpliva majhnosti države na oblikovanje javnih politik bomo uporabili kot najpomembnejšo lastnost majhnih držav, da so šibkejši člen v asimetričnih razmerjih z drugimi državami. Indikator majhnosti je primanjkljaj moči (Kattel in drugi 2011, 62; Thorhallsson in Wivel 2006, 653). Posledica majhnosti povzroči občutek gospodarske in druge ranljivosti, kar proizvede ideologijo družbenega partnerstva, ki povzroča korporativistični način oblikovanja politik (Katzenstein 2003, 11–12). Posledica je centralizacija politike in prostovoljno ter neformalno usklajevanje javnih politik. Na področju inovacijske politike, ki spodbuja spremembe v gospodarstvu, so ugotovili (Kattel in drugi 2011, 63), da je oblikovanje uspešnih inovacijskih politik v majhnih državah skoraj onemogočeno zaradi sistema iskanja rent (angl. rent seeking) in osebnih interesov, ki onemogočajo oblikovanje klasičnega uradništva in strokovno oblikovanje javnih politik. Z vidika oblikovanja javnih politik lahko zaključimo, da velikost države lahko vpliva na vrsto javnopolitičnega omrežja in vrsto izmenjave virov.

Majhne države so zaradi svojega majhnega trga in gospodarske odprtosti ogrožene, vendar to tudi prispeva k učenju, saj države ne morejo ravnati enostransko, ampak se morajo prilagajati okolju in se učiti (Katzenstein 2003, 17).

1.2.3 Izbira teoretičnega pristopa in oblikovanje modela

Javna politika je dejavnost oblikovanja in doseganja opredeljenih ciljev, pri čemer poteka oblikovanje javnih politik v okviru omejitev, ki jih večinoma določa politika kot proces, v katerem prisotni igralci sprejemajo odločitve (Knill in Tosun 2008). Najpogosteje uporabljeni teoretski modeli, ki pojasnjujejo razmerje med politiko in javnimi politikami ter olajšajo razumevanje procesov oblikovanja in izvajanja javnih politik, so institucionalni, inkrementalni, interesno skupinski, elitistični in racionalni model, procesualni model ter model iger (Fink Hafner 2007b, 172).

Pri raziskovanju javnopolitičnih sprememb je treba določiti izhodišča, kako obravnavati resničnost oblikovanja javne politike, kar pomeni, da je treba obravnavati temeljne epistemološke probleme, povezane prvič z načinom razvoja javnopolitičnega procesa (linearni/nelinearni proces), drugič z dinamiko procesa (evolucijska/revolucionarna) in tretjič z gibalom sprememb (tekmovanje/učenje in posnemanje/konflikt) (Capano 2009, 11).

V disertaciji bomo izhajali iz podmene, da je bilo po letu 1991 oblikovanje nove politike divjadi linearno, z evolucijsko dinamiko in z osnovnim gibalom kombinacije tekmovanja,

učenja in posnemanja ter institucionalnih pravil. Za linearne procese je značilen potek dogodkov, ki so nedvomno vzročno povezani med seboj in sledijo vnaprej oblikovanemu programu. Po letu 1991 so se v Sloveniji novemu družbenemu kontekstu prilagajale vse področne javne politike po predpisanem zakonodajnem postopku. Tematike so se obravnavale sistematično in sprejemale so se odločitve, ki so upoštevale novo ustavno ureditev.

Dinamika procesa oblikovanja nove lovske politike je bila postopna, čeprav bi morda pričakovali radikalno prekinitev s preteklostjo in večjo nepredvidljivost, kar je značilnost revolucionarnih procesov. Za ocenjevanje dinamike kot evolucijske oziroma revolucionarne je pomembno upoštevati časovni okvir, saj lahko v krajših obdobjih zaznamo samo postopne spremembe, ki pa dobijo revolucionarni videz s primerjavo začetnega in končnega stanja v dovolj dolgem časovnem obdobju. Leta 2004 sprejeti ZDLov-1 se je s prekinitvami sprejemal 13 let in izhajamo iz ocene, da nista bili radikalni niti sprememba na področju procesa oblikovanja politike divjadi niti sprememba na področju lovskih pravic.

Z vidika dejavnikov, ki vodijo k spremembam javnih politik, je bil razvoj politike divjadi kombinacija tekmovanja (novi igralci so si prizadevali uresničiti svoje interese), učenja in posnemanja (odziv na spremenjene okoliščine je zahteval nove oblike delovanja) ter prilagajanja na novo ustavno ureditev. Tekmovanje, učenje in posnemanje so značilnost postopne dinamike, institucionalna pravila pa linearnih procesov razvoja javne politike.

Za raziskovanje javnih politik so bili oblikovani številni modeli, pristopi in teorije, s katerimi se poenostavlja velika kompleksnost javnopolitičnih procesov. Pri oblikovanju ustreznega teoretičnega okvira raziskave bomo uporabili pristop, ki ga je na osnovi epistemoloških izhodišč oblikoval Capano (2009, 13–18) za izbiro med štirimi pristopi analize javnopolitičnih sprememb: pristop javnopolitičnega okna (Kingdon 1995), pristop prekinjenega ravnotežja (PEF – angl. Punctuated equilibrium framework) (Baumgartner in Jones 1991), pristop zagovorniških koalicij (ACF – angl. Advocacy Coalition Framework) (Sabatier in Jenkins-Smith 1993) in pristop odvisnosti od poti (PDF – angl. Path Dependency Framework) (Pierson 2000). Razvoj teorij in pristopov preučevanja javnih politik je vodil k nekaterim skupnim vidikom, ki jih Howlett in Cashore (2009, 35–36) imenujeta sodobna pravovernost preučevanja javnopolitičnih sprememb in za katere velja:

- analiza javne politike mora imeti zgodovinski značaj in mora biti usmerjena v daljša obdobja (nekaj let, celo desetletij);

- primarni mehanizmi reprodukcije javnih politik so institucije in javnopolitični podsistemi;
- paradigmske spremembe so možne samo ob spremembah institucij – če se institucije ne spremenijo, so spremembe samo postopne;
- za paradigmske spremembe v javnopolitičnem podsistemu so potrebne zunanje motnje, ki povzročijo obsežen razkroj obstoječih javnopolitičnih idej, prepričanj, igralcev, institucij in praks delovanja.

Za opredelitev pristopa študije javnopolitične spremembe, ki je naš raziskovalni objekt, izhajamo iz verjetnih podmen oz. odločitev o sestavnih elementih modelov: opredelitev oblikovanja javne politike in javnopolitičnih sprememb, vrsta spremembe (postopna/radikalna), rezultat spremembe (povratna/nepovratna), raven abstrakcije ter odnos med strukturo in posameznikom (angl. agency) in vzročni mehanizmi, pojasnjevalne spremenljivke ter konfiguracijska dimenzija (Capano 2009, 20).

Preglednica 1.2: Epistemološke in teoretične lastnosti pristopov preučevanja javnih politik

Epistemološke izbire	Pristop javnopolitičnega okna	Pristop prekinjenega ravnotežja	Pristop zagovorniških koalicij	Pristop odvisnosti od poti
Razvoj javnopolitičnega procesa	nelinearen	prekinjena linearnost	linearno	nelinearno
Dinamika procesa	ni določeno – prevladuje evolucija	evolucija	ni določeno	prekinjena evolucija
Gibala sprememb	delno omejeno naključje in javnopolitično podjetništvo	zunanja kriza, sprememba v političnih strankah, konflikt	zunani dejavniki, spremembe v političnih strankah, soočenje, učenje	naraščajoči donosi, zgodovina
Teoretične izbire				
Opredelitev razvoja javne politike in sprememb	posebej osredotočeno na oblikovanje dnevnega reda, ni razlik med različnimi vrstami javnopolitičnih sprememb	posebna pozornost na prekinitev v oblikovanju dnevnega reda, na oblikovanju javnopolitičnih podob in delovanju zakonodajalca	pokriva celoten proces; obravnavanje vsebine sprememb s treh vidikov prepričanj, ki določajo koalicijo	celoten proces
Vrsta sprememb (postopne/radikalne)	ni določeno	strukturna povezava med obema vrstama	oboje	oboje
Rezultat sprememb	ni določen	povratna zanka	povratna zanka	nepovratna zanka
Odnos med strukturo in posameznikom	prevladuje struktura, vendar obstaja prostor za delovanje posameznikov	prevladuje struktura	povezovanje strukture in igralcev	prevladuje struktura
Vzročni mehanizmi	naključna sestavljena vzročnost zunanjih in notranjih spremenljivk, prevladovanje zunanjih	sestavljena vzročnost s prevladujočo vlogo zunanjih spremenljivk	sestavljena vzročnost – sestava je odvisna od vrste sprememb. Velike spremembe določajo zunanji dejavniki	sestavljena vzročnost Zgodovinska pot, Kritični trenutki
Pojasnjevalne spremenljivke	kritični zunanji dogodki	kritični zunanji dogodki: institucionalna ureditev, cikel pozornosti javnosti; dinamika obdelave informacij	kritični dogodki, ideje in prepričanja, tekmovanje; učenje	samoorganiziranje inovacije, priložnost, naključnost
Konfiguracija javnopolitičnega prostora	delno kaotična mešanica treh dimenzij (javna politika kot arena moči, kot idejni forum in cilj vpliva političnih institucij)	vklučuje vseh pet dimenzij	osredotočenost na interakcije treh dimenzij: javna politika kot arena moči, kot celota omrežij in idejni forum	prevladuje institucionalna konfiguracija

Vir: Prilagojeno po Capano (2009, 20–21)

Pristopi javnopolitičnega okna, zagovorniških koalicij in prekinjenega ravnotežja so razviti predvsem za pojasnjevanja javnopolitičnih sprememb, medtem ko je prednost pristopa odvisnosti od poti v pojasnjevanju stabilnosti javne politike. Politika divjadi na področju lovskih pravic po naši oceni v obdobju od leta 1976 do leta 2004 ni pomembno spremenila

vsebinsko lastninskih pravic do divjadi in upravljanja z njo. Zato je smiselno združiti pristope za preučevanje javnopolitičnih sprememb in stabilnosti javnih politik.

Nastanek novih politik je teoretično razmeroma dobro obdelan v okviru procesualnega modela oblikovanja javnih politik, in sicer s proučevanjem faze oblikovanja dnevnega reda (Hogwood in Gunn 1984; Parsons 1995). Manj pozornosti pa je namenjeno drugim spremembam javnih politik, med katere ne uvrščamo sprememb, ki se pojavijo v fazi izvajanja². Tematika javnopolitičnih sprememb je v procesualnem modelu teoretično umeščena predvsem v fazo evalvacije, ko se učinki politik ovrednotijo in se na tej podlagi odloča o njihovem nadaljevanju in le redko zaključku. Vendar ni prepričljivih dokazov, da bi bila evalvacija s svojim racionalnim pristopom 'motor' sprememb (Parsons 1995, 569).

Javnopolitične spremembe obravnavajo tudi drugi pristopi preučevanja javnih politik, kot so na primer pristop zagovorniških koalicij (Sabatier in Jenkins-Smith 1993) in pristop javnopolitičnega okna (Kingdon 1995). Pristop zagovorniških koalicij po našem mnenju ne obravnava v ustrezni meri interesov, ampak v veliki meri temelji na prepričanjih koalicij, zato ocenjujemo, da je za namen raziskave manj uporaben. Ideje imajo sicer pomembno vlogo v pristopu javnopolitičnega okna, vendar pristop kot celota temelji v preveliki meri na naključnosti, da bi bil primeren za obravnavo v razmerah sistematičnega oblikovanja javnopolitičnih sprememb, ki jih je povzročila družbena premena v Sloveniji. Tako pristop zagovorniških koalicij, kot pristop javnopolitičnega okna poudarjata pomen javnopolitičnih podjetnikov, ki jih v procesu oblikovanja politike nismo zasledili. V disertaciji bomo uporabili pristop javnopolitičnega režima, po katerem so spremembe posledica medsebojnega delovanja ekonomskega, političnega in družbenega ozadja, ki vpliva na sestavne elemente režima: institucije, igralce in ideje (Hoberg 2001). Pristop javnopolitičnega režima je svojo uporabnost prikazal pri obravnavi lastninskih sprememb v gozdni politiki kanadske province Britanska Kolumbija (Cashore in drugi 2001; Chang 2009; Hoberg 1996).

Javne politike se ne začnejo oblikovati z vprašanji o temeljnih načelih, ki opredeljujejo delovanje družbe, kot sta na primer tržno gospodarstvo in demokratična politična ureditev, ampak so dediščina, ki se prenaša s pomočjo javnopolitične paradigme in javnopolitičnega podsistema ter vpliva na izhodiščno obravnavanje v določenih okoliščinah (Howlett in drugi

² Npr. zaradi vpliva operativne ravni (angl. street level) javne uprave na možno spreminjanje prvotne javne politike (Lipsky 1980).

2009, 50–52). Demokratizacija in tržno gospodarstvo sta korenito spremenila kontekst javnih politik v posocialističnih državah, tudi v Sloveniji. Ohranjanje in vztrajnost temeljnih javnopolitičnih komponent na dolgi rok opredeljuje pristop javnopolitičnega režima (Hoberg 2001, 10), ki je naš izhodiščni pristop za raziskovanje tematike lovskih pravic.

Model javnopolitičnega režima opisuje tendenco tesne povezanosti javnopolitičnih institucij, igralcev in idej v sorazmerno dolgem obdobju in institucionaliziranih vzorcih interakcij, ki ohranjajo vsebino javne politike in procesov bolj ali manj nespremenjene. V javnopolitičnem režimu so združeni splošne javnopolitične ideje (javnopolitična paradigma) in običajen skupek javnopolitičnih igralcev in institucij, ki so organizirane v okviru omenjenih idej (javnopolitični podsistem). Pristop javnopolitičnega režima zato ocenjujemo kot posebej primeren za raziskovanje stabilnosti javnih politik oz. v našem primeru za postopne spremembe na področju lovskih pravic.

Javnopolitični režim je koristen koncept za določitev dolgoročnih vzorcev tako v vsebini javne politike kot procesov oblikovanja politik³ v določenem sektorju. Področne politike se bodo oblikovale tako, da bodo isti igralci, institucije in prevladujoče ideje določale dogajanje na določenem področju na dolgi rok (Howlett in drugi 2009, 86, 201). Vpliv časovne dimenzije in predvsem vpliv preteklih odločitev na odločitve v sedanjosti vsebuje tudi pristop odvisnosti od poti, zato se dopolnjuje s pristopom javnopolitičnega režima.

Javnopolitični režim označuje sorazmerno dolgoročno in trdno povezanost (zamrznjenost) javnopolitičnih institucij, igralcev in idej v institucionaliziranem vzorcu interakcij, zaradi katerega se bolj ali manj ohranja trajnost vsebine in procesov javne politike. Režim označuje zgodovinsko določena konfiguracija politik in institucij, ki uveljavljajo določene širše cilje, ki presegajo probleme sektorjev. Različne režime je mogoče najti na različnih področjih. Ocenjujemo, da je pristop javnopolitičnega režima uporaben za raziskave sprememb v kontekstu, ki je značilen za države v demokratičnem prehodu, ker odraža izstopajoče lastnosti konteksta v določenem času.

Pristop javnopolitičnega režima vključuje tudi procesualni model, ki sicer opisuje oblikovanje javnih politik, ne pojasnjuje pa razlogov za spremembe, k čemur pa prispeva obravnava

³ »Oblikovanje javnih politik je proces, v katerem se spopadajo interesi in ideje, ko igralci tekmujejo in razpravljajo, kaj storiti in se tudi vsi učijo na preteklih uspehih in napakah, kar jim omogoča ponavljajoč značaj javnopolitičnega ciklusa« (Howlett in drugi 2009, 199).

javnopolitičnega režima. Sinteza javnopolitičnega režima in procesualnega modela je prikazana v preglednici 2–2. Svoj pristop javnopolitičnega režima je za raziskave javnopolitičnih sprememb razvil tudi Wilson. (2000; 2006, 45), za katerega je režim sestavljen iz dimenzij: razporeditev moči, organizacijska ureditev in javnopolitična paradigma. Razporeditev moči vsebuje vzorce, po katerih posamezniki in organizacije vplivajo na oblikovanje javne politike. Organizacijska ureditev vključuje vladne agencije, organe in posameznike, vključene v izvajanje javnih politik, ter tudi zasebne organizacije, neprofitne organizacije in skupine državljanov. Javnopolitična paradigma je prevladujoči konceptualni okvir, ki vsebuje podmene o svetu, izhodišča za opredelitev problemov, vrste predlaganih rešitev, podobo ciljne populacije in vrsto predlagane javne politike. Sprožilci javnopolitičnih sprememb so demografske spremembe, produkcijski način, ekonomske motnje, katastrofični dogodki, družbena gibanja, nove tehnologije in mednarodne razmere. Javnopolitične spremembe v pristopu javnopolitičnega režima so postopne predvsem zaradi delovanja režima za ohranjanje stabilnosti javne politike in zaradi prednosti postopnega spreminjanja, ki se izraža v manjših virih, ki so potrebni za izvedbo sprememb.

1.3 Opis metode raziskovanja

Tezo disertacije bomo empirično preverili na primeru oblikovanja politike divjadi na področju lovskih pravic ali natančneje oblikovanja zakonodaje s področja divjadi in lovstva ter ustreznih javnopolitičnih mehanizmov. Glavni metodološki pristopi, uporabljeni v disertaciji, so zgodovinski institucionalizem, ki je osnovno izhodišče za analizo idej, institucionalizem racionalne izbire, ki je vodilo pri analizi interesov v javnopolitični areni, ter institucionalizem odvisnosti od poti, ki pojasnjuje stabilnost institucij. Za pojasnitev institucionalnih sprememb je koristna kombinacija pristopov (Stacey in Rittberger 2003, 686).

Strategija raziskave temelji na kvalitativnem pristopu, ki smo ga določili na podlagi ciljev disertacije (Ragin 2007, 50, 55, 58), ki so z vidika družboslovnega raziskovanja: testiranje teorije, dajanje besede⁴ in izpopolnjevanje teorije. Opredeljeni cilji disertacije narekujejo izbiro prevladujočega kvalitativnega pristopa. Kvalitativni pristop je usmerjen v poglobljeno preučevanje številnih vidikov oz. lastnosti razmeroma majhnega števila primerov.

⁴ V disertaciji dajanja besede ne razumemo toliko v pomenu povečanja prepoznavnosti določene skupine, ampak predvsem kot povečanje opaznosti pojava, ki smo ga raziskovali (Ragin 2007, 60).

Kvalitativni pristop ima v politoloških raziskavah pomembno vlogo še posebej tam, kjer je za doseganje cilja raziskovanja pomembno upoštevati tudi subjektivne izkušnje ljudi in pomene, ki jim jih ljudje dajejo, ter družbeni kontekst (Devine 2005, 192). Pri obravnavi idej in interesov se subjektivnim mnenjem igralcev ne morem izogniti. To spoznanje vpliva tudi na izbiro raziskovalnih tehnik. Kvalitativni pristop najenostavneje opredeljuje analitična uporaba nenumeričnih podatkov, vendar bomo za določene vidike disertacije uporabili tudi kvantitativne podatke (npr. analiza vpliva razpoloženja javnosti), zato smo v manjši meri uporabili tudi kvantitativni pristop.

V disertaciji uporabljamo raziskovalni pristop/strategijo študije primera, ki je podrobna raziskava enega primera z uporabo katerekoli ustrezne metode (Punch 2004, 150). Cilj študije primera je podrobno razumeti pojav v določenem kontekstu z upoštevanjem njegove kompleksnosti in konteksta. V disertaciji bomo raziskali (študirali) primer spremembe statusa lovskih pravic v procesu oblikovanja politike divjadi. Ožje časovno obdobje preučevanja procesa bo od leta 1991 do leta 2004. Primer lahko uvrstimo v kategorijo instrumentalnih primerov, s katerimi se podaja vpogled v tematiko in/ali izboljša teorijo (Punch 2004, 152).

Študija primera se po raziskovalnem zanimanju, ki vključuje tudi kontekst primera, loči od eksperimentalnih metod, pri katerih pojav ločimo (kontroliramo) z vidika konteksta (Yin 2003, 13). Študija primera ni toliko raziskovalna metoda kot raziskovalna strategija, ki jo odlikuje usmeritev v povečanje razumevanja kompleksnih pojavov in tako prispevek k znanju, pridobljenemu v preteklih raziskavah.

Na izbiro strategije raziskave vplivajo oblika raziskovalnega vprašanja, možnosti vplivanja na spremenljivke in usmerjenost na zgodovinske oz. sedanje pojave (Yin 2003, 5). V disertaciji bomo uporabili študijo primera, ker je raziskovalno vprašanje disertacije vrste 'kako/zakaj', ker na pomembne spremenljivke ni mogoče vplivati in ker obravnavamo sorazmerno sodoben pojav.

Uporaba študije primera zahteva posebno pozornost na področju posploševanja rezultatov, saj je pogosta kritika študije primera kot raziskovalnega pristopa, da ne omogoča posploševanja pridobljenih zaključkov (Punch 2004, 154). Posploševanje rezultatov ni vedno edini namen študije primera⁵, vendar namen disertacije ni samo opisovati primer oblikovanja politike

⁵ Posploševanje ni cilj, kadar je primer tako pomemben, zanimiv ali ne proučevan, da zahteva svojo študijo. Cilj raziskave v tem primeru je razumevanje primera v kompleksnosti in celoti, vključno z njegovim kontekstom. Prav tako je posploševanje omejeno pri 'negativnih primerih', ko se določen primer pomembno razlikuje od

divjadi, ampak tudi razumeti vpliv izbranih dejavnikov oziroma testirati in prispevati k izpopolnjevanju teorij. Zato smo posebno pozornost posvetili možnosti posploševanja pridobljenih zaključkov.

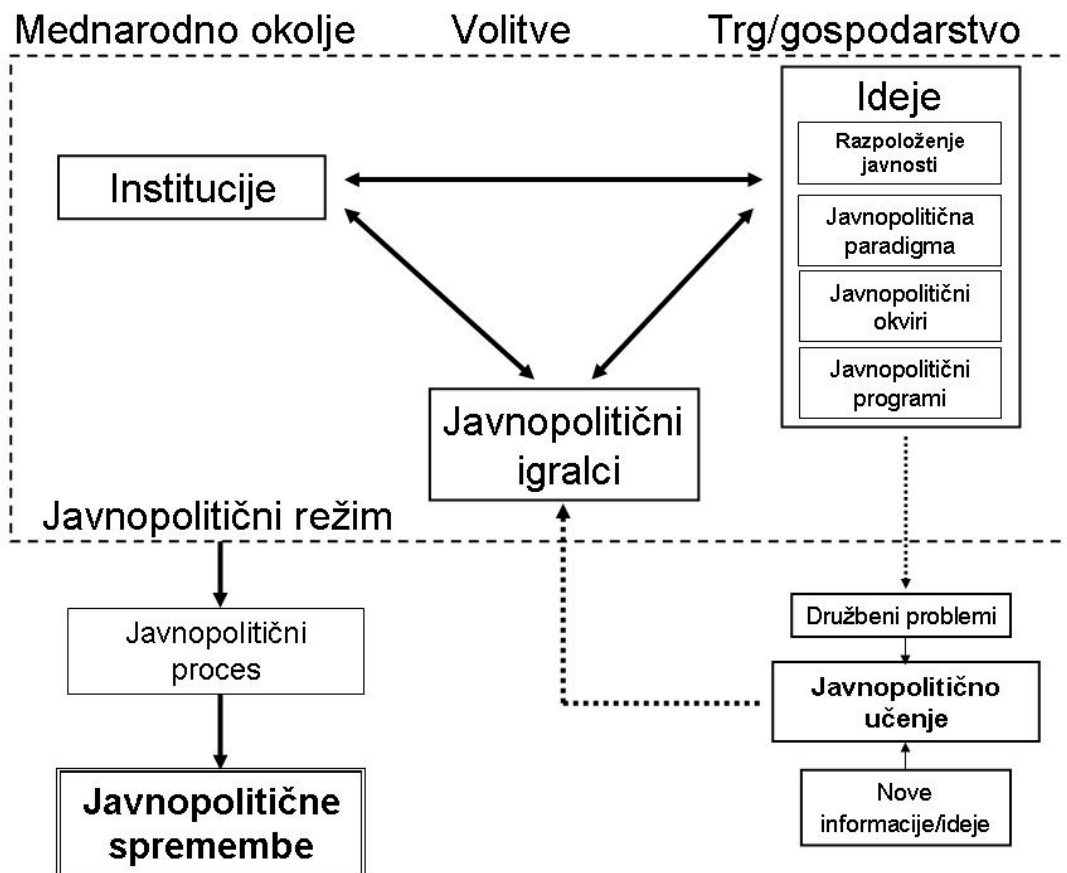
Posploševanje rezultatov študij primera omogoča oblikovanje novih konceptov in hipotez, ki bodo predmet preizkusa v naslednjih raziskavah. Kadar je posploševanje cilj, je pozornost raziskave usmerjena v vidike, ki bi lahko bili skupni ostalim primerom, in ne enkratnosti primera. Za večjo možnost posploševanja mora biti študija primera izdelana na primerni ravni abstrakcije in z ustrezno oblikovanimi hipotezami. Posploševanje je usmerjeno v teorijo (analitično posploševanje), in ne v celotno populacijo (statistično posploševanje) (Yin 2003, 37). Za možnost posploševanja rezultatov študije primera lovskih pravic bomo v disertaciji uporabili koncept teoretičnega sklepanja (angl. theoretical inference), s katerim omogočimo določeno raven posploševanja študije enega primera⁶ (Gomm in drugi 2000, 102–103). Teoretično sklepanje je oblikovanje zaključkov o nečem, kar se vedno zgodi ali kar se zgodi z določeno stopnjo verjetnosti v določenih teoretično opredeljenih razmerah. Zato smo posebno pozornost namenili oblikovanju teoretičnega modela, ki bo tudi osnova za dokazovanje veljavnosti hipotez disertacije, za kar bomo primerjali deduktivno oblikovan analitični okvir – teoretični model disertacije z zbranimi empiričnimi podatki obravnavanega primera lovskih pravic, ki tvorijo slike realnega sveta (Ragin 2007, 72).

Analitični (teoretični) okvir bomo podrobneje opredelili s pomočjo analize sekundarnih virov, ki se bo nanašala predvsem na znanstvene in raziskovalne vsebine s področja teorij in pristopov oblikovanja javnih politik, s poudarkom na javnopolitične spremembe in učenje ter vlogo interesov in idej v oblikovanju javnih politik. Analitični okvir – teoretični model disertacije je predstavljen na sliki Slika 1.1.

splošnih vzorcev drugih primerov, pri čemer se pojavi potreba po razumevanju, zakaj je primer tako drugačen od ostalih, kar omogoča razumevanje tipičnega z raziskovanjem atipičnega (Punch 2004, 154).

⁶ Pri posploševanju večjega, a omejenega števila primerov se uporabi pristop empiričnega posploševanja (Gomm in drugi 2000).

Slika 1.1: Model javnopolitičnih sprememb in učenja v pristopu javnopolitičnega režima



Prilagojeno po Hoberg (2001)

Študija primera ni omejena na uporabo samo enega vira podatkov. Najpogostejši viri podatkov študije primera so: neposredno opazovanje, intervjuji, arhivski zapisi, dokumenti, udeležba z opazovanjem in artefakti (Yin 2003, 83–106). V disertaciji smo za vire podatkov uporabili intervjuje, arhivske zapise in dokumente (članki v množičnih in strokovnih medijih, poročila, zapisniki ipd.).

Članke v množičnih medijih s področja politike divjadi smo pridobili v arhivu Delo, d. d., in v elektronskem arhivu dnevnika Večer, ki sta bila v času izdelave raziskave edina komercialna dostopna vira. Analizirani članki so se nanašali na časovno obdobje od leta 1975 do leta 2004. Za iskanje ustreznih besedil smo uporabili ključne besede: lovstvo, lovski zakon, lovska zakonodaja in oblikovali digitalizirano bazo člankov v množičnih medijih, ki vsebuje 218 člankov (Delo /94/, Večer /78/, Dnevnik /14/, Mag /11/, Mladina /6/, Slovenske novice /7/,

Nedeljski dnevnik /4/, Demokracija //). Prispevki v množičnih medijih so bili predvsem vir za analizo zaznave družbenega problema na področju politike divjadi.

V raziskavi smo uporabili tudi prispevke, objavljene v strokovni reviji Lovske zveze Slovenije – Lovec. Pregledali smo letnike revije od leta 1975 do leta 2004 in oblikovali bazo digitaliziranih izbranih članov (160), ki so obravnavali oblikovanje zakonodaje na področju politike divjadi ali z njo povezane vsebine (npr. javnopolitična paradigma).

Za zbiranje kvalitativnih podatkov smo uporabili tehniki analize dokumentov in poglobljenega družboslovnega intervjuja. Uporaba obeh metod je omogočila podrobno obravnavanje primera, hkrati pa bomo preverili veljavnost pomembnih vsebinskih vidikov, ki smo jih pridobili s posamezno tehniko – pristop triangulacije (Punch 2004).

Javnopolitične spremembe na področju lovskih pravic smo opredelili s primerjavo zakonskih določil v zakonodaji politike divjadi leta 1976 in leta 2004. Podatke za področje analize idej smo zbirali po idejnih sklopih (javnopolitična paradigma, javno mnenje/razpoloženje javnosti, javnopolitični programi, javnopolitični okviri).

Podatke za opredelitev veljavne javnopolitične paradigme smo pridobili z analizo javnopolitičnih dokumentov (predlogov zakonov in splošnih načel zakonov, programov, resolucij – npr. Program razvoja gozdov Slovenije, 1996 – ter dokumentov s področja epistemskih skupnosti – npr. Strategija razvoja slovenskega lovstva, 1996). Javnopolitično paradigmo smo opisali z elementi: osredotočenost (objekt delovanja, časovna dimenzija, način sodelovanja z drugimi, vrsta ukrepanja, stopnja institucionalizacije, vključevanje drugih sektorjev), koncept lovstva, odgovornost za objekt delovanja oz. divjad (individualna/družbena; določena skupina) in ukrepanje (javnopolitični ukrepi) (Lewis 1999, 156)

Javnopolitične programe smo zajeli z analizo javnopolitičnih dokumentov in iz zapisnikov delovnih teles državnega zbora, izjav javnopolitičnih odločevalcev in predlogov zakonov. Ideje kot javnopolitične okvire pa predstavljajo javna obvestila javnopolitičnih odločevalcev in deležnikov, obvestila za medije, utemeljitve zakonskih predlogov ter razprave v Državnem zboru RS (DZ) in njegovih delovnih telesih.

Disertacija obravnava proces oblikovanja politike divjadi, zato smo uporabili opisno-zgodovinski pristop. Proces oblikovanja javne politike opredeljuje tudi pravni okvir, ki določa postopke in sodelujoče javnopolitične igralce v določeni javnopolitični areni (Krašovec 2002). Zato smo predstavili institucionalno okolje, v katerem poteka oblikovanje javnih

politik po demokratičnem prehodu, in ustrezni zakonodajni postopek. Pomembne igrance, ki so nosilci ideje in/ali interesov, smo določili z analizo institucionalne ureditve oblikovanja politike divjadi s pomočjo ustreznih pravnih virov na nacionalni ravni in poglobljenega družboslovnega intervjuja.

V analizi javnopolitične arene bomo na parlamentarni ravni obravnave in sprejemanja predlogov zakonov uporabili pristop, ki opredeljuje strukturno moč igralcev. Ugotavljanje strukturne moči interesne skupine se v večstrankarskem sistemu meri z analiziranjem obsega podpore političnih strank interesni skupini, pri čemer je treba upoštevati tudi parlamentarno vlogo strank. Za merjenje strukturne moči političnih strank smo uporabili štiri postavke (Daugbjerg 1998, 60):

- prisotnost političnih strank, ki so lojalne interesni skupini;
- stopnjo lojalnosti stranke do skupine (obseg, v katerem je stranka pripravljena žrtvovati interes skupine za volilno podporo druge skupine);
- strankin strateški položaj znotraj parlamenta (njen koalicijski potencial – zanimanje za stranko v različnih možnih koalicijah, kar je manj odvisno od številčnosti poslancev kot od možnosti za ustvarjanje koalicij);
- jakost interesov družbene skupine znotraj dominantne stranke (predvolilna programska izhodišča stranke do interesne skupine in zaznave usklajenosti interesov skupine z interesi stranke in njene osnovne volilne baze).

Pri analizi procesa oblikovanja javne politike in delovanja javnopolitičnih igralcev bomo uporabili koncept javnopolitičnih omrežij, ki na mezoravni opisuje delovanje številnih igralcev, ki so med seboj bolj ali manj sistematično povezani (Kustec Lipicer 2007, 79). Javnopolitična omrežja obsegajo vse vrste razmerij med vlado in interesnimi skupinami (Daugbjerg 1998, 29), v katerih obe strani delujeta v smeri za doseganje prednosti, razvijata vire, ki jih nadzorujeta za maksimiranje vpliva na odločitve, in si prizadevata za neodvisnost od drugih igralcev v javnopolitičnem procesu. Interesne skupine v procesu izmenjujejo javnopolitične vire za položaj v javnopolitičnem procesu in nadzor nad javno politiko. Za odločanje v omrežju pa ima veliko vlogo tudi ideologija omrežja (Daugbjerg 1998, 33), kar pri proučevanju omrežij vodi k vključevanju tistih družbenih ravni, ki sodelujejo pri njenem oblikovanju. Odvisnost od javnopolitičnih virov je osrednje področje raziskave javnopolitičnih omrežij, vendar na rezultate delovanja omrežja vplivajo tudi strukturne

omejitve javnopolitičnih omrežij in možnosti delovanja družbene skupine znotraj različnih vrst javnopolitičnih omrežij.

S pomočjo analize medijev, javnopolitičnih dokumentov in pristopa 'snežne kepe' smo izbrali javnopolitične igralce, s katerimi smo opravili poglobljeni družboslovni intervju. Izbira igralcev je potekala v skladu z namenskimi vzorčenjem (Punch 2004, 193), ki odraža cilje raziskave. Ker si prizadevamo za poglobljeno razumevanje primera, smo izbrali igralce, ki prispevajo k čim večjemu razponu odgovorov (varianci). Opravili smo pet intervjujev in sicer z javnopolitičnimi igralci z državne ravni (štirje intervjuvanci) in igralcem, ki predstavlja interesno skupino.

Izhodišče za analizo zbranih podatkov je prilagojen Miles-Hubermanov pristop za analizo kvalitativnih podatkov (Punch 2004, 202–207), ki v tehničnem delu temelji na pojmovnem kodiranju ter beleženju. Pojmovno kodiranje bomo opravili v okviru že omenjenih sklopov idej. V analitičnem okviru disertacije bomo opredelili koncepte, s katerimi si bomo pomagali pri analizi dokumentov ter kodiranju podatkov, pridobljenih s poglobljenim družboslovnim intervjujem.

Prisotnost javnopolitičnega učenja smo operacionalizirali na ravni instrumentalnega in družbenega učenja v javnih politikah ter političnega učenja (May 1992, 336). Učenje o instrumentalnih vidikih javne politike povzroči povečanje znanja o sposobnosti preživetja javnopolitičnih ukrepov ali zasnove izvajanja. V središču pozornosti so torej javnopolitični instrumenti oz. zasnova izvajanja. V procesu učenja se poveča razumevanje razlogov za neuspešnost javne politike ali seznaniti z izboljšanimi načini za doseganje ciljev politike, za kar morajo biti izpolnjeni pogoji, in sicer izvedena formalna evalvacija ali pridobljene izkušnje. Indikator za prisotnost učenja je preoblikovanje javne politike, ki vključuje spremembe instrumentov ali organizacijskih struktur. Dokaz za prisotnost učenja na instrumentalni ravni javne politike je povečano razumevanje igralcev o javnopolitičnih instrumentih ali izvajanju javnih politik. Javnopolitično učenje na družbeni ravni vključuje učenje o družbeni konstrukciji javne politike ali problema. Obravnavajo se javnopolitični problemi, področje politike ali javnopolitični cilji, kar lahko vodi k spremenjenim pričakovanjem učinkov obstoječih instrumentov ali ponovni določitvi javnopolitičnih ciljev. Potreben pogoj družbenega učenja je izpopolnjeno razumevanje ali sprememba prevladujočih prepričanj o vzrokih javnopolitičnega problema ali rešitve na določenem javnopolitičnem področju. Indikatorja za prisotnost družbenega učenja sta spremembi ali ciljev javne politike ali njenih

sestavnih delov. Dokaz učenja je tudi sprememba v prepričanju o vzročnosti na javnopolitičnem področju.

Preglednica 1.3: Tipični dokazi učenja v javnopolitičnem procesu

Organizacija oz. institucija	Dokazi učenja
Mediji	Poročila o problemu Spremembe v načinu poročanja (navajanje ljudi, vsebina poročanja)
Interesne skupine	Spremembe v tematikah v parlamentarnih razpravah Povečanje pozornosti medijev (ustvarjeno s strani interesnih skupin)
Parlament	Sprememba zakonodaje Spremembe vsebin razprav Spremembe tematik na javnih obravnavah
Upravne in izvajalske organizacije	Izdajanje novih in predlaganih ureditev Spremembe v naravi in vsebini ureditev Spremembe v postopkih, interpretaciji in izvajanju zakonov in ureditev

Prirejeno po (Birkland 2006, 21).

Na politični ravni oblikovanja javnih politik se učenje nanaša na oblikovanje strategij zagovornikov določene javnopolitične ideje. Politično učenje je osredotočeno na zagotavljanje politične uresničljivosti javnopolitičnega procesa z namenom, da bi prispevalo k uspešnemu zagovarjanju idej ali problemov. Potrební pogoj za politično učenje je ozaveščenost o političnih vidikih oblikovanja javnih politik in pomembnih dejavnikih. Neposredni indikatorji so spremembe političnih strategij javnopolitičnih zagovornikov. Dokaz za politično učenje je tudi zavedanje igralcev o razmerjih med političnimi strategijami in politično uresničljivostjo (May 1992, 332). V disertaciji bomo uporabili tudi indikatorje učenja, ki so predstavljeni v preglednici 2.3.

2 Teoretično izhodišče in opredelitev konceptov

2.1 Opredelitev javne politike

Za raziskovanje sprememb javnih politik je pomembna opredelitev koncepta javna politika, ki se pojavlja v številnih oblikah, saj je bilo mogoče že na začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja srečati več kot 40 različic definicije (Knoepfel in drugi 2007, 23).

Pogosto uporabljena definicija javne politike je kratka: »vse tisto, kar se vlada odloči, da bo ali ne bo naredila« (Dye 1992 v Howlett in drugi 2009, 4). Javna politika je tudi »dolga vrsta bolj ali manj povezanih izbir – skupaj z odločitvami ne delovati, ki jih sprejmejo vladna telesa in uradniki (Dunn 1994 v Fink Hafner 2007c, 15). Definiciji sicer vsebujeta pomembni lastnosti javne politike, in sicer odločanje in vlogo vlade, sta pa manj ustrezni za analitično uporabo. V ta namen je bila oblikovana definicija javne politike kot »zaporedja povezanih odločitev ali dejavnosti, ki jih sprejmejo ali opravljajo različni javni in včasih zasebni igralci, z različnimi viri, institucionalnimi povezavami in interesi z namenom, da na ciljni način rešijo problem, ki je politično opredeljen kot skupni. Skupnost odločitev in dejavnosti povzroči formalizirano delovanje, ki je bolj ali manj omejujoče in usmerjeno na spreminjanje vedenja družbene skupine, ki se obravnava kot vir problema ali zmožno rešiti skupni problem v interesu družbene skupine, ki ima škodo zaradi negativnih učinkov obravnavanega problema« (Knoepfel in drugi 2007, 24).

Na vprašanje, kaj je javna politika, odgovarja tudi Daugbjerg (1998, 69), za katerega sta pomembni dve komponenti: javnopolitični cilji (splošni in konkretni) in ukrepi (eden ali splet ukrepov), pri čemer kot pomembnejše obravnava ukrepe, ker imajo neposredne posledice. Cilji imajo omejen pomen v javnopolitičnem procesu, saj je lahko njihov pomen predvsem simboličen v odnosih do javnosti (obrnava se reševanje problemov) in kot vir za uradnike pri izvajanju javne politike.

Na posameznih področjih so se uveljavile posebne definicije javne politike, ki izhajajo iz področnih posebnosti. Tako Krott (2005) definira gozdno politiko kot družbeni pogajalski proces, s katerim se urejajo konflikti interesov, pri uporabi in ohranitvi gozdov v skladu s programi gozdnega sektorja.

Predmet disertacije je javna politika, ki posega na področje divjadi, to je prostoživečih živali (sesalcev in ptičev), ki se lovijo. Javno politiko, ki je osredotočena na divjad, imenujemo politika divjadi⁷ (angl. wildlife policy) in jo ločimo od politike lovstva, kar je pogosto uporabljen pojem v Sloveniji. Politika divjadi obsega vse javnopolitične vidike, ki so povezani ali imajo vpliv na divjad. Politika lovstva obravnava samo javnopolitične vidike lova kot dejavnosti (npr. načini lova, orožje) (prim. Ellefson 1992, 15).

2.2 Dinamika javnih politik

Predmet disertacije je področje javnopolitične dinamike, ki vključuje obravnavo in razumevanje javnopolitičnih sprememb v dinamičnem javnopolitičnem sistemu (Bardach 2006, 336). Dinamika javnih politik je proces, v katerem potekajo različne dejavnosti, ki vodijo v spremembe javnopolitičnih komponent, kot so npr. način konstrukcije problemov, opredeljevanja ciljev na osnovi idej, prepričanj in ideologij, instrumentov, načinov odločanja, distribucije moči in vpletenih institucij (Capano in Howlett 2009b, 4–5)

Za Bardacha (2006) pomeni razumeti dinamiko javne politike razumeti spremembe, oz. 'kako se pride od tod do tja' v političnem procesu. Pozornost je namenjena institucionalni dinamiki procesa oblikovanja javne politike, in ne toliko podrobnostim posameznih javnih politik. Poudarek v raziskavah je na analizi moči odločevalcev⁸. Dinamika javnih politik je tudi posledica sprememb v načinih, kako javnopolitični igralci pripisujejo pomen javnopolitičnim ciljem, možnostim in posledicam (Dunn in drugi 1986, 356). Javnopolitični igralci delujejo v skladu z njihovim abstraktnim razumevanjem javne politike, ki nanje deluje. Javna politika ima za različne deležnike različen pomen. Spremembe v pomenu, ki ga ima za deležnike javna politika, nastanejo zaradi sprememb v spoznavni strukturi procesa oblikovanja javne politike. Spoznavno strukturo sestavljajo konstrukti, ki so uporabljeni za interpretacijo in napovedovanje dogodkov.

7 Podobno razlikovanje nastopi tudi pri gozdni politiki in politiki gozdarstva.

8 »Na koncu so pomembni avtoriteta (oblast), moč in vpliv, in ne taktične spretnosti (če se boriš s Herkulom, boš izgubil, ne glede na prijeme)«. (Bardach 2006, 338)

Javno politiko lahko razumemo kot dinamičen sistem, saj vse dinamike potekajo v sistemu. Sistem je opredeljen kot celota medsebojno povezanih enot ali elementov na način, da spremembe v nekaterih elementih ali njihovih odnosih povzročijo spremembe v drugih delih sistema in celoten sistem izkazuje lastnosti in vedenje, drugačne od lastnosti in vedenja njegovih delov.

Zaprta sistemi so odzivni samo na spremembe, ki jih povzročijo njihovi elementi, medtem ko odprti sistemi sprejemajo poleg notranjih inputov tudi inpute iz okolja. Strukturo dinamičnega sistema sestavljajo elementi in pravila, ki urejajo interakcije med elementi, ter informacije, ki omogočajo delovanje pravil. Delovanje sistema uravnavajo povratne zanke, in sicer pozitivne, ki pospešujejo rast sistema, ter negativne, ki ohranjajo sistem v ravnotežju (Bardach 2006, 339).

2.2.1 Odvisnost od poti

V disertaciji uporabljamo novi institucionalizem, ki združuje pristope zgodovinskega in sociološkega institucionalizma ter institucionalizma racionalne izbire. Novi institucionalizem lahko obravnavamo kot vodilni pristop pri raziskovanju oblikovanja mladih demokracij v devetdesetih letih dvajsetega stoletja (Fink Hafner 2002a, 173). Naraščanje pozornosti novemu institucionalizmu pomeni tudi povečano zanimanje za časovne vidike oblikovanja institucij in/ali javnih politik in uveljavljanje pomena časa in sosledja dogodkov kot pomembnih vidikov institucij in javnih politik (Kay 2006, 29; Pollitt 2008, 40), s katerimi je tesno povezan tudi koncept odvisnosti od poti (angl. path dependency)⁹. Oblikovanje javnih politik je odvisno od poti, če predhodno narejeni koraki v določeni smeri povzročijo nadaljevanje gibanja v isto smer, kar pomeni, da vrstni red dogajanj vpliva na način, kako se zgodijo naslednji dogodki (Pierson 2000, 252; Kay 2005, 553). V kontekstu tranzicije koncept odvisnosti od poti opozarja, da so redke javne politike, s katerimi se oblikujejo popolnoma nove dejavnosti in nova javnopolitična omrežja (Knoepfel in drugi 2007) oz. brez povezanosti s preteklimi javnimi politikami. Odvisnost od poti vpliva na izide javnopolitičnih procesov tudi v okoliščinah korenitih sprememb v tranzicijskih državah, saj se z začetkom tranzicije ni ustvaril vakuum, v katerem bi se oblikovale javne politike (McFaul 1999, 31).

⁹ Odvisnost od poti ni okvir, teorija ali pristop za preučevanje javnih politik, ampak organizacijski koncept, ki brez dodatnega teoretiziranja ne omogoča pojasnjevanja (Pollitt 2008, 40).

Odvisnost od poti vsebuje dojetje, da je obstoječe javne politike težko spremeniti ali reformirati (Kay 2006, 30–34), in je zato predvsem primerno izhodišče za obravnavanje stabilnosti v javnih politikah. Pretekle javne politike v okviru odvisnosti od poti predstavljajo institucije v razmerju do sedanjih javnopolitičnih odločitev in delujejo kot strukture, ki omejujejo javnopolitične odločitve v sedanjosti.

Koncept odvisnosti od poti se je oblikoval v institucionalni ekonomiki za pojasnjevanje nespremenjenosti tehnologij v gospodarstvu zaradi pojava naraščajočih donosov, ki vpliva na njihovo stabilnost (Pierson 2000, 252–254). Pojave stabilnosti, ki so posledica odvisnosti od poti na področju tehnologij, je mogoče opaziti tudi v oblikovanju institucij (institucionalizaciji) in javnih politik (North 1998, 102; Scott 2008, 121).

Nadaljevanje razvoja institucij v določeni smeri je nagrajeno zaradi samookrepitvenih mehanizmov, ki so posledica: 1. prisotnosti visokih začetnih stroškov za razvoj in sprejem alternativne rešitve, 2. učinka preteklih naporov za učenje, zaradi česar posamezniki niso naklonjeni upoštevanju novosti (alternativ) oz. novemu učenju, 3. učinka koordinacije: prednosti, ki nastanejo za uporabnike, ker morajo drugi prevzeti enako rešitev in 4. prilagodljivih pričakovanj, ko javnopolitični igralci, ki se kasneje vključijo v proces oblikovanja javnih politik, zaznajo obstoječo ureditev kot splošno sprejeto in so ji zaradi tega naklonjeni – se ji prilagodijo (Scott 2008, 122). Nekoliko drugačen vidik učenja v odvisnosti od poti obravnava tudi Pierson (2000, 254), ki vidi učenje kot vzrok za naraščajoče donose in inovacije, ki so posledica znanja, pridobljenega v kompleksnih sistemih, zaradi katerega procesi potekajo učinkoviteje.

Pollitt (2008, 44) uvršča med mehanizme, ki vodijo k odvisnosti od poti, nepovratne stroške, podporo in omejevanje javnih politik do določenih interesnih skupin, pretekla vlaganja v upravno infrastrukturo ter sklenjene formalne in neformalne pogodbe s posamezniki.

Na področju oblikovanja politike divjadi lahko v obdobju tranzicije opazimo prisotnost mehanizmov, ki so značilni za koncept odvisnosti od poti in vodijo k stabilnosti politike. Nekateri mehanizmi se nanašajo na obdobje samoupravnega socializma, drugi na obdobje po koncu osemdesetih let oz. po začetku tranzicije. V obdobju samoupravnega socializma je bil tako vzpostavljen kompleksen sistem upravljanja z divjadjo, katerega sprememba bi povzročila velike stroške v obliki vlaganj v nove upravne strukture (npr. oblikovanje novih območij gospodarjenja, vzpostavljanje baz podatkov o preteklem gospodarjenju). Na odločanje pri oblikovanju nove politike divjadi je vplival tudi učinek vlaganj v upravljanje z

divjadjo in v infrastrukturo v obdobju po drugi svetovni vojni in so bili izdatki zaznani kot nepovratni stroški¹⁰. Lovske družine so začele uporabljati koristi in pričakovale v prihodnosti naraščajoče donose zaradi preteklih vlaganj v razvoj lovskega sistema ter v populacije divjadi. Koristi so bile posledica podpore, ki so je bile lovske družine deležne kot interesna skupina v obdobju samoupravnega socializma.

V obdobju tranzicije so bile za odločanje v politiki divjadi pomembne sprejete odločitve in ukrepi različnih področnih politik pred sprejemom ZDLov, med katerimi lahko posebej omenimo gozdno politiko in politiko varstva okolja. V gozdni politiki je za kasnejše odločitve pomemben na primer sistem načrtovanja upravljanja z divjadjo, ki je postal z Zakonom o gozdovih dejavnost Zavoda za gozdove RS.

2.3 Koncepti pri obravnavanju sprememb javnih politik

2.3.1 Javnopolitične spremembe

Spremembe so v času empirično zaznane razlike v obliki, kakovosti ali stanju določene entitete. Javnopolitične spremembe nastopijo, ko se v času spremenijo notranje lastnosti javne politike. Zaradi kompleksnosti koncepta javne politike je treba definirati predmet analize na področju javnopolitičnih sprememb. Pri spremembah se namreč ne spreminja 'javna politika', ampak določene komponente, ki jo sestavljajo. Soočimo se s problemom določitve odvisne spremenljivke, ki je med najpomembnejšimi problemi, ki jih je treba razrešiti pri obravnavanju javnopolitične dinamike (Capano in Howlett 2009b, 2–3)

Javnopolitične spremembe so zamenjava ene ali več obstoječih javnih politik z eno ali več drugih javnih politik. Lahko se sprejmejo nove javne politike ali spremenijo pa tudi ukinejo že obstoječe. Javnopolitične spremembe imajo lahko tri oblike: postopne (inkrementalne) spremembe obstoječih politik, sprejem nove politike v določenem javnopolitičnem področju ali večje spremembe javne politike. Javne politike le redko ohranjajo enako obliko, kakršna je bila ob sprejemu izhodiščne javne politike. Ob ponovnem pregledu se analizira, v kolikšni meri javna politika rešuje javne probleme, zaradi katerih je bila sprejeta, veščine, s katerimi je upravljana, pomanjkljivosti, ki so se pokazale med njenim izvajanjem, in politična moč ter

¹⁰ V ekonomiki so nepovratni stroški tisti stroški, ki so nastali v preteklosti in nanje odločitev v sedanjosti ne more vplivati.

ozaveščenost skupin, ki jih politika zadeva. V času se spreminja tudi splošno sprejeto razumevanje, kako obravnavati določen problem (Lester in Stewart 1996, 136).

Avtorji so oblikovali različne razvrstitve javnopolitičnih sprememb. Lester in Steward (1996, 137) sta spremembe obravnavala z vidika vsebine javnih politik, pri čemer menimo, da je njuna delitev premalo občutljiva za vmesne oblike javnopolitičnih sprememb. Tako so javnopolitične spremembe lahko linearne spremembe (neposredna zamenjava ene politike z drugo ali enostavna sprememba obstoječe politike), utrditev javne politike (združevanje prejšnjih javnih politik v novo enotno javno politiko), razcepitev (programi se razcepijo v dva ali več posameznih komponent) in nelinearne spremembe (vsebujejo elemente prej naštetih sprememb).

Nasprotno pa Capano in Howlett (2009a) obravnavata javnopolitične spremembe z vidika njihovega razvoja in jih razvrstita v štiri teoretične skupine sprememb:

- ciklične (spremembe nastopijo, a se javna politika vrne v izhodiščno stanje),
- dialektične (spremembe nastanejo v procesu negacije in sinteze),
- linearne (spremembe se pojavijo na evolucijski način brez jasne končne točke),
- teleološke (spremembe nastanejo v smeri prepoznanega končnega stanja).

Pri raziskovanju javnopolitičnih sprememb je treba upoštevati lastnosti sprememb in procesov, v katerih nastajajo. Ciklični in teleološki modeli pri razlagi rezultatov procesov oblikovanja javnih politik poudarjajo strukturne dejavnike, pomen posameznega subjekta (angl. agency) pa prevladuje pri dialektičnih in linearnih modelih. Ciklični, linearni in teleološki modeli so z vidika notranjih oz. zunanjih dejavnikov usmerjeni v zunanje dejavnike, ki spremenijo ravnotežje, kar vodi v javnopolitične spremembe. Dialektični model se osredotoča na notranje dejavnike.

Peters in Hogwood (1985, 239–240) razvrstita javnopolitične spremembe na javnopolitične *inovacije* (vlada se sooča s problemom ali področjem, ki je zanjo novo), *sukcesijo* javne politike (zamenjava obstoječe javne politike z drugo javno politiko, kar pa ne pomeni temeljite spremembe, ampak je nadaljevanje dosedanje javne politike), *ohranjanje* (vzdrževanje) javne politike (prilagajanje javne politike, da se ohrani njena usmeritev in delovanje) in *ukinitev* javne politike (opustijo se vse dejavnosti, povezane z javno politiko, in ukine se javno financiranje). Inovacije in ukinitve so redke, verjetneje je, da se bo politika v 'novo' javno politiko preoblikovala v procesu sukcesije. Ohranjanje javne politike lahko

vključuje njeno rast, in sicer v obliki razširitve programov in upravičencev, povečanja programa, indeksiranja in razširitve zaradi zunanjih vplivov. Ukinjanje javne politike pa se kaže v različnih oblikah zmanjševanja: upadanje zaradi zunanjih vplivov, slabitve in kvarjenja, odstranitve ciljnih skupin, izločitve elementov programa in prekinitve programa.

Sukcesija javne politike je posledica prizadevanj oblikovalcev javne politike, da v veliki meri ohranijo nespremenjene obstoječe ukrepe in cilje javne politike. Zato zavestno vplivajo na spremembe z uvajanjem inovacij, s katerim se spremenijo cilji in organizacijska ureditev v tolikšni meri, da je zagotovljena majhna sprememba obstoječe politike (Parsons 1995, 572). Sabatier je obravnaval tri vrste javnopolitičnih sprememb (Capano in Howlett 2009b; Sabatier in Jenkins-Smith 1993), ki izhajajo iz pristopa zagovorniških koalicij: spremembe ukrepov (sprememba sekundarnega vidika prepričanj), spremembe splošne politične strategije (sprememba javnopolitičnega jedra) in spremembe ideoloških izhodišč in ciljev (spremenijo se ključne komponente javne politike).

Za Hogwooda in Gunna (1984) javnopolitične inovacije manj verjetno izvirajo s področij, ki bi bila 'nova' za vlade in javnopolitični prostor, ampak je verjetnejše vključevanje 'novih' javnih politik v kontekst obstoječih politik. Problem 'novih' tematik je v pridobivanju podpore, da se uvrstijo na dnevni red, na kar vpliva kontekst obstoječih javnih politik in institucij. Inovacije lahko obravnavamo kot proces sprememb na kontinuumu vzdrževanja javnih politik.

Sukcesija in inovacija sta povezani, če gre za namerno prizadevanje za spremembe in si oblikovalci javnih politik v veliki meri prizadevajo ohraniti veliko stopnjo kontinuitete tako na področju ukrepov kot tudi ciljev ter uporabijo inovacije na področju ciljev ali organizacijskih ureditev, da to stalnost dosežejo.

Med najpogosteje navedenimi pristopi razvrščanja javnopolitičnih sprememb je Hallov (1993, 278–279; Howlett in Cashore 2009, 36) pristop in pomeni preboj pri proučevanju sprememb in njihovih vzrokov. Prvi je namreč presegel obravnavanje javne politike kot ene same odvisne spremenljivke. Večina proučevanj sprememb javnih politik temelji na njegovem pristopu členitve javnih politik na abstraktne/teoretične/konceptualne namene, specifične programske vsebine/cilje ter ukrepe javnih politik. Javnopolitične spremembe so lahko spremembe prvega reda, ko se spremenijo nastavitve javnopolitičnih instrumentov (hierarhija ciljev je nespremenjena); spremembe drugega reda, ki pomenijo spremembe vrste javnopolitičnih instrumentov (tudi tukaj ostaja hierarhija ciljev enaka) in spremembe tretjega

reda, ko se hkrati spremenijo nastavitve instrumentov, sami instrumenti in hierarhija ciljev. Pod normalno oblikovanje javnih politik Hall razume spremembe prvega in drugega reda, radikalne spremembe pa predstavljajo spremembe tretjega reda oz. spremembe paradigme.

Z vidika javnopolitičnih omrežij je javnopolitične spremembe obravnavala Kustec Lipicer (2007, 94–96), in sicer korenite reforme javnih politik in vzpostavitev novih javnih politik.

Za Daugbjerga (1998, 2, 68), ki v veliki meri izhaja iz Hallove opredelitve, so javnopolitične spremembe reforme obstoječih politik ali uvajanje novih politik, oblikovanih za reševanje problemov, ki jih obstoječe področne politike ne obravnavajo. Javnopolitične reforme so nov način obravnavanja tistega, v kar je država že vpletena. Spremembe so lahko zmerne ali temeljite, če uvajajo nova načela kot osnovo za javnopolitične izbire. Zmerne javne politike ne vsebujejo premikov na področju načel, lahko pa so ukrepi in cilji prilagojeni obstoječi javni politiki ali uvedeni novi.

Z vidika stroškov so nove politike za Daugbjerga lahko nizkostroškovne (prenos javnopolitičnih načel iz obstoječe javne politike k novi politiki; ukrepi s političnimi in ekonomskimi stroški obremenijo druge skupine, in ne tistih, v katere je usmerjena regulativa; cilji pri tem niso v nasprotju z obstoječimi sektorskimi cilji) in visokostroškovne (nova javnopolitična načela, javnopolitični ukrepi s stroški obremenijo predvsem skupino, ki jo regulirajo; javnopolitični cilji so v nasprotju z obstoječimi cilji). Stroški se nanašajo na zaznavo posledic javne politike tistih, na katere bodo delovali ukrepi javne politike. Daugbjerg (1998) deli reforme podobno kot Hall (1993), vendar postavlja vprašanje, ali spremembe v hierarhiji ciljev vključuje reformo tretjega reda ali je to zgolj reforma drugega reda in zato spremembe ciljev uvrsti v reforme drugega reda.

Lindblom (1979, 520) je bil zagovornik postopnih sprememb v demokratičnih državah, kar pa ne pomeni, da le-te ne vodijo tudi k velikim spremembam. Razlikoval je med majhnimi (postopnimi) spremembami in korenitimi spremembami, vendar ni pojasnil merila majhnega oz. korenitega. Postopne spremembe, ki si sledijo hitro, lahko prej omogočijo korenite spremembe obstoječega stanja kot sicer velike, vendar neredno nastajajoče spremembe. Zato je pri obravnavanju sprememb pomembna tudi hitrost nastajanja sprememb oziroma tempo, ki sta ga opredelila Durant in Diehel (1989, 195) kot inkubacijsko obdobje¹¹, ki je lahko kratko (javnopolitične pobude se hitro in brez 'mehčanja' gibljejo od izhodiščnih konceptov do

¹¹ Durant in Diehl (1989) sta pri svojem delu uporabljala spoznanje paleontologije in evolucijskega razvoja.

pomembnih vlog v javnopolitični skupnosti) ali dolgotrajno ('zamrznjeno' gibanje in obsežno ter trajno mehčanje v javnopolitični skupnosti). Spremembe imajo lahko obliko čistih mutacij ali evolucijskega razvoja. Z vidika oblike in hitrosti so spremembe lahko hitre ali postopne paradigmatške spremembe ter hitre ali počasne postopne spremembe (Howlett 1999, 87).

Howlett in Cashore (2009, 39; 2007) sta na osnovi Hallove delitve razvila klasifikacijo javnopolitičnih elementov, ki so lahko predmet sprememb in predstavljajo odvisno spremenljivko. Vsebina javne politike se obravnava z vidika javnopolitičnih vsebin in naravnosti javne politike (preglednica 2–1). Vsebina javne politike se nanaša na raven abstrakcije oz. operacionalizacije vsebin. Naravnost javne politike pa se nanaša na javnopolitične namere in ukrepe.

Na podlagi obravnave metodoloških problemov pri vsebinskem ločevanju sprememb prvega in drugega reda sta Hemerijck in Van Kersbergen (1999, 183–184) predlagala tipologijo javnopolitičnih sprememb, v kateri jih delita na paradigmatške spremembe, instrumentalne prilagoditve in institucionalne prilagoditve. Paradigmatške spremembe pomenijo odmik od obstoječih javnopolitičnih ciljev in načina obravnavanja ter razumevanja javnopolitičnega problema. Instrumentalne prilagoditve vključujejo natančnost nastavitve instrumentov (spremembe prvega reda po Hallu) in spremembe v instrumentih samih (spremembe drugega reda po Hallu). Institucionalne prilagoditve so lahko ali dodajanje pristojnosti in postopkov obstoječim institucijam (popravljanje), ali prenos odgovornosti med institucijami (premestitev), ali ukinitve institucij.

Preglednica 2.1: Klasifikacija komponent vsebine javne politike z vidika možnih javnopolitičnih sprememb

		Javnopolitična vsebina		
		visoka stopnja abstrakcije	programska raven operacionalizacije	operativni – neposredni ukrepi
Javnopolitična naravnost	javnopolitične namere	nameni: katere splošne ideje vodijo razvoj javne politike (npr. varstvo okolja, ekonomski razvoj)	cilji: katere specifične zahteve so operacionalizirane v formalni javni politiki (npr. ohranjanje habitatov, povečanje poseka gozdov)	nastavitve: katere so specifične zahteve v resničnem svetu (npr. optimalna velikost obnovitvenih območij, določena raven poseka v gozdovih v m ³)
	ukrepi	logika ukrepov: katere splošne norme vodijo izbiro načina implementacije (preferenca za regulativne ukrepe ali moralno prepričevanje)	mehanizmi: katere vrste instrumentov so uporabljene (npr. uporaba različnih ukrepov kot npr. davčne olajšave ali javna podjetja)	kalibracija – umerjanje: specifični načini uporabe ukrepov (npr. določitev višje ravni subvencij, uporaba obveznih oz. prostovoljnih usmeritev ali standardov)

Vir: Howlett in Cashore (2009)

2.3.1.1 Javnopolitične inovacije

V literaturi, ki obravnava javnopolitične spremembe, se pojavlja tudi pojem javnopolitična inovacija (Deutsch 1985). Pojem inovacija se je uveljavil predvsem na področju upravljanja gospodarskih družb in se nanaša na idejo, prakso ali objekt, ki ga prevzamejo posamezniki ali druge entitete in ga dojemajo kot novost (Rogers 2003, 12). Inovacije so nove ideje, metode in sredstva za države, ki jih uvedejo (Merritt 1985, 11–12), in jih ločimo od invencij, ki so sploh prvič uvedene novosti v kateremkoli okviru. Za Deutscha (1985, 19) so inovacije na družbeni ravni v večjem obsegu prevzete določene invencije ali odkritja, kar po našem

mnenju poudarja povezavo z invencijo. Inovacije vsebujejo novo vedenje, navade, pričakovanja (pravila) in nove vzorce pravil (institucije) ter imajo za družbo številne funkcije: vzdrževanje družbenih vzorcev z zaviranjem ali preprečevanje sprememb, prilagajanje na spremenjeno okolje in vire, doseganje ciljev družbe in povečanje povezovalne sposobnosti družbe.

Inovacije so pomembne tudi za spremembo ciljev in struktur družbe, ki ne zahteva popolnega izbrisa identitete sistema. Za vlado je inovacija uporaba programa ali javne politike, ki je bil že uporabljen v drugih državah. Inovacije v javnem sektorju postajajo po zgledu spodbujanja inovacij v zasebnem sektorju predmet obširnega zanimanja (Bekkers in drugi 2011; Mulgan in Albury 2003; Koch in Hauknes 2005, 9).

Inovativna sposobnost vlade je odvisna od virov, ki jih lahko nameni za inovativnost: oblikovanje informacijskega sistema (vključno z indikatorji uspešnosti), spodbujanje nerutinskega razmišljanja o javnih politikah, podpora prožnosti v pomembnih delih družbe, postopki vrednotenja in izbire predlogov za poskusno prevzemanje rešitev, razvoj vzorcev vedenja za institucionalizacijo inovativnih rešitev. Inovacije vključujejo strukturne spremembe v spominu v zaporedju programskih navodil (nameni sistema) in zavezanosti k delovanju (Deutsch 1985, 20; Mulgan in Albury 2003).

2.3.1.2 Javnopolitične reforme

V literaturi dinamike javnih politik se pojavlja tudi koncept javnopolitične reforme (Bannink in Resodihardjo 2006, 4), ki so temeljne, namenske in izvedene spremembe javnopolitične paradigme in/ali organizacijske strukture javnopolitičnega področja. Definicija vključuje:

- temeljitost reforme: spremenijo se organizacijska struktura, paradigma ali oboje (sprememba prioritete);
- namenskost: obstaja javnopolitični odločevalec, ki preferira spremembe in je zmožen spremeniti smer politike ali organizacijsko strukturo javnopolitičnega področja;
- uveljavitev/sprejetje predloga javnopolitične reforme, ki se izraža z uspešnim obravnavanjem predloga v vseh korakih javnopolitičnega ciklusa, razen izvajanja.

2.4 Vpliv zvrsti javne politike na proces oblikovanja javnih politik

Javne politike je mogoče razvrščati na številne načine (npr. po imenskih kategorijah, učinkih, kakovosti ali vodilnem načelu (Fink Hafner 2007a, 18)), ki omogočajo preglednost obravnavanih tematik. Prav tako pa so pri razvrščanju prisotna pričakovanja, da se na podlagi zvrsti javne politike napoveša potek procesa oblikovanja javne politike in njegov rezultat. Zvrst javnopolitičnih tematik vpliva na oblikovanje javnih politik z uvrstitvijo v kontekst, ki določa njeno razvrstitev v arene političnega konflikta in s tem tudi strategije udeležencev pri upravljanju s konfliktom (Parsons 1995, 132).

Tematiko lovskih pravic bomo obravnavali z vidika zvrsti javnih politik in s pomočjo tovrstne 'analitične bližnjice' (Knill in Tosun 2008, 1) omejili izbor za analizo pomembnih dejavnikov. Med pomembnejše klasifikacije javnopolitičnih tematik uvrščamo razvrstitev javnih politik z vidika njihovih učinkov, ki jo je uvedel Lowi, ter razvrstitev tematik z vidika distribucije stroškov in koristi (Wilsonova klasifikacija) (Arce 2005, 12–14).

Najvplivnejši pristop razvrstitve javnih politik je oblikoval Lowi (Parsons 1995, 132), ki je izhajal iz pričakovanj, da se udeleženci v politični areni odzivajo v skladu z vrsto javne politike. Lowi je oblikoval tezo, da 'javna politika določa politiko' oz. posamezna zvrst javne politike povzroča specifičen odziv v družbi. Z vidika učinka (posledic) so tematike urejevalne (regulativne), razdelitvene (distributivne), prerazdelitvene (redistributivne) in ustanovne (konstitucijske) (Fink Hafner 2007a, 17). Arce (2005, 12) na podlagi raziskav tržnih reform v avtoritativni državi ocenjuje, da je Lowijeva vsebinska klasifikacija javnih politik koristen okvir za proučevanje javnih politik, čeprav Heinelt (2007, 109) izraža pomisleke, ki izhajajo iz omejenosti pristopa, ker ne upošteva neločljivosti javnih politik od povezanih zgodovinskih in lokalnih struktur ter razmerij med povezanimi igralci v okviru skupne javne politike. Urejevalne/regulativne tematike opredeljujejo pogoje in omejitve za posameznike ali skupno delovanje in so najverjetneje povezane s politiko interesnih skupin. Problematiko lovskih pravic lahko prepoznamo v skupini razdelitvenih tematik, ki razdeljujejo nove vire in se zelo verjetno odražajo v klientelistični politiki, in sicer še posebej v primeru alokacije javnih sredstev (npr. lovskih pravic do divjadi kot državne lastnine) določenim družbenim skupinam. Prerazdelitvene tematike prerazdeljujejo obstoječe vire in verjetno vodijo v politično dejavnost, ki temelji na razredih.

Z vidika javnopolitičnih sprememb je koristna tudi klasifikacija tematik, ki jo je razvil Wilson (Wilson 1995, po Arce 2005) in izhaja iz porazdelitve stroškov in koristi. Politični odziv v

procesu oblikovanja javne politike bo odvisen od stopnje razpršenosti in skoncentriranosti stroškov in koristi, s čimer se oblikujejo štiri kombinacije, ki imajo različne posledice za oblikovanje javne politike. V primeru koncentracije stroškov in koristi je mogoče pričakovati, da se bo vlada soočila z opozicijo tekmujočih interesnih skupin (interesno skupinski model). Kadar so stroški in koristi razpršeni, lahko vlada pričakuje šibko ali pa celo neobstoječo opozicijo (t. i. večinska politika). Razpršeni stroški in koncentrirane koristi vodijo v klientelistično politiko, saj se vlada srečuje z interesno skupino, katere interesi so skladni s predlagano politiko. V primeru koncentriranih stroškov in razpršenih koristi pa vlada lahko naleti na nasprotovanje dominantne interesne skupine (t. i. podjetniška politika – angl. entrepreneurial politics), ki se bo upirala izgubi dosedanjih koristi.

Primer javnopolitičnega procesa na področju lovskih pravic lahko z vidika razporeditve stroškov in koristi uvrščamo tako med klientelistično kot podjetniško politiko, pri obeh pa je prisotna dominantna interesna skupina, in sicer Lovska zveza Slovenije – LZS. Sprememba ureditve lovskih pravic v smeri povezanosti lovskih pravic z zemljiško lastnino bi povzročila povečane (koncentrirane) stroške lovskim organizacijam kot dosedanjim nosilkam lovskih pravic (zakupnino za lov, ki je do zdaj niso plačevale) in razpršene koristi lastnikom kmetijskih zemljišč in gozdov. V Sloveniji je lastništvo gozdov razpršeno na 313.000 lastnikov gozdov (ZGS 2005), ki bi lahko pričakovali prejemanje prihodkov od lova, in okoli 22.000 lovcev, ki bi se jim izdatki ukvarjanja z lovom povečali. Zato je bilo mogoče pričakovati odpor prevladujoče interesne skupine proti povezanosti lovskih pravic z lastnino zemljišč. Tudi z vidika ohranjanja stanja, v katerem ohranijo lovske pravice (koncentrirane koristi) lovske organizacije, ki zato ne plačujejo zakupnine za izvajanje lovstva na zemljiščih v tuji lasti (razpršeni oportunitetni stroški), se pojavi LZS kot prevladujoča interesna skupina, do katere vlada lahko izvaja obliko klientelistične politike.

2.4.1 Posebnosti politike divjadi z javnopolitičnega vidika

Študija primera analizira spremembe lastninskih pravic na področju politike divjadi – lovskih pravic v obdobju od leta 1976 do leta 2004, pri čemer implicitno obravnava širše obdobje, in sicer obdobje po drugi svetovni vojni, ki ga je med drugim označevala tudi nacionalizacija zasebnega premoženja – in v kontekstu socialistične revolucije tudi spremembe lastninskih odnosov, ki se odražajo v spremembah lastninskih pravic do premoženja. V disertaciji obravnavamo lastnino z njenega pravnega vidika, ki lastnino razume kot celoto lastninskih pravic, ki so 'na zunaj' manj opazne kot na primer samo stvarno premoženje. V procesu

denacionalizacije so sicer denacionalizacijski upravičenci dobili vrnjeno svoje nacionalizirano premoženje (npr. stanovanja, gozdove, kmetijska zemljišča), vendar se je splet lastninskih pravic v času vračanja odvzetega premoženja lahko razlikoval od spleta lastninskih pravic v času nacionalizacije. Splet lastninskih pravic je predmet nenehnega političnega spopada lastnikov premoženja (npr. gozdov) z drugimi interesenti za isto premoženje (Krott 2005, 45) v procesu oblikovanja javnih politik in tranzicija je bila prva možnost za njihovo ponovno opredelitev. V disertaciji izhajamo iz podmene, da na oblikovanje javnih politik vplivajo njihove lastnosti, po katerih jih razvrščamo po različnih kriterijih (kot so npr. področje, ciljne skupine, posledice) in zaradi katerih se politika divjadi loči od drugih javnih politik.

Politiko divjadi lahko z vidika področja uvrstimo v širše področje okoljskih politik, ki zaradi svojih lastnosti zahtevajo posebno delovanje države pri reševanju okoljskih problemov. Med pomembnimi dejavniki okoljskih politik so: primanjkljaj znanja, kompleksni geografski vzorci učinkov in vzročnosti, prerazporeditev stroškov in koristi ter časovni vidiki učinkov (Lafferty in Meadowcroft 1996, 4–7). Ocenjujemo, da sta na proces oblikovanja politike divjadi v posocializmu vplivala predvsem primanjkljaj znanja ter prerazporeditev stroškov in koristi.

V kontekstu javnopolitičnega učenja je lahko za proces oblikovanja politike divjadi pomemben predvsem vidik primanjkljaja znanja, ki je posledica kompleksnosti medsebojnega učinkovanja fizičnih, bioloških in družbenih dimenzij okolja. Zaradi kompleksnosti navedenih odnosov imajo pri razumevanju okoljskih problemov pomembno vlogo strokovnjaki (ekspertiza) z naravoslovnih področij, saj okoljskih problemov ne morem razumeti in obravnavati brez naravoslovnega znanja (Glasbergen 1996, 177). Prav tako pa pomanjkanje znanja povzroča veliko stopnjo negotovosti, ki onemogoča zanesljivo napovedovanje učinkov sprejetih ukrepov. Tudi zaradi negotovosti se lahko poveča pomen epistemskih skupnosti pri sprejemanju javnopolitičnih odločitev.

Gospodarjenje z divjadjo ima tržne in netržne ekonomske učinke. Lastniki zemljišč lahko pridobijo prihodke na trgu, prav tako pa z izkoriščanjem divjadi povzročajo pozitivne in negativne eksterne učinke, ki so tudi razlog za poseganje države v urejanje gospodarjenja z divjadjo. Eksternalije so tudi vzrok za nepopolnost trga na področju dobrin in storitev, povezanih z divjadjo in lovstvom, kar skupaj z visokimi transakcijskimi stroški povzroči, da igralce pri učenju vodi nepopolna povratna zveza. Strateške usmeritve (pot) oblikuje ideologija. Na odločitve igralcev pomembno vplivajo zaznave, ki izhajajo iz zgodovine. V dinamičnem okolju, za katerega so značilni naraščajoči donosi, si igralci pomagajo pri

razvozlavanju zapletenega okolja z razpoložljivimi miselnimi konstrukti: idejami, teorijami in ideologijami (North 1998, 103–104), kar ustreza lastnostim pristopa odvisnosti od poti.

Lovstvo je povezano predvsem z gozdovi, zato je koristno primerjati spremembe na področju lastninske strukture gozdov po letu 1990 v tranzicijskih državah. V večini tranzicijskih držav¹² je površina državnih gozdov danes večja, kot je bila pred revolucijo po drugi svetovni vojni. Površina gozdov se je po letu 1990 zmanjšala v Latviji in Sloveniji, pri čemer je Latvija izvedla vouchersko privatizacijo državnih gozdov (Bouriaud in Schmithüsen 2005, 300) in Slovenija denacionalizacijo. Spremembe v lastninski strukturi gozdov so torej v tranzicijskih državah majhne, kar je posledica tudi pred revolucionarnega velikega deleža javnih gozdov. V nasprotju z ostalimi tranzicijskimi državami je imela Slovenija tudi v socializmu velik delež zasebnih gozdov (62 %), denacionalizacija zato ni v večji meri vplivala na spodbude za razvoj politike divjadi. Spremembe v lastniški strukturi v tranzicijskih državah so bile vodene 'od zgoraj navzdol', kar pomeni, da v času med in kmalu po restituciji še ni bilo ustrezno močnih interesnih skupin, ki bi si prizadevale za svoje interese v procesu oblikovanja gozdne politike in politike divjadi. Raziskav tematike lovskih pravic v spremembah politike divjadi nismo zasledili, kar si lahko razlagamo tudi z visokim deležem državnih gozdov v večini tranzicijskih držav, kar je omogočilo ohranitev stanja tudi na področju lovskih pravic.

2.5 Javnopolitični režim

Pristop javnopolitičnega režima izhaja iz podmene, da je področna javna politika politični rezultat interakcij med igralci v javnopolitični skupnosti, ki sodelujejo v okviru institucionalnega okolja (Hoberg 2001). Igralcev pri njihovem delovanju ne vodijo zgolj materialni interesi, ampak nanje vplivajo tudi ideje, ki so sestavni element javnopolitičnega režima. Javnopolitični odločevalci in drugi igralci si prizadevajo uresničiti interese v določenem institucionalnem kontekstu. Spremembe znotraj javnopolitičnega režima vodijo k postopnim javnopolitičnim spremembam. Večje spremembe so možne samo ob spremembah v družbenem okolju, ki ga tvorijo mednarodno okolje, javno mnenje, trg in politično okolje (Slika 1.1). V naslednjih poglavjih so predstavljeni teoretični vidiki posameznih elementov javnopolitičnega režima.

¹² Estonija, Litva, Albanija, Bolgarija, Romunija, Slovaška, Madžarska in Poljska

Pristop javnopolitičnega režima je v primerjavi z drugimi pristopi poseben tudi z vidika njegove povezanosti s procesualnim modelom oblikovanja javnih politik (preglednica 2.2), kar omogoča lažjo operacionalizacijo preučevanja procesov javnih politik.

Preglednica 2.2: Elementi javnopolitičnega režima v procesualnem modelu oblikovanja javnih politik

	Procesualni model oblikovanja javnih politik		
Javnopolitični režim	Oblikovanje dnevnega reda	Oblikovanje alternativnih rešitev	Uzakonitev javne politike
Igralci	boj za uvrstitev tematike oblikujejo definicijo problema	določajo možnosti uresničevanja svojih interesov	državni igralci sprejemajo odločitve; zasebni igralci omejujejo izbire
Ideje	družbena konstrukcija problema	vplivajo na razpon obravnavanih alternativ; vzročne teorije povezujejo alternative s posledicami	postanejo vključene v odločitve
Institucije	oblikujejo razlike v dostopu do dnevnega reda	vplivajo na vključevanje igralcev v analizo	oblikujejo vpliv igralcev
Družbeno okolje			
Javno mnenje	vpliva na želje politikov: omejuje opredelitev problema;	omejujejo razpon alternativ	omejuje izbire
Volitve	ustvarjajo mandate	mandati lahko preprečijo alternative	določajo odločanje zakonodajalcev in izvršne oblasti
Trg	določa resnost – nujnost gospodarskih tematik, prostor za druge	omejujejo možnosti s slabenjem poslovne klime	pristranskost proti odločitvam, ki ogrožajo poslovno okolje

Vir: Hoberg (2001, 17)

2.5.1 Javnopolitični igralci

Javnopolitični igralci so osrednji element javnopolitičnega režima. V javnopolitičnem procesu sodelujejo igralci, ki jih razdelimo na državne in nedržavne (družbene) ter posamezne in skupinske (Howlett in drugi 2009). Državni igralci so ključni zaradi monopola nad političnim odločanjem oz. posedovanjem avtoritete kot pomembnega vira, s katerim razpolagajo v

procesu (Fink Hafner 2007b; Hoberg 2001, 10). Med državne igralce uvrščamo izvršno, zakonodajno vejo oblasti in uradnike. Skupino nedržavnih igralcev sestavljajo interesne skupine, neparlamentarne politične stranke in informacijski sektor (množični mediji, posamezni uveljavljeni strokovnjaki, raziskovalne organizacije in univerze).

Igralci na določenem javnopolitičnem področju (npr. divjadi) tvorijo javnopolitični podsistem (angl. policy subsystem) (Howlett in Ramesh 1998), ki ga sestavljata javnopolitična skupnost in javnopolitično omrežje. Javnopolitično skupnost sestavljajo igralci, ki imajo določeno znanje o obravnavanih javnopolitičnih tematikah, obravnavajo javnopolitični problem in skupno ustvarijo javnopolitični diskurz področja. Igralci, ki razvijajo medsebojna razmerja za doseganje svojih ciljev in interesov, tvorijo javnopolitično omrežje kot podskupino znotraj javnopolitične skupnosti. Igralci v procesu oblikovanja javne politike vstopajo v medsebojna razmerja z različno stopnjo institucionaliziranosti, kar je predmet obravnave analize javnopolitičnih omrežij, v katerih se prepričujejo in pogajajo z namenom uresničevanja svojih interesov (Howlett in drugi 2009). Zato je za javnopolitične spremembe lahko pomembna tudi sprememba strukture javnopolitičnega omrežja.

Koncept javnopolitično omrežje lahko primerjamo s konceptom javnopolitične arene, v kateri sodelujejo igralci za reševanje družbenega problema (Knoepfel in drugi 2007, 45). Pomembno je, da struktura arene ni nevtralna z vidika sodelovanja igralcev ali njenega vpliva na ravnanje različnih igralcev. Javnopolitične arene se običajno po sestavi ne spreminjajo veliko, lahko pa se spremenijo koalicije znotraj arene.

V disertaciji bomo pozorni na sestavo javnopolitične arene politike divjadi predvsem zaradi tranzicije, ki je bila ob prenehanju monističnega vzorca oblikovanja politik priložnost za spremembo strukture igralcev v javnopolitični areni. Na spremembo članstva v areni vplivajo (Knoepfel in drugi 2007, 47): radikalne spremembe v zaznavi obravnavanega problema, močna opozicija določenemu konkretnemu programu, ki izsili svojo vključitev v odločanje in odhod igralcev zaradi nezadovoljstva s svojo vlogo. Ocenjujemo, da noben od navedenih dejavnikov ob demokratičnem prehodu in prenehanju monističnega vzorca ni nastopil samodejno zaradi spremembe ustavne ureditve in tako spremenil strukturo javnopolitične arene.

Javnopolitični igralci si prizadevajo za uresničevanje interesov s pomočjo virov, s katerimi razpolagajo, in strategij, kako svoje vire ustrezno uporabiti. Razmerja med igralci pogosto niso enakovredna predvsem z vidika dostopa do moči, ki ga razumemo kot eno od ključnih

spremenljivk. Pomembna spremenljivka je tudi število in različnost igralcev, ki so vplivni na določenem javnopolitičnem področju (Hoberg 2001, 11).

Delovanje igralcev je omejeno z institucionalnimi pravili (Bannink in Resodihardjo 2006, 4–5). V skladu z institucionalizmom racionalne izbire ravnaajo igralci po logiki posledic: poudarek je na obravnavanju odločevalskih struktur in postopkov, ki vplivajo na možnosti igralcev sooblikovati javno politiko. Igralci z vidika sociološkega institucionalizma (kulturološki pristop) delujejo v skladu z logiko primernosti. Na njihovo delovanje ne vplivajo toliko interesi, ampak normativni in spoznavni okviri, preference in njihov pogled na svet. Največ ovir za reforme je povezanih z institucijami, ki omejujejo delovanje igralcev na različne načine: s pravili, postopki odločanja, normami, vrednotami, predhodnimi javnimi politikami, rutinami, odvisnostjo od poti in prevladujočimi interesi.

2.5.2 Ideje

V javnopolitičnem režimu so ideje sredstvo za doseganje ciljev igralcev in jih razumemo kot pomemben javnopolitični vir. Ideje so lahko vzročna ali normativna prepričanja o vsebini in procesu javne politike (Hoberg 2001, 11). Normativna prepričanja se nanašajo na cilje javnih politik, vzročna prepričanja pa na izbiro primernih ukrepov za doseganje ciljev. Ideje lahko vplivajo na javne politike kot 'cestni zemljevidi', ki pomagajo igralcem razumeti razmerja med njihovimi cilji in strategijami za doseganje ciljev. Ideje se uporabi kot lupo, ki usmerja na določene rešitve, ali kot lepilo, ki omejuje nabor alternativ v kompleksnih razmerah. Vpliv idej je še posebno močan, ko so institucionalizirane kot pravila in norme v javnih politikah (Goldstein in Keohane 1993, 11–22).

V sedemdesetih letih prejšnjega stoletja se je začelo spreminjati prevladujoče mnenje raziskovalcev javnih politik, da so rezultati procesov oblikovanja javnih politik odvisni predvsem od interesov in moči ter iz tega izhajajočih konfliktov. Vedno več pozornosti je bilo namenjeno obravnavanju pomena idej (Bennett in Howlett 1992; John 1998; Howlett in Ramesh 1995; Goldstein in Keohane 1993). Čeprav večina avtorjev ne zanika, da pri sprejemanju končnih odločitev odločajo interesi in moč, so številni raziskovalci začeli priznavati spremembe v načinu oblikovanja javnih politik, v katerih se povečuje vloga idej in institucij (npr. Majone 1989;1996; Legro 2000; Denzau in North 1994; Surel 2000; Campbell 1998;2002). Predvsem ideje so tudi vsebina delovanja epistemskih skupnosti, ki si prizadevajo monopolizirati položaj pri odločanju. Pomembna dejavnika uspeha epistemskih

skupnosti za sprejem njihovih idej sta zaznava resničnosti njihovih trditev in uspešno zaveznitvo z dominantno javnopolitično koalicijo (Adler in Haas 1992).

Z vidika vključenosti idej v spremembe javne politike je koristna Hallova (1993) taksonomija javnopolitičnih sprememb: spremembe prvega reda, ki vključujejo spremembe na ravni količinskih vidikov javnopolitičnih instrumentov, spremembe drugega reda kot spremembe v vrsti javnopolitičnih instrumentov in spremembe tretjega reda, ki se odražajo v popolnih spremembah javnopolitičnih ciljev. Pogoj za spremembe tretjega reda so spremembe v idejnih temeljih javne politike oziroma v javnopolitični paradigmi, kar je še posebno pomemben vidik pri obravnavanju vpliva idej na javno politiko. Vrsta javnopolitičnih sprememb je odvisna tudi od sprememb razmerij med interesi/igralci in idejami v javnopolitičnem omrežju (Howlett in Ramesh 1998, 472; Howlett 2002a, 35). Spremembo javnopolitičnih ciljev lahko povzroči vključevanje novih interesov/igralcev in novih idej, pri čemer vodijo novi igralci (interesi) in nove ideje k hitrim paradigmatskim spremembam na eni strani ter nespremenjenost sestave idej in interesov v počasne postopne spremembe na drugi strani. Vendar menimo, da je ločevanje interesov in idej na dve neodvisni spremenljivki manj primerno in je ustrežnejše povezovanje interesov in idej. Novi igralci, ki v javnopolitično omrežje ne prispevajo novih idej, lahko vodijo k spremembam drugega reda (tj. spremembi instrumentov), ohranjanje starih igralcev/interesov pa lahko povzroči spremembe v lastnostih programov in posameznih komponent instrumentov, tako na podlagi novih kot starih idej. Zaradi metodoloških problemov pri vsebinskem ločevanju sprememb prvega in drugega reda sta Hemerijck in Van Kersbergen (1999, 183) predlagala tipologijo javnopolitičnih sprememb, v kateri jih delita na paradigmatske spremembe, instrumentalne prilagoditve in institucionalne reforme.

Vpliv idej in interesov na oblikovanje javnih politik je vzajemen, saj interesi oz. njihovi nosilci za svoje uveljavljanje potrebujejo ideje, s katerimi se umestijo v sistem idej (npr. javnopolitično paradigmo), ki je družbeno uveljavljen in sprejemljiv. Prav tako pa ideje pri svojem uveljavljanju potrebujejo vire, ki jih lahko zagotovijo nosilci interesov (Campbell 1998; Braun 1999). Ideje za svojo uveljavitev potrebujejo nosilce, tj. družbene igralce, ki jih dejavno širijo po družbenem prostoru.

Z vidika zgodovinskega institucionalizma ideje kot normativna struktura omejujejo obseg možnih rešitev, ki jih lahko sprejmejo politični odločevalci in tako prispevajo k razumevanju stabilnosti javnih politik. Moč idej je odvisna od podpore političnih strank, poslovne skupnosti, vplivne akademske skupnosti in drugih igralcev ter dostopa igralcev do

pomembnih političnih aren. Na drugi strani pa organizacijski institucionalizem poudarja vlogo spoznavne strukture pri oblikovanju javnopolitičnih problemov in predlaganih rešitev – novih idej (Campbell 1998, 377). Na podlagi združevanja obeh pristopov je mogoče uvrstiti ideje na spoznavni ravni v programe in paradigme, na normativni ravni pa v razpoloženje javnosti (angl. public sentiments) in okvire, s katerimi igralci uokvirijo – obdajo rešitve za javnopolitične probleme z normativno sprejemljivimi simboli in koncepti. Na površini političnih razprav se pojavljajo programi in okviri, njihovo ozadje pa predstavljajo paradigme in razpoloženje javnosti. Verjetnost, da bo (nova) programska ideja vplivala na oblikovanje politik, je odvisna od njene jasnosti in enostavnosti rešitve problema, na katerega se nanaša, od njene skladnosti z obstoječimi paradigmi, prilagojenosti razpoloženju javnosti in njenega uokvirjanja na način, ki ustreza konkretnemu družbenemu prostoru. Navedeni pogoji pa niso zadostni za uspešnost ideje. Eden od potrebnih pogojev je namreč tudi navezava na interese oz. njihove nosilce, ki so pripravljeni angažirati vire za ustrezno uokvirjanje ideje (Campbell 1998, 394–398). V procesih političnih pogajanj igralci uporabijo ideje za uresničevanje svojih interesov, pri čemer uspešnost idej ni odvisna samo od procesov v samem pogajalskem sistemu, temveč tudi razmer zunaj njega. Ideje, ki postanejo pomembne v pogajalskih sistemih, so vedno del širšega kulturnega in vrednostnega sistema, ki je značilen za politično skupnost. Poleg tega morajo biti deležne tudi dolgoročneje podpore v razpravah na različnih ravneh (npr. strokovni forumi).

Ideje se soočajo predvsem v javnih forumih, kjer se oblikuje vizija javnega interesa in s tem določa, katere ideje so legitimne in imajo možnost uspeha (Braun 1999, 25). Koncept javnega foruma je delno primerljiv s pojmom 'polisa' (Stone 1997, 19–32) in med drugim vključuje zakonodajno, vladno in strankarsko areno, medije in akademske organizacije. Na drugi strani pa v javnopolitični areni poteka boj interesov, kjer se igralci pri prizadevanjih za uresničitev svojega interesa ne morejo izogniti sklicevanju na splošne vrednote skupnosti in njeno blaginjo.

Interesi in ideje so torej povezani in ključno vprašanje je, katere ideje se lahko uveljavijo kot nove ideje. Eno od razlag za spremembe v polju prevladujočih idej ponuja Hall s procesom, ki je v veliki meri skladen s procesom sprememb znanstvenih paradigem (Hall 1993; Howlett in Ramesh 1995). Stabilnost neke paradigme je ogrožena, ko se nakopičijo neskladja med dogodki v 'resničnem svetu' in pojasnjevalno močjo paradigme.

V okviru koncepta skupnih idej (angl. collective ideas) sta za spremembe idej značilni dve analitični stopnji, in sicer neustreznost stare idejne strukture in prisotnost nadomestnega

sistema idej (Legro 2000, 420). Družbeni akterji morajo soglašati, da stara idejna struktura ne ustreza, hkrati pa se mora pojavljati sistem novih idej, ki lahko nadomesti stare ideje. Pomembni družbeni akterji prenehajo podpirati obstoječo idejno strukturo zaradi neuresničevanja skupnih družbenih pričakovanj in zaradi izkušenj posledic, ki jih povzročijo dogodki (npr. naravne nesreče). Prizadevanja za sprejem nove ideje potekajo v okviru obstoječih struktur, pri čemer je za večjo možnost uveljavitve nove ideje pomembna njena skladnost z dogodki, ključna pa družbena usklajenost in prisotnost zagovornikov, ki nove ideje podpirajo. Opisani pristop je blizu konceptu javnopolitičnega okna, ki pogojuje nastanek javnopolitičnih sprememb s prisotnostjo javnopolitičnih podjetnikov, ki negujejo svojo idejo za spremembo javne politike in pripravljeni čakajo na srečanje ustreznih političnih okoliščin in javnopolitičnega problema (Kingdon 1995).

2.5.2.1 Javnopolitični problemi

Javne politike so oblike upravljanja družbenih podsistemov in reševanje določenih družbenih problemov (Fink Hafner 2007a). Zato so značilnosti problemov in to, kako so opredeljeni, eden od dejavnikov procesa oblikovanja javnih politik in tudi neodvisna spremenljivka našega modela. Ob demokratičnem prehodu so prišla na dnevni red javnopolitičnih odločevalcev vsa javnopolitična področja. Javnopolitičnih odločevalcev ni bilo treba šele prepričati, da tematiko uvrstijo na dnevni red. Tematike se v javnopolitičnih procesih niso obravnavale zaradi klasičnih lastnosti, zaradi katerih se običajno uvrščajo na dnevni red odločevalcev. Te lastnosti so na primer, da tematika: presega kritično mejo sprejemljivega in je ni več moč ignorirati, lahko preseže trenutne okvire in povzroči škodo večjih razsežnosti, je čustveno nabita (velika medijska pozornost), ima širši družbeni vpliv, je povezana z odnosi moči in legitimnosti, je aktualna in krši splošno priznane vrednote ali simbole (Lajh in Kustec Lipicer 2007, 129).

Javnopolitični igralci si morajo prizadevati, da tematiko (sporno vprašanje) predstavijo kot družbeni problem, ki ga bo obravnavala in reševala država (vlada). Stališča, kaj je družbeni problem, se spreminjajo zaradi spremenjene zaznave, na katero vplivajo nova dejstva, spremenjene vrednote ali spremenjena družbena moč skupin in interesov (Mandič 2002). V prvih letih demokratičnega prehoda se navedeni dejavniki na področju politike gospodarjenja z divjadjo niso spreminjali tako intenzivno, da bi bili družbeni problemi glavni motor oblikovanja javnih politik.

Prisotnost družbenih problemov v procesu oblikovanja javnih politik ni pomembna zgolj zaradi uvrščanja tematik na dnevni red, ampak tudi zaradi učenja. Za Rosa (1991, 11) je nujni pogoj, da so se oblikovalci politik pripravljene učiti (od drugih v primeru njegovega pristopa), nezadovoljstvo kot politični konstrukt, ki izhaja iz javnega problema. Javnopolitični problem je oblika političnega stanja, ki ne dosega določenih standardov in je povezan z nezadovoljstvom javnopolitičnih odločevalcev. Spodbujevalniki nezadovoljstva so negotovost, s katero se srečujejo odločevalci, spremembe v okolju in političnih vrednotah ter možnosti škodljivih posledic (kaznovanja) (Rose 1991, 13). Ocenjujemo, da je v obdobju demokratičnega prehoda prisotna večina razlogov za nezadovoljstvo in s tem učenje.

2.5.2.2 Javno mnenje – razpoloženje javnosti

Problematika vpliva javnega mnenja na javno politiko ima tako normativno kot pozitivistično plat. V demokraciji naj bi bila javna politika funkcija javnega mnenja (Parsons 1995, 110), kar pomeni tudi odzivnost vlade na zahteve javnosti (Burstein 2010, 74). V demokratičnem prehodu so se v javnopolitični areni pojavili novi igralci, ki so si prizadevali uresničiti svoje interese. Vendar interesne skupine ne morejo uveljaviti svojih interesov, kadar so v nasprotju z željami državljanov, ki lahko na volitvah zavrnejo izvoljene politike, če jih ti ne upoštevajo. Interesne skupine so zato najuspešnejše pri uresničevanju svojih interesov, kadar so le-ti skladni z javnim mnenjem (Burstein 2003, 31).

Tako bi lahko po demokratičnem prehodu v Sloveniji pričakovali večji vpliv javnega mnenja na oblikovanje javnih politik. Vendar obstajajo v literaturi nesoglasja, kako močan je vpliv in celo, ali naj bi sploh obstajal. Večina raziskav ga potrjuje, vendar se pojavlja tudi mnenje, da so ključne raziskave precenile pomen javnega mnenja, ker so bile osredotočene na tematike, pri katerih je velika verjetnost odziva države (pristranski vzorci), ker merijo mnenje in politike na način, ki ne obravnava problematike nerespondentov, in ker prezrejo pomembne sile, ki ogrožajo vpliv javnega mnenja na javne politike (Burstein 2010; Burstein 2003).

Raziskovanje vpliva javnega mnenja na javne politike je omejeno, ker raziskave običajno ne merijo mnenja o posamezni javnopolitični tematiki (npr. politiki divjadi) in vseh njenih sestavinah (npr. lovskih pravicah), ampak najpogosteje samo nekatere s tematiko povezane vidike (Burstein 2010, 68). V tranzicijskih državah, v katerih so potekali procesi preoblikovanja velikega števila javnih politik, je še toliko manj možnosti pridobiti javno mnenje o posamezni področni javni politiki. Raziskovalci zato uporabljajo različne pristope, ki temeljijo na javnem mnenju o širših vidikih javnih politik ali pa celo mnenju o politiki na

splošno. Med takimi pristopi je koncept razpoloženja javnosti, po Campbellu (1998, 385) definiran kot ideološke podmene javnosti, ki v normativnem ozadju vplivajo na politične razprave ter omejujejo obseg legitimnih in sprejemljivih rešitev, ki so na voljo javnopolitičnim odločevalcem.

Javnopolitični odločevalci upoštevajo splošen trend mnenja javnosti (npr. zamenjava liberalno – konservativno), in ne mnenja o specifični tematiki. Javnopolitično razpoloženje je agregat številnejših mnenj o specifičnih tematikah (Burstein 2010, 69; Clawson in Oxley 2008, 319). Ko se javnopolitično razpoloženje spremeni, se v enako smer na splošno spremeni tudi javna politika. Liberalne spremembe v javnopolitičnem razpoloženju vodijo k liberalnim spremembam v javni politiki. Predvsem politiki zaznajo to spremembo in spremenijo svoje politično delovanje.

V pristopu javnopolitičnega režima so javnopolitične spremembe, ki so v nasprotju z interesi dominantnih igralcev, manj verjetne, če ni povečanega zanimanja javnosti, ki temelji na novih vrednotah. Večina sprememb nastane v obdobju povečane pozornosti javnosti do javne politike (Cashore in drugi 2001, 16), vendar pozornost ni tudi zadosten pogoj, saj mora biti tematika tudi legitimna in skladna s prevladujočimi in dominantnimi družbenimi vrednotami (Parsons 1995, 113). Razpoloženje javnosti in javne politike so bolj usklajeni, kadar gre za ohranjanje dotedanega stanja (Clawson in Oxley 2008, 318).

Vloga javnopolitičnega razpoloženja je različna v posamezni fazi javnopolitičnega procesa. Parsons (1995) obravnava vlogo javnega mnenja predvsem z vidika uvrstitve tematike na dnevni red, kar se zdi manj uporabno za tranzicijske države, kjer so bile predmet avtomatične obravnave številne javne politike. V pristopu javnopolitičnega režima je vloga javnega mnenja v posameznih fazah procesa oblikovanja politik različna. Pri oblikovanju dnevnega reda razpoloženje javnosti vpliva na želje politikov in omejuje definicijo problemov. Omejitveno vlogo ima tudi pri iskanju alternativ in odločanju. Sprememba javnega mnenja lahko ogroža izvajanje programov in določa, kateri učinki javne politike bodo med evalvacijo posebej poudarjeni (Cashore in drugi 2001). V disertaciji bomo manj pozornosti posvetili stopnji oblikovanja dnevnega reda in več vplivu razpoloženja javnosti na oblikovanje alternativnih rešitev in njihovim zakonitvam.

Politične stranke lahko služijo interesom določene skupine, vendar jih politično tekmovanje tudi pogosto zavezuje k upoštevanju javnega mnenja. Odzivnost strank na javno mnenje povečajo boljša komunikacija, transport, informacijski procesi in raziskave javnega mnenja, s

katerimi politične stranke spoznajo preference javnosti. Za vpliv javnega mnenja na javno politiko je najpomembnejši dejavnik odmevnost tematike (angl. salience) (Burstein 2003, 29–34). Enostavno merilo odmevnosti je lahko število odgovorov 'ne vem' ali 'nimam mnenja' v anketah javnega mnenja (Page in Shapiro 1983). Odmevnost tematike odraža tudi njeno pojavljanje v medijih, ki določajo, kaj javnost obravnava kot pomembno (Clawson in Oxley 2008, 319; Parsons 1995, 114).

V disertaciji uporabljamo koncept razpoloženja javnosti, ki je opredeljen kot prevladujoče preference javnosti za večjo, aktivnejšo vlado kot nasprotje majhni in pasivni vladi na vseh področjih javnopolitičnih konfliktov (Oxley 2008).

2.5.3 Institucije

V modelu javnopolitičnega režima so institucije opredeljene kot pravila in postopki, s katerimi se razporejajo pristojnosti v javni politiki in določa struktura odnosov med različnimi igralci v javnopolitičnem procesu (Hoberg 2001, 11). To opredelitev institucij lahko uvrstimo med 'ozke definicije' institucij oziroma kot klasični institucionalizem, ki institucije obravnava kot skupek formalnih pravil, s katerimi se določi stopnja prenosa preferenc igralcev v javne politike (Knill in Tosun 2012, 40). Čeprav je v raziskavah javnih politik prevladujoč pristop novega institucionalizma, ki vključuje med institucije tudi neformalna pravila in kulturne prakse, je med pomembnejšimi dejavniki javnih politik še vedno tudi državna ureditev oz. institucionalna ureditev, ki opredeljuje tako politični sistem (angl. polity) kot tudi proces oblikovanja javnih politik (angl. politics) (Knill in Tosun 2012, 41) in je pomembna tudi za namen disertacije.

Spremembe institucij so uvajanje novih pravil ali njihove interpretacije, ki dopolnjujejo ali zamenjajo obstoječa pravila in interpretacije (Lindner 2003, 913), kar je koristna definicija, kadar razumemo institucije širše. V disertaciji obravnavamo stopnjo reprodukcije oz. spremembe institucij iz enega političnega sistema v drug politični sistem, zato je koristen tudi vpogled v dejavnike, ki prispevajo k stabilnosti institucij. Lindner (2003, 919) na izhodiščih zgodovinskega institucionalizma in odvisnosti od poti kot dejavnike stabilnosti institucij navaja: relativno pogajalsko moč koalicije dominantnega igralca, soodvisnost javnopolitičnih področij, visoke stroške zamenjave obstoječih institucij in majhno sposobnost institucionalne prilagoditve.

Institucionalno ureditev države, ki je pomembna za oblikovanje javnih politik, predstavljajo tri ravni: institucionalni okvir, ki vsebuje predvsem splošna ustavna določila, na nižji ravni sledijo institucionalna pravila, ki uravnavajo delovanje državnih organov, in na zadnji ravni političnoupravna ureditev, ki jo sestavljajo javni igralci s pristojnostmi za razvoj in izvajanje konkretnega javnopolitičnega področja (Knoepfel in drugi 2007, 104). Institucionalna pravila na višji ravni predstavljajo omejitve igralcem na nižjih ravneh, kar označujemo kot pristop 'od zgoraj navzdol'.

Institucionalna ureditev se nanaša na razporeditev oblasti in odnosov med državnimi igralci (zakonodajna, izvršilna in sodna veja oblasti) ter na razmerje med družbenimi interesi in državo (z načinom sodelovanja interesnih skupin v oblikovanju javnih politik institucije opredelijo vire javnopolitičnih igralcev).

Državna ureditev se je v Sloveniji v tranzicijskem obdobju pomembno spremenila, saj so se spremenile institucionalne politike, ki jih predstavljajo vse odločitve in javne dejavnosti za zagotavljanje delovanja državnega aparata. Sprememba državne ureditve je povzročila spremembo razmerij med igralci (konec monističnega vzorca oblikovanja javnih politik) in omogočila prisotnost novih idej, kar bi po modelu javnopolitičnega režima lahko povzročilo javnopolitične spremembe. Institucije prav tako lahko vplivajo na vire, s katerimi upravljajo javnopolitični igralci pri izvajanju strategij za doseganje svojih ciljev.

Institucije pomembno vplivajo na to, kaj igralci verjamejo, da je mogoče spremeniti v javni politiki (Cashore in drugi 2001, 11), pri čemer si strateško usmerjeni igralci za doseganje interesov prizadevajo spremeniti institucije in preoblikovati ideje na javnopolitičnem področju. Tranzicija je bila velika priložnost za spremembe institucij, vendar bomo v disertaciji sledili zadržanosti Banninka in Resodihardjojeve (2006, 8), ki izpostavljata, da je reformatorjem težko reformirati institucije v širšem smislu. Institucije sestavljajo norme, pravila in rutine, ki ustvarjajo stabilnost v preferencah igralcev in določajo interakcije z drugimi. Igralci zato vedo, kaj lahko pričakujejo eden od drugega, kako zaznati in pojasniti dejanja drugih in kako delovati v medsebojnih odnosih. Ljudje se v določenem javnopolitičnem področju prilagodijo določenemu načinu dela, s katerim dosegajo opredeljene cilje.

Institucionalizirano javnopolitično področje opredeljujeta dve dimenziji, in sicer obstoj javnopolitične paradigme (institucionalna identiteta, ki jo sestavljajo vrednote, norme, interesi, možnosti, ideje, cilji in sredstva za doseganje ciljev) in organizacijska struktura, ki

določa postopek odločanja in pravila (Bannink in Resodihardjo 2006, 3). Sestavine obeh dimenzij so lahko formalne ali neformalne.

2.5.4 Družbeno okolje

Družbeno okolje javnopolitičnega režima, kot ga je opredelil Hoberg (2001, 10), sicer sestavljajo trg/gospodarstvo, javno mnenje in volitve, vendar smo v disertaciji vanj umestili tudi mednarodno okolje in javno mnenje v skladu s Campbelllovo (2002) klasifikacijo idej prenesli v javnopolitični režim (glej poglavje 2.5.2.2).

2.5.4.1 Trg

V Sloveniji zaznamuje tranzicijsko obdobje tudi prehod v tržno gospodarstvo, kar pomeni veliko spremembo okolja javnopolitičnega režima. V tržnem gospodarstvu trg izraža ekonomske pogoje, ki določajo strateške priložnosti javnopolitičnih igralcev (Hoberg 2001, 14–19). Obseg javnopolitičnih virov, s katerimi razpolagajo ekonomske skupine v določenem javnopolitičnem področju, je obratno sorazmeren z njihovo ekonomsko uspešnostjo. Gospodarstvo ima moč vplivati na javno politiko zaradi sposobnosti vlaganj v nova delovna mesta, kar visoko ceni predvsem javnost. V krizah lahko grožnja gospodarstva z zapiranjem delovnih mest sproži odziv vlade in povzroči, da slabšanje gospodarske uspešnosti panoge vodi k njeni politični uspešnosti.

Vpliv trgov je v procesualnem modelu različen v posameznih fazah. V oblikovanju dnevnega reda trgi določajo odmevnost gospodarskih tematik in odpirajo možnosti novim igralcem. Pri oblikovanju alternativnih rešitev ekonomske razmere omejujejo možnosti izbire rešitev, ki bi poslabšale pogoje gospodarjenja. Trgi so pri uzakonitvi izbrane rešitve proti alternativam, ki bi ogrožale ugodne gospodarske pogoje. V fazi izvajanja politike lahko gospodarske razmere vplivajo na uspešnost izbranih ukrepov in v fazi evalvacije izstopa sorazmerna odmevnost ekonomskih posledic javne politike.

2.5.4.2 Volitve – politične stranke

V tranzicijskih državah lahko med pomembnejše spremembe v oblikovanju javnih politik uvrstimo prehod iz oblikovanja javnih politik z eno politično stranko v oblikovanje javnih politik s sodelovanjem več strank v sistemu parlamentarne demokracije.

V pristopu javnopolitičnega režima so velike spremembe javnih politik manj verjetne brez vključevanja izvoljenih politikov (Hoberg 2001, 16), zato jim je posvečena posebna pozornost, čeprav v literaturi zasledimo tudi nasprotujoča si mnenja o pomenu političnih strank v oblikovanju javnih politik. Politične stranke so v demokraciji z normativnega vidika prevladujoč dejavnik javnopolitičnih sprememb, vendar jim raziskovalci javnopolitičnih sprememb ne pripisujejo osrednje vloge (Giessen 2011, 253), in to kljub temu da naj bi bilo sodelovanje političnih strank v oblikovanju javnih politik ena od njihovih pomembnejših funkcij (Krašovec 2002, 27). Zaradi kompleksnosti vladanja se zmanjšuje vpliv splošnih strankarskih vodij in povečuje pomen specialistov, predstavnikov interesnih skupin in specializiranih ustanov za analizo javnih politik. Posebej se vloga strank zmanjšuje zaradi potreb po javnopolitičnem učenju in posnemanju ter vpliva mednarodnega okolja. Politične stranke sicer povzročijo razlike, vendar so razlike med dvema vladama lahko manj posledica njunih namenov kot sil zunaj njihovega nadzora (Howlett in drugi 2009, 67).

Politiki se običajno izogibajo specializiranim javnopolitičnim podsistemom. V oblikovanje javne politike se vključijo, ko se začne za tematiko zanimati javnost in se pojavijo priložnosti in grožnje z vidika naslednjih volitev. Racionalni pristop in njegova uporaba v teoriji javne izbire obravnava politike podobno kot zasebne podjetnike, ki delujejo za lastni interes in tudi motiv javnih igralcev za sodelovanje v procesu oblikovanja javne politike je njihov lastni interes. Politiki maksimirajo verjetnost ponovne izvolitve in zasebne spremenljivke, kot so npr. moč, dohodek, prestiž in politične ideje. Podobno, kot se vedejo posamezni igralci, se vedejo tudi politične stranke. Politiki za maksimiranje svojih koristi za svoje delovanje izberejo tiste javne politike, kjer lahko zmanjšajo javnopolitično razdaljo (angl. policy distance), ki je opredeljena kot razlika med pričakovani volivcev in tistim, kar ponuja vlada (Lane 1998, 87–88). Tako politiki zmanjšajo grožnje, ki jih predstavlja opozicija z opozarjanjem volivcev na javnopolitično razdaljo in povzroči, da se vlada odzove na njeno delovanje. Politične stranke tematik ne uvrščajo v strankarske programe, če le-te lahko koristijo nepopularnim manjšinam, vzbudijo odpor zvestih članov stranke, so odvisne od dogodkov v drugih državah in lahko nanje vplivajo nepredvidljivi ekonomski dogodki (Hill 2005, 162).

Politične stranke so lahko najpomembnejši dejavnik javnopolitičnih sprememb, ko po volitvah zamenjajo prejšnjo vladajočo koalicijo. Na volitvah politične stranke pridobijo mandate na področju zakonodajne in izvršilne veje oblasti. Politične stranke šibko vplivajo na oblikovanje dnevnega reda, pomembnejša pa je njihova vloga pri oblikovanju alternativnih

rešitev. Na javno politiko politične stranke vplivajo predvsem s kadrovanjem na izvršilnih funkcijah in v manjši meri v zakonodajnem procesu. Ni neobičajno, da člani strank ignorirajo strankarsko stališče (Howlett in drugi 2009, 68).

Teorija predstavniške demokracije vključuje model političnega procesa, v katerem politične stranke tekmujejo na volitvah s programi, med katerimi izbirajo volivci. Programi so večinoma nejasni in splošni, njihovo vsebino pa obravnavamo z vidika pomena tematike za politično stranko in specifičnosti zavez za delovanje/izboljšave v upravi. V koalicijskih vladah se pred oblikovanjem vlade oblikuje koalicijska pogodba, ki vključuje preoblikovane programe posameznih strank (Hill 2005, 161–162). Proporcionalni volilni sistem je naklonjen manjšim strankam in poveča verjetnost koalicijskih vlad ter spodbuja kulturo veta (Murphy 2008, 23–4).

Čeprav na oblikovanje javnih politik vplivajo predvsem odnosi med igralci znotraj javnopolitičnega omrežja, pa so za javnopolitične spremembe pomembne tudi širše politične institucije, kot je na primer parlament oz. državni zbor (Daugbjerg 1998, 54–5). Parlament vpliva na možnost dostopa interesne skupine v omrežje in s tem sodelovanje pri odločanju, kar pri vključevanju novih članov v omrežje lahko pomeni tudi javnopolitične spremembe. Javnopolitični proces je bil v preteklosti prevladujoče obravnavan kot neparlamentaren, vendar se je pokazalo, da širše politične strukture na makroravni lahko omejujejo ali olajšajo dejavnosti na nižjih ravneh. Neparlamentarno oblikovanje javnih politik je izhajalo iz izhodišča, da se ključne odločitve sprejmejo na ravni ministrstev, vlade, ki potem pošljejo zakonodajalcu predlog zakona samo v odobritev. Na parlamentarni ravni pa potem obstaja premalo politične volje, da se predlog zakona v zakonodajnem postopku temeljito obravnava. Parlament po takem razumevanju ne 'dela zakonodaje', ampak daje privolitev, kar lahko do določene mere opazimo tudi v praksi odločanja državnega zbora v obdobju 1993–1998 (Zajc 2000, 70). V omenjenem obdobju je 61 % predlogov zakonov podala vlada. Druge zakone so predlagali poslanci, državni svet in volivci, pri čemer je bilo sprejetih 74 % vladnih predlogov in 30 % predlogov drugih. Treba je omeniti, da je delež predlogov državnega sveta in volivcev skoraj zanemarljiv.

Večina zakonskih predlogov je tako že pripravljena in tudi do določene meje interesno usklajena, še preden pride v DZ. V DZ se različni interesi sicer spopadajo in usklajujejo, pomembno pa je, da pride do 'normativne integracije' interesnega pluralizma (Zajc 2000, 65), v kateri se oblikujejo pravne norme oz. zakoni kot skupki okvirnih pravil, ki pomembno usmerjajo vedenje državljanov in družbenih skupin. Usmerjanje je lahko neposredno z

uveljavljanjem zapovedi in prepovedi z grožnjo s sankcijami ali pa posredno, ko se z oblikovanjem in uveljavljanjem družbenih in političnih vrednot ter institucionalno prakso omejuje obseg tematik za politično odločanje na tiste, ki ustrezajo nosilcem oblasti v določenem trenutku (t. i. drugi vidik oblasti, strukturna oblast) (Bachrach in Baratz 1962 v (Daugbjerg 1998, 45).

Vpliv parlamenta izhaja iz dejavnosti strank. Strukturna oblast, ki izhaja iz strank, pomembno opredeljuje pomen posamezne interesne skupine za oblikovanje javnih politik. Stranke so na podlagi ideoloških in vrednostnih usmeritev pristranske do določenih interesnih skupin, kar lahko opazujemo s pomočjo preučevanja ideologij, splošne politike strank in volilnih obljub (programov strank). Naklonjenost stranke do interesne skupine opredeljuje tudi strukturno moč skupine v njenem javnopolitičnem omrežju. Stranke vplivajo na oblikovanje javnopolitičnih omrežij, saj bodo imele skupine, ki imajo podporo parlamentarnih strank, tudi večjo moč na mezaravni (Daugbjerg 1998, 57). Interesna skupina, ki ima parlamentarno podporo, bo oblikovala javnopolitično skupnost z državnimi igralci, ki so odgovorni za javnopolitično področje. Brez podpore strank se sicer oblikuje javnopolitično omrežje, ki pa tudi zahteva dostop, ki ga lahko omogoči podpora strank.

Na javnopolitične spremembe, za katere si prizadeva interesna skupina, vpliva njena strukturna moč v parlamentu, ki se kaže predvsem v sposobnosti pridobivanja večine, ki je oblikovana s sodelovanjem med strankami. Strukturno moč skupine tvori predvsem njena 'volilna' moč. Interesna skupina je strukturno najmočnejša, ko politiki (poslanci) sprejemajo javnopolitična načela te skupine, kasneje pa se zmanjšuje, vendar je le-to postopno, saj omrežje potrjena načela ščiti tudi v času, ko se podpora parlamenta lahko že pomembno zmanjša. Zmanjšanje strukturne moči interesne skupine lahko privede do javnopolitičnih sprememb.

Ugotavljanje strukturne moči interesne skupine se določa v večstrankarskem sistemu z analiziranjem obsega podpore strank interesni skupini, pri čemer je treba upoštevati tudi parlamentarno vlogo strank. Za merjenje strukturne moči strank so uporabne štiri dimenzije (Daugbjerg 1998, 60): prisotnost strank, ki so lojalne interesni skupini, stopnja lojalnosti stranke do skupine, strankin strateški položaj znotraj parlamenta, jakost interesov družbene skupine znotraj dominantne stranke in zaznave usklajenosti interesov skupine z interesi stranke in njene osnovne volilne baze (glej tudi poglavje 1.3).

Tako je strukturna moč interesne skupine največja takrat, ko je njena podporna stranka lojalna interesom skupine, ko ima podporna stranka velik koalicijski potencial in je dominantna stranka naklonjena interesom skupine. Najšibkejša pa je interesna skupina takrat, ko poskuša podporna stranka pridobiti volivce iz drugih družbenih skupin z žrtvovanjem interesov obravnavane družbene skupine in ko dominantna stranka ni naklonjena interesom skupine.

Strukturna moč skupin je najpomembnejša takrat, ko si interesne skupine prizadevajo za radikalnejše spremembe. V takih primerih so to predvsem skupine zunaj obstoječega omrežja (obstranci), saj že zaradi svojega značaja omrežja niso naklonjena velikim spremembam (Daugbjerg 1998).

2.5.4.3 Mednarodni kontekst oblikovanja javne politike

Oblikovanje javnih politik je predvsem suvereno notranje področje posamezne države in njenih državljanov v politično-gospodarskem kontekstu, ki ga v sodobnih družbah določata kapitalizem in demokracija kot meta instituciji, ki tvorita izhodiščno strukturo za procese oblikovanja javnih politik. Kljub temu pa narašča vpliv mednarodnega sistema na nacionalne javne politike, ki se kljub suverenosti držav ne morejo oblikovati popolnoma samostojno. Vpliv na nacionalne javne politike je odvisen od mednarodnega pritiska, lastnosti obravnavane tematike in značilnosti posamezne države. Ocenjevanje mednarodnega vpliva na javne politike je težje od ugotavljanja vpliva nacionalnega okolja, vendar se mu v sodobnem razvoju raziskovanja javnih politik posveča vedno več pozornosti (Howlett in drugi 2009, 75–78). Internacionalizacija gospodarstva in razvoj telekomunikacijskih tehnologij omogočata razširjanje učinkov dogodkov v posamezni državi na večje območje v obliki prelitja znotraj javnopolitičnih področij in med področji. Nekoč izolirana področja se lahko začnejo medsebojno prekrivati in vzajemno učinkovati. Internacionalizacija ustvarja tudi priložnosti za učenje o izkušnjah drugih držav in omogoča oblikovanje novih vzorcev procesov javnih politik, v katerih nacionalni javnopolitični igralci svoje delovanje prenesejo v mednarodno okolje, v katerem si poskušajo zagotoviti ustrezen odziv za svoje interese.

Za oblikovanje javnih politik so na makroravni pomembni procesi industrializacije, modernizacije, globalizacije in evropeizacije (Hudson in Lowe 2009, 8), ki imajo tudi mednarodno dimenzijo. Slovenija je z družbeno prenovo začela s procesom oblikovanja kapitalizma in demokracije kot novega gospodarskega in političnega sistema, kar je pomenilo tudi večjo odprtost za mednarodne vplive in povezovanje. V nadaljevanju nas bo zanimalo, kakšen je vpliv mednarodnega okolja na nacionalno javno politiko. Pri tem bomo ločeno

obravnavali štiri pristope, ki omogočajo razumevanje procesov oblikovanja javne politike in njene vsebine; javnopolitično konvergenco, javnopolitični prenos, razpršitev javnih politik in evropeizacijo.

Obsežnost in intenzivnost vpliva mednarodnega sistema na nacionalne javne politike se povečuje. Internacionalizacijo pospešuje informacijska tehnologija, ki je povzročila, da so nekoč nepovezani sektorji postali medsebojno odvisni. Internacionalizacija je tudi spodbudila možnosti za učenje o izkušnjah z javno politiko v drugih državah, kar je področje preučevanja javnopolitičnega prenosa. Posebej je pri pospeševanju učenja opazna vloga transnacionalnih epistemskih skupnosti in nevladnih organizacij. Internacionalizacija pospešuje nove pristope pri oblikovanju javnih politik, saj omogoča nacionalnim igralcem, ki niso uspeli uveljaviti svojih interesov v nacionalnem okolju, da si lahko prizadevajo pridobiti podporo v mednarodnih povezavah, kot je npr. EU (Howlett in drugi 2009, 76–78).

Mednarodni igralci imajo različne sposobnosti vplivanja na nacionalne javne politike. Med najpomembnejšimi viri, ki določajo njihovo moč, je obstoj mednarodnega javnopolitičnega režima, ki olajša prisotnost v javnopolitičnih procesih posamezne države. Mednarodni javnopolitični režimi imajo različne oblike, razsežnost pokrivanja področij, stopnje povezanosti in instrumente, s katerimi so bili ustanovljeni. Temeljijo lahko na sklenjenih pogodbah, lahko pa tudi izhajajo iz konvencij, ki so nastale na podlagi ponavljajočih se dejavnosti na mednarodni ravni. Mednarodni javnopolitični režimi vplivajo na nacionalno javno politiko s spodbujanjem določenih možnosti in omejevanjem drugih. Pomembno pa je, da lahko oblikujejo preference igralcev in olajšajo njihovo uresničevanje.

Pomembna vira mednarodnih igralcev za vplivanje na nacionalno javno politiko sta denar, ki ga lahko razdeljujejo državam, in raven teoretične ter praktične ekspertize. Vlogo mednarodnih igralcev pri oblikovanju nacionalnih javnih politik določajo lastnosti javnopolitičnega sektorja. Mednarodno okolje bo vplivnejše v sektorju z razdrobljenimi podsistemi, največji vpliv pa bo v tesno povezanih področjih, ki so naklonjeni vplivu iz mednarodnega okolja.

Ideja o globalnem vplivu na nacionalne javne politike je bila prisotna že v konceptu analize javnih politik, ki ga je oblikoval Lasswell leta 1952. Predvsem oblikovanje dnevnega reda ni več ozko nacionalno področje, ampak je pod velikim vplivom mednarodnega okolja (Parsons 1995, 231–43). Globalni vpliv na nacionalne javne politike opredeljuje koncept globalizma, ki

ga določajo: nadnacionalna podjetja, naraščajoče gospodarsko sodelovanje ter globalizacija komunikacij in medijev.

2.5.4.4 Teorija razpršitve javnih politik

V razmerah velikega vpliva mednarodnega okolja na nacionalne javne politike je za preučevanje javnopolitičnih sprememb koristen model, ki pojasnjuje, kako se javnopolitične inovacije širijo med državami in je opredeljen kot model razpršitve (difuzije) javnih politik. Razpršitev javnih politik je splošno opredeljena kot družbeno posredovana razpršitev inovacij javnih politik med političnimi sistemi in znotraj njih, vključno s komunikacijo in procesi vplivanja (Rogers 2003, 13; Knill in Tosun 2008). Koncept razpršitve izhaja iz proučevanja inovacij v gospodarstvu. Raziskovanje procesov razpršitve pomeni preučevanje vzorcev, po katerih države privzemajo inovacije. Teorija razpršitve v javnih politikah izvira iz ZDA v šestdesetih letih (Berry in Berry 1999, 169), ko se je oblikovalo stališče, da javne politike ni mogoče razumeti, če ne moremo pojasniti procesa, zaradi katerega posamezne zvezne države prevzemajo nove programe – uvedejo inovacije. Razpršitev javnih politik vpliva predvsem na oblikovanje dnevnega reda (Knill in Tosun 2008, 30).

Razpršitev javnih politik lahko pojasnujeta dva pristopa: pristop notranjih lastnosti držav in razpršitveni modeli (Berry in Berry 1999, 170–171). Pristop notranjih lastnosti temelji na podmeni, da so za prevzemanje politik od drugod pomembne lastnosti držav prevzemnic, na katere ne vplivajo druge države. Notranje lastnosti, ki vodijo k inovativnosti v ZDA, so ekonomske, politične in družbene lastnosti države. Evropski avtorji (Lenschow in drugi 2005, 801) navajajo kot notranje dejavnike razpršitve kulturo, institucije ter nacionalne družbeno-ekonomske strukture in razvoj. Kultura se nanaša na poseben javnopolitični diskurz (ideje in zgodbe v ozadju javne politike in javnopolitičnih sprememb) in je umeščena v širšo kulturo države. Institucionalne strukture ustvarjajo kontekst, v katerem se opredeli javna politika (institucionalna skladnost med obstoječo institucionalno ureditvijo in prihajajočo politiko). Institucionalni dejavniki so organizacijske strukture, formalna in neformalna pravila in postopek oblikovanja javnih politik. Družbeno-ekonomska struktura oz. razvitost države se izraža v pozornosti držav do posameznih vrednot (razvite države so usmerjene npr. v postmaterialistične vrednote). Notranji dejavnik prevzemanja javnih politik v ZDA je tudi ideološka sorodnost vlad posameznih zveznih držav (liberalno-konservativno) (Grossback in drugi 2004). Države posnemajo ena drugo iz treh razlogov: ker se med seboj učijo, ker med

seboj tekmujejo za konkurenčno prednost (izogibajo neugodnemu položaju) in zaradi pritiska državljanov, da bi se prevzela politika, ki se je začela v drugih državah.

Razpršitev javnih politik je preučevana z medvladnimi modeli, ki obravnavajo inovacije kot posnemanje (emulacijo) novosti, ki so jih sprejele že prej druge države (Berry in Berry 1999). Razpršitev javnih politik pojasnjujejo interaktivni in regionalni model ter model notranjih lastnosti držav. Interaktivni model temelji na obstoju nacionalnega komunikacijskega omrežja med državnimi uradniki na področju programov v javnem sektorju, v katerem se uradniki učijo o programih od svojih kolegov v drugih državah. Verjetnost, da bo država privzela program, je odvisna od števila interakcij.

V regionalnem razpršitvenem modelu na države vplivajo predvsem države v geografski bližini, ker je posnemanje lažje zaradi lažjega poistovetenja z državami, ki so si podobne po ekonomskih in družbenih problemih ter imajo podobno okolje.

Model notranjih lastnosti izhaja iz političnih, ekonomskih in družbenih značilnosti držav, ki prevzamejo javnopolitične programe od drugod. Država je lahko ozaveščena o obstoju politik v drugih državah, vendar njene notranje lastnosti določajo, ali in kdaj bo prevzela javno politiko, ki je v uporabi drugje. Inovativnost je večja v bogatih in gospodarsko razvitih državah. Prevzem politike je odvisen od motivacije, javnopolitičnih virov, drugih javnih politik in zunanjih dejavnikov (Berry in Berry 1999). Dejavniki motivacije so povezani s ciljem izvoljenih politikov zmagati na volitvah in njihovo občutljivostjo za razpoloženje javnosti pri odločanju o sprejemanju nove politike. Oblikovalci javnih politik so naklonjeni novostim, ki so priljubljene med volivci, oz. novostim niso naklonjeni, če je potencialna nova javna politika nepriljubljena v določeni skupini volivcev, kar ji daje videz kontroverznosti. Ovire za inovativnost so pomanjkanje ustreznih finančnih virov in javnopolitičnih podjetnikov, ki bi zagovarjali javnopolitične ideje in bili pripravljene nameniti svoje vire za pospeševanje svoje ideje.

Strang in Meyer (1993, 488) sta raziskovala institucionalne pogoje za razpršitev javnih politik kot družbeno razširjanje določenih praks znotraj populacije in uporabila relacijski model, ki temelji na podmeni, da je stopnja razpršitve odvisna od ravni interakcij med prejšnjimi in potencialnimi prevzemniki novosti. Teorije razpršitve poudarjajo racionalnost, ker se prevzame ideja, ki je videti uspešnejša ali učinkovitejša kot alternative. Za razširitev so pomembne kulturne in relacijske povezave. Kulturne povezave pomenijo razumevanje

družbenih entitet, da sodijo v isto kategorijo, kar povzroči povezanost med njimi in lahko pospeši razširitev. Zaznava podobnosti je pomemben dejavnik sprejema novosti.

Zanimiv mehanizem pospeševanja razširitve javnih politik je spodbujanje teoretiziranja o družbeni konstrukciji prevzemnikov javnih politik in javnopolitičnih praksah (npr. teoretiziranje o okoljskih politikah pospešuje njihovo razpršitev med državami). V teoretiziranju sodelujejo teoretiki javnih politik, ki so pomemben kanal razširitve (Strang in Meyer 1993, 494). Teoretiziranje je zavestni razvoj in določitev abstraktnih kategorij ter oblikovanje vzorcev vzročnosti, kot je npr. zaporedje vzrokov in učinkov. Verjetnost, da se bodo v nacionalnem kontekstu pojavile in postale vplivne kulturne kategorije (na primer ideje), je manjša, če ni prisotno oblikovanje splošnih teoretičnih modelov. Teoretiziranje se lahko nanaša na prevzemnike novosti (opredelitev populacije, znotraj katere je razpršitev predstavljiva in razumna), kar omogoča identifikacijo podobnosti znotraj kulturno prepoznavnih kategorij (npr. prepoznavanje disleksije je pospešila razpršitev novih bralnih tehnik). Teoretiziranje o razširitvenih praksah poenostavi in povzame njihove lastnosti in določi ter pojasni možne izide, kar omogoči lažje komuniciranje.

Weyland (2005, 263) pri obravnavi razpršitve pokojninskih reform v Južni Ameriki izhaja iz podmene, da domače funkcionalne potrebe ne pojasnjujejo hitrega širjenja inovacij, ampak so pomembnejši zunanji pritiski. Na nacionalni ravni se pojavijo pobude za inovacije zaradi prizadevanj za mednarodno legitimnost in uresničevanje interesov oblikovalcev politik.

Pri obravnavanju načinov za uresničevanje interesov se oblikovalci politik odločajo na podlagi racionalnega učenja in spoznavne hevrstike. Država z uvajanjem sodobnih rešitev od drugod predstavlja svojo modernost in s tem poveča legitimnost oblikovalcev politik. Racionalni pristop poudarja uresničevanje lastnih interesov in temelji na podmeni, da odločevalci lahko delujejo po načelih popolne racionalnosti: pojav problema sproži široko iskanje rešitev v mednarodnem okolju in po sistematični analizi stroškov ter koristi se privzame inovacija.

Spoznadni hevrstični pristop temelji na omejeni racionalnosti (angl. bounded rationality). Ljudje namesto obsežnih analiz uporabljajo bližnjice za lažje obdelovanje velikega števila informacij za sprejemanje odločitev. Kakovost odločanja je manjša, ker se poveča tveganje sistematičnega popačenja informacij in pristranskosti. Spoznavni hevrstični pristop nesorazmerno poveča pozornost na sosednje države. Izhaja iz navideznih pričakovanj (obljub), in ne na izkazani uspešnosti.

Zunanji dejavniki ne morejo prisiliti držav k sprejemu politik brez njihove privolitve, lahko pa jih naredijo za zelo primerne s preoblikovanjem preferenc in odločevalce prepriča, kaj si želijo. Interesi domačih igralcev so v tem primeru družbeno konstruirani. Sprejem politik tako ni posledica zasledovanja ciljev, ampak 'magnetske' privlačnosti vtisa legitimnosti (Weyland 2005, 273). Namesto iskanja rešitev za probleme se iščejo inovacije, ki so privlačne, ker so videti moderne in primerne. Z večanjem števila posnemovalcev se večja atraktivnost rešitve.

S spodbujanjem normativnih in simboličnih vidikov javne politike je lažje sprožiti inovacije na področju distributivnih politik, ker obstajajo izraziti zmagovalci in manj izraziti poraženci.

Pri ocenjevanju idej iz tujine, ki bi lahko postale inovacije v državi, so oblikovalci javnih politik zaradi svojih omejenih zmogljivosti obravnavanja informacij prisiljeni uporabiti spoznavne bližnjice. Tri najpomembnejše bližnjice so hevristika dosegljivosti, reprezentativnost in sidranje. Hevristika dosegljivosti izhaja iz tendence ljudi, da pripisujejo prevelik pomen informacijam, ki so trenutne, vzbujajo pozornost in dajejo vtis dosegljivosti. Zaradi tega se zanemarjajo druge pomembne informacije in se izkrivlja presoja. Reprezentativnost vpliva na ocenjevanje izkušenj o uspešnosti drugih držav z opazovano javno politiko, saj izhaja iz ravnanja ljudi, ki sprejmejo pretirano jasne, zanesljive in trdne zaključke iz nezanesljivih baz podatkov (posploševanje iz posameznih primerov). Pri učinku sidra odločevalci pripišejo neustrezno težo izhodiščnim vrednostim – prvim informacijam, s katerimi so bili soočeni, kar vpliva na obseg prilagajanja modela druge države njihovim potrebam. Prav tako se odločevalci upirajo tudi velikim odmikom od izhodiščnih točk (Weyland 2005, 284).

2.5.4.5 Prenos javnih politik

Prenos javnih politik (angl. policy transfer) je generičen okvir, ki vključuje različne koncepte, povezane s procesi prenosa znanj o javnih politikah, upravnih ureditvah in institucijah iz določenega časa ali prostora za uporabo pri razvoju politik, upravnih ureditev in institucij v drugem času ali prostoru (Dolowitz in Marsh 1996, 344). Javnopolitični odločevalci v določeni državi uvažajo inovativne politike, ki so razvite v drugih državah s prepričanjem, da bodo podobno uspešne tudi v spremenjenem domačem kontekstu. Predmet preučevanja prenosa politik je omejen na namensko učenje o politikah in usmerjenost v delovanje. Zato je pogoj za obstoj javnopolitičnega prenosa zavestna odločitev o obravnavanju politik v drugih okoljih, ki se kasneje odraža v javnopolitični dejavnosti (Evans 2009, 244). Nosilec

zavestnega delovanja je posameznik ali organizacija (agent), katerega prisotnost je bistven indikator zavestnega delovanja.

Prenos politik označujejo poleg prisotnosti nosilca prenosa in sistema prepričanj o javni politiki, ki ga podpirajo njeni zagovorniki, tudi javnopolitični viri, ki so vključeni v proces javnopolitično usmerjenega učenja. Na prenos vplivata tudi določitev vlog udeležencev v prenosu ter vsebina prenosa, ki si ga agenti prizadevajo doseči. Nosilci prenosa so politiki, uradniki, javnopolitični podjetniki, organizacije za analizo javnih politik (angl. think tank), organizacije znanja, znanstveniki in ostali strokovnjaki, skupine pritiska, globalne finančne institucije, mednarodne organizacije in supranacionalne organizacije (Stone 2000a).

Procesi prenosov politik so lahko prostovoljni (npr. učenje od drugih), pogojevani in prisilni. Prostovoljni prenos izhaja iz racionalnega, v delovanje usmerjenega prizadevanja za reševanje javnih problemov, ki izhajajo iz zaznave nezadovoljstva javnosti ali strokovnjakov z obstoječo politiko. Na začetek procesa javnopolitičnega prenosa lahko vpliva tudi nov dnevni red zaradi sprememb v vladi ali v vodstvu javne organizacije pa tudi politične strategije, ki si prizadeva legitimirati že sprejete odločitve. Javnopolitični prenos lahko uporabijo tudi javnopolitični podjetniki, da izboljšajo možnosti tematike na dnevnem redu, v podporo političnih zaveznikov in oslabitev političnih nasprotnikov.

Prenosi politik z različno stopnjo prisile so značilni za države v razvoju. Oblika prenosa je pogojevani prenos, ki nastopi v razmerah, ko sprejme država javnopolitične spremembe zaradi pritiska drugih igralcev, ki v zameno za spremembo politik ponujajo vire (subvencije, podpore, donacije ipd.).

Pod okrilje koncepta prenosa politik se uvrščajo različne oblike prenosa, in sicer učenje od drugih, javnopolitično sledenje držav (angl. policy bandwagoning), posnemanje (emulacija), usklajevanje (harmonizacija) in sistematično iskanje idej (angl. systematically pinching ideas) (Stone 1999, 52), in jih bomo kratko predstavili v nadaljevanju.

Učenje od drugih

Učenje od drugih (angl. lesson drawing) je edina oblika javnopolitičnega učenja v Sloveniji, ki je institucionalizirana, zato ji bomo posvetili večjo pozornost. Poslovník Državnega zbora (PoDZ-1-UPB1) v 115. členu določa, da je obvezna sestavina uvoda predloga zakona tudi prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije, in sicer v najmanj treh pravnih sistemih držav članic Evropske unije.

Področje učenja od drugih pomeni ugotavljanje možnosti prenosa programov iz enega prostora v drugega, pri čemer ne gre za obravnavanje, kaj naj bi politiki naredili ali ne naredili (Rose 1991, 6). Prizadevanja oblikovalcev politik za učenje od drugih temelji na izhodišču, da se oblikovalci politike srečujejo z enakimi problemi kot njihovi kolegi v drugih državah in se zato lahko od njih učijo. Oblikovalci politik se pri učenju od drugih vedejo kot podjetniki, ki sledijo drugim uspešnim podjetnikom (Majone 1991).

Poudarek pri učenju od drugih je na učenju razumevanja pogojev, pri katerih politike ali prakse (programi) delujejo v izvorni državi in kako jih ustvariti v domači državi, kar bi omogočilo delovanje programov na podoben način tudi v deželi uvoznici (Stone 2000b). Izhodišče za učenje od drugih držav je spoznanje, da je lažje poiskati podobnosti med enakimi javnopolitičnimi področji med državami kot najti podobnosti med javnopolitičnimi področji v isti državi (Rose 1991, 4).

Osnovni predmet učenja od drugih so programi kot specifični ukrepi, ki določajo način, kako se javnim uslužbencem podeli avtoriteta za porabo denarja za doseganje opredeljenih ciljev politik. Programi so instrumenti javnih politik, s katerimi se dosegajo cilji politik oz. finančni instrumenti, storitve javnih uslužbencev in normativna pravila. V nasprotju s cilji politik, ki so pogosto nejasni in nedoločni, so programi konkretni in specifični. Lekcija je rezultat učenja in vsebuje zaključke o obstoječih programih drugje (prostorska ali časovna ločenost), ki se lahko uporabijo doma. Vsebuje podroben opis vzrokov in posledic možnih delovanj, ki jih vlada lahko upošteva z vidika izkušenj od drugje. Obravnava lekcij temelji na empiričnih izhodiščih, ki izvirajo iz opazovanj, in dokazih o učinkih ukrepov v uporabi drugje. Lekcija kljub temu presega zgolj evalvacijo programov drugih držav, vsebuje tudi presojo, kako prilagoditi dejavnost (programe) drugih držav v program, ki bi ga lahko uporabila vlada doma (Rose 1991, 7–8; 2005, 16). Lekcije o programih drugih držav se uporabljajo za reševanje problemov doma, vendar je pomembno, da za njihovo uporabo ni potrebna sprememba vedenja kot pogoja za učenje. Lekcije so podrobni opisi programov, in ne 'velike ideje', ki lahko ustvarijo spremembe javnopolitične paradigme.

Pri učenju od drugih je lahko prisotno sklicevanje na samo izvorno državo kot simbol, s katerim se pridobi podpora prenosu programov. Tako simbolno sklicevanje na izvorno državo ne predstavlja učenja. Simboli so nejasni motivi za akcijo, medtem ko so lekcije vse podrobnosti o programu.

Učenje od drugih se loči od študij razširitve politik, ki pozornost namenjajo predvsem lastnostim tistega, ki prevzame politiko, in vzorcem razširjenja, pri čemer se upoštevajo geografski vidiki, družbenoekonomski vzorci in individualne lastnosti oblikovalcev politike. Pomembna lastnost učenja od drugih je prostovoljnost in je nasprotna pristopom študij razpršitve, ki temeljijo na tehnokratskem determinizmu, da podoben problem narekuje podobno rešitev.

Oblikovalci javnih politik zaradi pomanjkanja časa ali znanja niso perfekcionisti, ki si stalno prizadevajo za popolno javno politiko – ampak se zadovoljijo s tem, da program deluje. Ključno za dejavnost oblikovalcev javnih politik ali njihovo pasivnost je razmerje med pričakovanji in dosežki. Dokler program izpolnjuje pričakovanja, tudi obstaja zadovoljstvo in lahko deluje po rutini, kar je način dela javne uprave. Za ustvarjanje nezadovoljstva mora biti prekinjena rutina, ki vodi k vzbujanju pozornosti politikov na oblasti. Pozornost politikov je težko pridobiti, saj posedujejo tudi vidik moči, ki ga Deutsch (1963: po Rose 1991, 11) opiše kot »sposobnost govoriti namesto poslušati in možnost si privoščiti se ne učiti«.

Oblikovalci javne politike začnejo iskati novo znanje o programih šele potem, ko obravnavajo lastne programe z vidika količinskih sprememb (več enakega) in izkušenj. Pri strukturnih spremembah ne zadostuje več pristop, ki je usmerjen v domači program. Izdelava novega programa lahko poteka na več načinov (Rose 2005, 81):

- fotokopiranje – izdelava popolnoma enakega programa;
- kopiranje – posnemanje skoraj vseh elementov programa;
- adaptacija – sprememba podrobnosti v dizajnu in ohranjanje bistvenih elementov;
- posnemanje (emuliranje) – izboljšanje prevzetega (možne so inovacije);
- hibridizacija – kombiniranje elementov programov z enakimi cilji iz različnih prostorov;
- sinteza – kombiniranje sorodnih elementov iz različnih programov v celoto, ki je nekaj novega;
- inspiracija – oblikovanje novega programa, ki ni neskladen s programom, ki je bil navdih za oblikovanje domačega programa;
- selektivno posnemanje – privzemanje zanimivih, vendar ne nujno potrebnih elementov drugih programov in izpuščanje delov, ki so sporni, a bistveni.

V primeru obstoja zaznanega problema, za katerega obstajajo rešitve (programi) v drugih državah, so oblikovalci politik naklonjeni uporabi že izvajanih programov od drugod. S tem zmanjšajo politični pritisk v okoliščinah, ko primanjkuje časa, ki bi omogočal bolj analitičen

in sistematičen pristop. Pristop je skladen z učenjem od drugih, ko se ne posreduje samo lekcija o uspešnosti programa v drugi državi, ampak tudi ocena o njegovi uresničljivosti v nacionalnem institucionalnem, ekonomskem in političnem okolju. Vzorčni programi se bodo verjetneje uporabili, ko bo tematika na institucionalnem dnevnem redu in celo potem, ko bo javnopolitična odločitev že sprejeta. Iskanje najboljše politike je razširjena oblika učenja od drugih in vključuje širši nabor držav, v katerih oblikovalci politik iščejo alternativne oblike rešitve problemov. Proces iskanja vključuje prekrivanje (angl. mixing) in ustrežanje (angl. matching), pri čemer se države vedejo kot reševalke problemov, ki si prizadevajo pridobiti čim več informacij za sprejem zadovoljive rešitve. Politični odločevalci lahko uporabijo primere drugih držav za ustvarjanje legitimnosti sklepov, ki so bili že sprejeti. Dokaze o delovanju programov od drugod uporabljajo selektivno, nepopolno in tudi na anekdotični ravni. Informacije se lahko pojavijo v zaključnem delu javnopolitičnega procesa, ko je odločitev že sprejeta (Rose 2005).

Subjektivna določitev držav, ki so primerne za učenje, je pomembnejša kot prostorska bližina. Pomembne so politične vrednote za smer iskanja rešitev, ker oblikovalci politik raje iščejo lekcije pri tistih, ki so jim politično bližje. Pri tem se zastavlja vprašanje, ali politične vrednote oblikovalcev politik v določenem času odražajo tudi družbene in kulturne vrednote (Robertson 1991, 68).

Učenje od drugih je verjetnejše, če program ne odstopa po svojih posebnostih, če obstajajo zamenljive institucije za izvajanje programov, če so si sistemi držav podobni, če je vzročnost delovanja programa enostavna in je obseg zelenih sprememb majhen. Za učenje je pomembna tudi skladnost v vrednotah oblikovalcev politik in vrednotah programa (James in Lodge 2003).

Za uspešno učenje od drugih so pomembna prepričanja o delovanju sveta, vključno s pričakovanji o odzivu državljanov na lekcije drugih držav. Pogoji, ki povečajo možnost uspeha pri uporabi lekcij, so jasno opredeljen cilj, in sicer samo en cilj, enostavnost programa, preverjenost programa z vidika družbenega, političnega in tehničnega znanja, možnost prožnega obravnavanja elementov programa in zavezanost političnih voditeljev (Rose 2005, 118).

Politični motivi so glavni razlog za učenje od drugih, a ne edini. Na uporabo znanja drugih držav vplivajo tudi komunikacijski kanali, skladnost programa in lastnosti javnih politik (npr. kompleksnost, možnost natančne evalvacije). Med najpomembnejšimi lastnostmi je tudi

presoja o uresničljivosti programov (Majone 1991, 80). Na izbiro držav za učenje vplivajo tudi jezikovna enakost, bližina, ki omogoča zbiranje podatkov, osebna poznanstva in obsežnost dokumentacije o politikah. Uspešno učenje je odvisno od ocene prenosljivosti programa in ocene možnih sistemskih, instrumentalnih in stroškovnih ovir. Sistemske spremenljivke, ki vplivajo na učenje od drugih, so politična kultura, sestava vlade, družbenoekonomske razmere in pretekle politike. Politiki zavračajo programe, ki so zaznani kot normativno nesprejemljivi z vidika skupnih norm in običajev, čeprav so programi drugje uspešni (Robertson 1991, 68).

Lekcije o programih v drugih državah so pogosto obravnavane kot strokovna dejavnost, vendar niso politično nevtralne, ampak so lahko pomembno politično orožje. Moč lekcije je v možnosti usmerjanja odločitve in vplivanja na koalicije zagovornikov (Robertson 1991, 55–57). Politični dejavniki močno vplivajo na način, s katerim oblikovalci politik uporabijo lekcije, in način, ki spremeni lekcije v javnopolitične rezultate. Lekcije igrajo različne politične vloge v različnih stopnjah javnopolitičnega procesa. V fazi oblikovanja dnevnega reda bo učenje od drugih naklonjeno zagovornikom sprememb, v fazi odločanja pa bo učenje bolj uravnoteženo med zagovorniki in nasprotniki sprememb.

Lekcije so uporabne za manipulacijo tekmujočih idej in zato vplivajo na izide procesa oblikovanja javnih politik. Lekcije vplivajo na politiko, ko razširijo ali skrčijo obseg političnega konflikta (zagovorniki politike poudarjajo koristi, nasprotniki stroške).

James in Lodge (2003, 179) priznavata velik vpliv koncepta učenja od drugih na raziskave javnih politik v Veliki Britaniji, vendar ga ne obravnavata kot nov pristop, saj naj ne bi prispeval novega pogleda in identificiral novih pojavov ali trendov. Učenje od drugih je zelo podobno racionalnemu pristopu, ki s konceptom učenja od drugih ni presežen. Poudarjata, da je težko najti dokaze, da gre za učenje lekcij, in ne za splošen racionalni pristop, ki vključuje tudi pridobivanje znanja o politiki (celo nespremenjeno stanje je lahko utemeljeno na negativnih lekcijah od drugod). Vsekakor pa koncept učenja od drugih pogloblja racionalni pristop pri oblikovanju javnih politik.

2.5.4.6 Javnopolitična konvergenca

Za popolnejše razumevanje javnopolitičnih procesov je treba obravnavati tudi posebne mehanizme, prek katerih se vpliv makrostrukturnih procesov odraža v javnopolitični konvergenci (Busch in Jurgens 2005, 862). Izhodišče teorije konvergence je, da ko družbe

prevzamejo industrijsko strukturo, začnejo delovati procesi, ki oblikujejo družbeno strukturo, politične procese in javne politike v državah po enakem vzorcu (Bennett 1991). Slovenija je posocialistična država, ki je v veliki meri prevzela, ne samo strukturo na ravni industrializacije, ampak tudi politično ureditev držav Zahodne Evrope. Zato se zastavlja vprašanje vpliva prevzema tudi na javne politike.

Javnopolitična konvergenca je eno osrednjih raziskovalnih področij primerjalnih študij javnih politik (Howlett 2000, 307; Seeliger 1996; Bennett 1991). Kot predmet raziskovanja je javnopolitična konvergenca prisotna predvsem na področju javnih politik na območju Severne Amerike, v zadnjem obdobju pa postaja zanimiva tudi za raziskovalce v Evropi (Jordan 2005). Raziskave javnopolitične konvergence so vedno pomembnejše področje politološke znanosti zaradi preučevanja vpliva na nacionalne politike, ki so posledica evropeizacije in globalizacije. Število raziskav konvergence narašča, a so vzroki in pogoji za pojav konvergence razumljeni zgolj omejeno, ker je bil poudarek začetnih raziskav na empiričnem opisovanju, in ne na sistematičnem oblikovanju teorij mehanizmov (Knill 2005). Zaradi ocene o veliki pomembnosti raziskav konvergence je presenetljivo, da so ocene o pojavnosti konvergenca javnih politik med državami precej zadržane, saj naj bi bilo konvergenca javnih politik malo, in to kljub globalizaciji in povezovanju v supranacionalne povezave, kot je Evropska unija (Jordan 2005, 947; Dimitrova in Steunenberga 2000).

Pogosto uporabljena opredelitev konvergenca izhaja iz osemdesetih let prejšnjega stoletja in je uporabljena v dveh preglednih obravnavah pojma javnopolitične konvergenca, ki označuje usmerjenost družb, da si postajajo podobne in razvijajo podobnosti v strukturah, procesih in rezultatih (Karr 1983 po (Bennett 1991, 215; Drezner 2001). Javnopolitična konvergenca se lahko nanaša na javnopolitične cilje, vsebino (formalni izraz vladnih javnih politik v obliki zakonov, administrativnih pravil ipd.), ukrepe, rezultate in javnopolitične sloge. Knill (2005, 768) je javnopolitično konvergenca definiral kot vsako povečanje podobnosti med eno ali več lastnostmi določene javne politike (javnopolitični cilji, instrumenti, nastavitve) med celoto političnih pristojnosti (supranacionalne institucije, države, pokrajine, lokalne oblasti) v opredeljenem časovnem obdobju. Javnopolitična konvergenca opisuje končni rezultat procesa javnopolitičnih sprememb v času, ki vodi k skupni točki brez upoštevanja vzrokov (Bennett 1991; Knill 2005).

Od koncepta konvergenca ločimo pojem izomorfizem, ki je opredeljen kot proces poenotenja (homogenizacije), ki prisili eno enoto populacije (npr. državo članico EU) k podobnosti z ostalimi enotami, ki so soočene z enako celoto dejavnikov okolja. Od javnopolitične

konvergenca se izomorfizem razlikuje po osredotočenosti empiričnih opazovanj, ki so pri izomorfizmu organizacijske in institucionalne strukture, pri konvergenci pa spremembe lastnosti nacionalnih javnih politik.

Pojem konvergenca na območju Republike Slovenije ni nov. Z njim se je bilo mogoče srečati v obdobju pred družbenim prehodom v razpravah na ravni politične ekonomije, o razvoju takrat vzporednih družbenoekonomskih sistemov socializma in kapitalizma. Teorija konvergenca socializma in kapitalizma je temeljila na ugotovitvah, da oba sistema kažeta tendenco medsebojnega zблиževanja in je napovedovala zlitje v nov, tretji sistem, ki bi optimalno vseboval pozitivne lastnosti prejšnjih sistemov. Konvergenca sistemov naj bi bila posledica razvoja znanosti in tehnike, družbenih institucij, planiranja in programiranja, izobraževanja, industrializacije in rasti dohodka na prebivalca. Zahodne in vzhodne države naj bi se preoblikovale v 'industrijske družbe', v katerih bi prenehale obstajati ideološke in strukturne razlike med kapitalizmom in komunizmom (Senjur 1991, 68; Unger in van Waarden 1995, 5).

Pri raziskavah javnopolitične konvergenca so izhodiščna vprašanja kaj konvergira, kako konvergira (mehanizmi) in zakaj konvergira (vzroki) (Unger in van Waarden 1995, 4–21).

Vsebina konvergiranja

Odvisna spremenljivka pri obravnavanju konvergenca je stopnja konvergenca vsebin približevanja. Zaradi pritiskov internacionalizacije lahko konvergira celoten družbeni sistem, družbeni segment (npr. gospodarstvo, politične strukture) ali javne politike (Unger in van Waarden 1995, 12). Bennett (1991) v vsebino konvergenca uvršča cilje, vsebine, ukrepe in učinke javnih politik ter javnopolitični slog. Raddaeli (2005) navaja med drugim tudi diskurz kot predmet konvergenca.

Merila za določanje konvergenca kot naraščajoče podobnosti javnih politik, ki poteka v času, so: a) stopnja konvergenca, ki se nanaša na podobnost javnopolitičnih rezultatov in javnopolitičnih učinkov; b) smer konvergenca, ki označuje stopnjo ujemanja konvergenca s tendenco približevanja ali oddaljevanja od povprečja v obravnavanem časovnem obdobju; c) območje konvergenca, s katerim opredelimo število držav in javnih politik, na katere vplivajo mehanizmi konvergenca (Knill 2005).

V svoji raziskavi bomo uporabili predvsem teoretične vidike konvergence, s katerimi lahko osvetlimo javnopolitične spremembe zaradi učenja. Zato bomo predstavili mehanizme, ki vodijo h konvergenci, in dejavnike, ki jo sprožijo oziroma omogočajo.

Mehanizmi konvergence

Mehanizmi konvergence so posledica povečanega pritiska internacionalizacije kot procesa povečanega stika med državami in preseganja državnih meja. Globalizacija je posebna oblika internacionalizacije, v kateri upoštevamo vse države (Unger in van Waarden 1995, 12). Konvergenca se pojasnjuje tudi s strukturnimi spremembami zaradi družbenih in gospodarskih učinkov modernizacije, ki je posledica industrijskega razvoja (Busch in Jurgens 2005).

Bennett (1991) kot mehanizme konvergence navaja penetracijo, omrežja elit in javnopolitičnih skupnosti, uskladitev in emulacijo. Unger in van Waarden (1995, 21) dodajata tudi tržne sile, imitacijo in prisilo, vendar se zdi, da so tržne sile vzrok za pojavljanje konvergenčnih mehanizmov, in ne mehanizem. Howlett (2000) med mehanizme konvergence uvršča emulacijo, dominacijo in uskladitev. Najširši nabor pa predstavlja Holzinger in Knill (2005, 781–786), ki med mehanizme konvergence uvrščata mednarodno uskladitev, vsiljevanje, konkurenčnost na področju regulacije, transnacionalno (nacionalno) komunikacijo in neodvisno reševanje problemov. Busch in Jurgens (2005) med mehanizme poleg uskladitve in prisile uvrščata tudi razpršitev, ki jo zaradi povezanosti z učenjem v disertaciji obravnavamo podrobneje v poglavju 2.5.5.1.

Mednarodna uskladitev vodi h konvergenci med državami, ki izpolnjujejo enotne zakonske obveze mednarodne zakonodaje. Države so z zakonodajo zavezane prevzeti podobne javne politike in programe kot del njihove obveznosti članice mednarodne institucije, v katero so se včlanile zaradi medsebojne odvisnosti pri reševanju skupnih problemov, kar lahko opredelimo kot mednarodni režim¹³ na določenem področju.

Vsiljevanje kot mehanizem konvergence nastopi, ko zunanji politični igralci prisilijo državo, da sprejme določeno javno politiko. Zunanji igralec je ali posamezna država ali mednarodna institucija. V odnosu dveh držav mora obstajati odvisnost, ki je posledica asimetrične

¹³ Mednarodni režim sestavlja celota implicitnih in eksplicitnih načel, norm, pravil in odločevalskih postopkov, znotraj katerih konvergirajo pričakovanja igralcev v določenem področju mednarodnih odnosov (Bennett 1991).

razporeditve moči med državama in obstoj negativnih eksternalij, ki jih povzroča ena od držav. V primeru vpliva mednarodne institucije na državo pa mora institucija nadzorovati kritične vire, od katerih je država odvisna. Vsiljevanje je vsebinsko blizu neposrednemu prisilnemu prenosu (Dolowitz in Marsh 1996; Dolowitz 2000; Dolowitz in Marsh 2000b), pri katerem ena država neposredno prisili drugo državo v sprejem določene javne politike ali pa izvede prisilo s pogojevanjem. Zunanji pritisk lahko pomaga sicer demokratično izvoljenim vladam sprejeti javno politiko, ki ni priljubljena med državljani.

Konkurenčnost na področju regulacije se pojavi kot mehanizem konvergence, ko države prilagajajo javne politike zaradi zagotavljanja konkurenčnosti svojega gospodarstva v mednarodnih gospodarskih povezavah, ki temeljijo na prostem pretoku dela, blaga in kapitala. Države se odzovejo na grožnje prenosa gospodarskih dejavnosti v države z nižjo ravno regulacij, kar lahko vodi k 'tekmi za dno'. Pojavi se lahko tudi nasproten pojav, ko si v integracijah, kot je npr. Evropska unija, države z visokimi standardi regulativne zaščite prizadevajo za sprejem enakih standardov tudi v drugih državah, kar označujemo kot 'tekma za vrh' (Unger in van Waarden 1995, 18–19).

Mednarodna komunikacija je skupek različnih, a povezanih mehanizmov, ki vodijo h konvergenči izključno zaradi komuniciranja med državami. V to skupino mehanizmov se uvrščajo učenje od drugih, transnacionalno reševanje problemov, emulacija javnih politik in mednarodno podpiranje javnih politik. V mednarodni komunikaciji imajo pomembno vlogo omrežja elit in javnopolitične skupnosti, ki jih razumemo kot mednarodne skupine igralcev s skupnimi motivi, ekspertizo in informacijami o skupnem problemu (epistemske skupnosti). Konvergenca izhaja iz obstoja skupnih idej v sorazmerno trdno povezanih in trajnih omrežjih elit, ki so vključene v redne interakcije na mednarodni ravni in si prizadevajo širiti strokovno znanje in skupni način reševanja problemov (Bennett 1991; Howlett 2000).

Transnacionalno reševanje problemov vsebuje podmeno o procesu racionalnega učenja, v katerem se oblikujejo skupne zaznave problemov in rešitve za podobne domače probleme v različnih državah. Proces poteka v mednarodnih omrežjih elit oz. epistemskih skupnosti.

Posnemanje (emulacija) javnih politik povzroči konvergenco predvsem zaradi želje držav po podobnosti z drugimi državami, in ne toliko zaradi prizadevanj po uspešnem reševanju problemov. Posnemanje je treba ločiti od učenja, kajti pri učenju se je mogoče učiti tudi o napakah in narediti nasprotno, kot je to naredila opazovana država (Unger in van Waarden 1995), kar pa je v nasprotju z Bennettom (1991) in Howlettom (2000, 309), ki v posnemanje

vključujeta tudi proces učenja, v katerem država uporablja dejstva in izkušnje o programih in izkušnjah drugih držav. V disertaciji bomo vidike učenja obravnavali zunaj procesov posnemanja.

Stopnja posnemanja je funkcija števila držav, ki so že sprejele določeno javno politiko, prizadevanja organizacij za družbeno legitimnost s privzemanjem oblik ali praks od drugod, psihološke želje igralcev, da ne zaostajajo (posnemovalni izomorfizem), in racionalnih motivov, kot je na primer nujnost sprejema ukrepov.

Mednarodno pospeševanje javnih politik povzroči konvergenco zaradi pritiska po legitimnosti, ki ga ustvarijo mednarodne institucije za promocijo določenega javnopolitičnega modela, kar motivira države za prevzem določene javne politike. Čeznacionalni prenos javne politike spodbujajo nezavezujoči mednarodni sporazumi o široko opredeljenih ciljih in standardih, ki naj bi si jih države prizadevale dosegati. Institucionaliziran je medsebojni pregled (angl. peer review), primerjanje in prepoznavanje najboljših praks.

Neodvisno reševanje problemov označuje podobno odzivanje javnopolitičnih odločevalcev na podobne probleme. Med državami ne obstaja komunikacija, vzroke za podobno odzivanje pa določajo funkcionalni, tehnokratski ali tehnološki determinizem.

Dejavniki konvergence

Na pojav konvergence javnih politik vplivajo mednarodni in domači dejavniki. Države se različno odzovejo na impulze iz mednarodnega okolja, kar je odvisno od notranjih lastnosti posamezne države. Vodijo jih ideološke preference oblikovalcev javnih politik, raziskave in informacijske možnosti ter struktura odločanja. Pomemben je tudi politični kontekst (Radaelli 2005, 927), ki ga opredeljujejo vrsta birokracije, zmožnosti vlade obravnavati distribucijski konflikt in lastnosti javnopolitičnega procesa.

Med dejavnike konvergence lahko uvrstimo lastnosti javnopolitičnih področij (Unger in van Waarden 1995, 21–2), pri čemer je spremenljivka stopnja institucionaliziranosti obravnavanega področja. Visoka stopnja institucionalizacije javnopolitičnega področja povzroči večjo nespremenljivost področja z vidika konvergenčnih mehanizmov. Tako je z vidika ekonomskih politik primerna delitev na alokativne/regulativne, distributivne in stabilizacijske politike. Stabilizacijska politika je najboljčutljivejša na internacionalizacijo zaradi navezanosti na kapital kot najgibljivejši proizvodni dejavnik. Distributivna in

alokativna/regulativna politika sta manj pod vplivom kapitala in bolj pod vplivom nacionalne kulture, zakonodaje ter javne uprave.

Pri obravnavanju dejavnikov konvergence lahko ločimo sociološki in politološki pristop. Sociologi tako trdijo, da morajo imeti tuji modeli politik ali organizacijskih ureditev ustrezen družbeni pomen, medtem ko politologi poudarjajo pomen institucij in virov, potrebnih za prevzem javnopolitičnih inovacij. Domači strukturni dejavniki, ki vplivajo na verjetnost, da se bo država odzvala na mednarodne spodbude za javnopolitične inovacije, so kultura, institucionalna ureditev in družbeno-ekonomsko okolje (Lenschow in drugi 2005, 799–803).

Kultura države predstavlja širši okvir, v katerem se za določeno javno politiko oblikuje specifičen politični diskurz – ideje in naracija v ozadju javne politike in javnopolitičnih sprememb. Mednarodne dejavnosti na področju določene javne politike (npr. okoljska modernizacija) dobijo svoj konkretni pomen v posamezni državi zaradi vpliva kulture, ki določa posamezno državo.

Institucionalna ureditev je opredeljena v ožjem pomenu institucij, in sicer kot organizacijske strukture, formalna in neformalna pravila ter postopki oblikovanja javnih politik. Institucionalne strukture so lahko spodbuda, lahko pa tudi ovira za javnopolitične spremembe. Tako je verjetnost, da bo država članica uspešno izvajala politiko Evropske unije, pomembno odvisna od ujemanja obstoječe institucionalne ureditve v državi članici in institucionalnih posledicah prihajajoče javne politike.

Družbeno-ekonomska struktura države je sicer neločljivo prepletena s kulturo in institucionalno ureditvijo, a ima tudi kot samostojni dejavnik pomembno vlogo pri konvergenci javnih politik. Tako lahko z večjo verjetnostjo pričakujemo oblikovanje javnih politik, ki na primer ugodno učinkujejo na okolje, v državah z razvitim storitvenim sektorjem in visoko razvitim gospodarstvom.

Na primeru okoljske politike je mogoče ugotoviti različen vpliv domačih dejavnikov konvergence na vrste javnopolitičnih sprememb, če so razdeljene po Hallu (1993) na spremembe javnopolitičnih paradigem, javnopolitičnih ukrepov ter spremembe nastavitve parametrov ukrepov. Konvergenca **javnopolitičnih paradigem** (idej, načel in ciljev) je odvisna predvsem od podobnosti kultur držav in manj od njihove institucionalne ali družbeno-ekonomske podobnosti. Spremenljivka, ki omogoča razvrščanje držav s kulturnega vidika, je lahko religija. Tako je mogoče pojasniti podobnost okoljevarstvene paradigme med državami z vidika različnih ravni antropocentričnega obravnavanja okolja ('svetlo zeleno' –

antropocentrizem – in 'temno zeleno' – ekocentrizem). Okoljevarstvena paradigma, ki temelji na ekocentrizmu, je verjetnejša v državah, v katerih prevladuje protestantizem, ki posebej poudarja pomen morale, osebne odgovornosti, pesimističnega pogleda na svet in samodiscipline (Vogel 2002 v Lenschow in drugi 2005). Religijske lastnosti držav imajo vpliv tudi na odločitve vlad na sicer materialnih področjih javnih politik, kot je na primer liberalizacija gospodarstva (Simmons in Elkins 2004, 187).

Z vidika sprejetih **javnopolitičnih instrumentov** je podobnost držav odvisna predvsem od podobnosti institucionalne ureditve in manj od kulturne ali družbenoekonomske podobnosti. Države z (liberalno) pluralistično ureditvijo bodo z večjo verjetnostjo uporabile ekonomske instrumente, medtem ko države z neokorporativno strukturo uporabljajo ukrepe, ki temeljijo na pogajanjih, soglasju in zaupanju. Države, ki jih lahko označimo kot 'statisti', bodo dale prednost neposrednim regulativnim instrumentom.

Nastavitve **parametrov instrumentov** okoljske politike je mogoče pripisati predvsem družbeno ekonomskim podobnostim držav, manj pa kulturni in institucionalni podobnosti. Države s podobno ravno ekonomske razvitosti bodo uporabile podobno kvantifikacijo standardov in norm ali pa višino okoljevarstvenih dajatev.

2.5.4.7 Konvergenca v Evropski uniji

Slovenija je od leta 2004 članica Evropske unije, pred tem pa je bila vključena v proces prevzemanja pravnega reda (*Acquis communautaire*) Evropskih skupnosti. Kljub temu procesu Evropske unije ne bomo obravnavali kot pomembnega dejavnika konvergence politike divjadi. Naše izhodišče bo, da Evropska unija kot nadnacionalna povezava nima pomembnejšega vpliva na konvergenco zaradi narave oblikovanja javnih politik v Evropski uniji. Evropsko povezovanje je namreč v t. i. Zahodni Evropi doseglo le omejeno konvergenco na vzorce vladavine in ni odpravilo velikih razlik med članicami na podočju javnih politik (Grabbe 2001).

Vodilni diskurz o evropskih integracijah že tradicionalno poudarja enotnost in usklajenost zakonodaje Evropske skupnosti na območju skupnega trga, vendar je v celoti EU razvila zgolj nekaj politik, ki so dosegle raven Evropske monetarne unije in nadomestile nacionalne mehanizme ter politike. Večina novih politik nima namena nadomestiti obstoječe nacionalne strukture za oblikovanje politik, ampak vsebuje proces evropske integracije kompleksne

interakcije med državnimi in nedržavnimi igralci na različnih ravneh (evropski, nacionalni, subnacionalni) v sistemu mnogonivojske vladavine (Dimitrova in Steunenberg 2000, 202).

Evropska unija vpliva predvsem na skladnost preferenc javnopolitičnih igralcev in manj na enakost lastnosti javnih politik, kar je definicija konvergence. Na oblikovanje javnih politik na ravni Evropske unije vplivajo tri lastnosti: vgrajena naklonjenost sodelovanju v državah Zahodne Evrope, krepitev usmerjenosti k sodelovanju zaradi pozitivnih izkušenj¹⁴ in nespremenjenost razlik med državami. Osnovni cilj sodelovanja med državami je stabilnost kot pogosta in pomembna sestavina političnega diskurza v EU. Kljub sodelovanju pa se ohranjajo razlike med državami. Strategija sodelovanja se ponavljajoče sooča s sebičnimi in enostranskimi preferencami med državami in znotraj njih. Sodelovanje je zato pogosto sredstvo za uravnavanje razlik med državami in manj ukrep za doseganje konvergence. Za razumevanje oblikovanja skupnih javnopolitičnih režimov je zato pomembno upoštevati usklajenost preferenc javnopolitičnih igralcev. Za skupno delovanje namreč ni nujna enakost preferenc, ampak njihova skladnost, ki lahko pod določenimi pogoji ustvari zavezanost za skupne režime (Wallace in Wallace 2000, 40–58).

Konvergenca javnih politik med državami članicami Evropske unije ni samoumevna niti na ravni skupnih politik. Raziskovalci ne morejo ponuditi prepričljivega dokaza za obstoj konvergence, kljub temu da so vse države pod skupnim pritiskom za spremembe zaradi vpliva novih tehnologij, globalne konkurence in skupnih evropskih politik. Načini, na katere se družbeni sistemi odzovejo na skupne zunanje pritiske, so pod vplivom družbenih norm in tradicionalnih praks, značilnih za posamezni družbeni sistem. Raziskave socialnih politik članic Evropske unije (Roberts in Springer 2001, 4 – 22) in politik okolja ter biotehnologije niso potrdile obstoja konvergence (Wallace in Wallace 2000, 55). Med redkimi izjemami konvergence v EU lahko navedemo politiko, ki je povezana z EMU.

2.5.4.8 Evropeizacija kot dejavnik konvergence

V disertaciji obravnavano področje politike divjadi ne sodi med skupne politike EU, vendar izhajamo iz stališča, da je za pojasnjevanje procesov javnopolitičnih sprememb tudi v (ne)evropskih javnih politikah, treba upoštevati mehanizme evropeizacije. Evropeizacijo bomo z vidika konvergence razumeli kot proces, ki lahko vodi h konvergenci ali divergenci

¹⁴ »Volkovi v krdelu se lahko grizejo, a se tudi medsebojno ščitijo.« (Wallace in Wallace 2000, 41)

javnopolitičnih področij držav članic. Evropeizacija spodbuja javnopolitične spremembe, a ni mogoče pričakovati enakega odziva držav na mehanizme evropeizacije. Pogoj za delovanje mehanizmov evropeizacije je neskladje (angl. misfit) med javno politiko na ravni EU in nacionalni ravni (Boerzel in Risse 2003, 71).

Evropska unija je v državah članicah dejavnik oblikovanja politike divjadi, ki sicer ni opredeljena kot skupna evropska politika. Domači igralci in igralci na ravni EU so aktivno vključeni v procese oblikovanja politike divjadi, izvajanje politike divjadi pa je v pristojnosti držav na osnovi načela subsidiarnosti. Oblikovanje javnih politik EU je pomembno z vidika nacionalnih javnopolitičnih omrežij, ker raven EU ustvarja politične arene za koordinacijo nacionalnih politik v kontekstu mednarodnih procesov. Na področje divjadi posredno in neposredno vplivajo druge politike EU (npr. skupna kmetijska politika, okoljska politika ali politika razvoja podeželja). Razvoj večnivojskega sistema za skupno odločanje je povzročil tudi velike spremembe v logiki načina vplivanja domačih igralcev (Hogl 2000, 8).

Proces evropeizacije lahko vpliva tako na makronacionalne strukture, kot na javne politike in spoznavne ter normativne strukture (Radaelli 2003 v Lajh 2006, 43). Na področju javnih politik so lahko predmet vpliva javnopolitični igralci, problemi, slogi, instrumenti in javnopolitični viri. Evropeizacija lahko spreminja tudi spoznavne in normativne strukture: politični diskurz, norme in vrednote, politična legitimnost, identitete, tradicionalnost razumevanja vladavine v državi in javnopolitične paradigme.

Mehanizmi evropeizacije, ki sprožijo javnopolitične spremembe v državah članic, so: 1. predpisovanje konkretnih institucionalnih zahtev (regulativni ukrepi), ki jih države članice morajo izpolniti (pozitivna integracija); 2. vplivanje na spremembe institucionalnega konteksta – 'strukture priložnosti' (angl. opportunity structure) – in s tem na razporeditev moči in virov med domačimi javnopolitičnimi igralci (negativna integracija) in 3. spremembe prepričanj in pričakovanj nacionalnih igralcev z vnosom dvoma v obstoječe nacionalne koncepte in politične diskurze (Knill in Lehmkuhl 1999; Hudson in Lowe 2009, 142; Lajh 2006). V pristopnem procesu novih članic so imeli uporabljeni mehanizmi evropeizacije vlogo vratarjev, ki nadzirajo dostop do pogajanj in nadaljnjih ravni v procesu pristopanja, omogočali so primerjanje in spremljanje, nudili modele rešitev (oskrba z zakonodajnimi in institucionalnimi predlogami), vsebovali denarno podporo, tehnično pomoč ter svetovanje in tesno medinstitucionalno sodelovanje (Grabbe 2001).

Proces širitve Evropske unije je v državah pristopnicah vplival na tri vidike vladavine (Dimitrova in Steunenberg 2000, 1016–19), za katere je po našem mnenju mogoče pričakovati, da bodo imeli vpliv v daljšem časovnem obdobju. Na ravni izvršilno-zakonodajne oblasti niso pridobili pomembne vloge politiki, ampak uradniki, ki so imeli najdaljšo in trajno vlogo v pripravah na sprejem v EU, kar je ustvarilo njihov poseben pomen v javnopolitičnih procesih. Posebej je bil poudarjen pomen ekspertize zaradi vpeljave hitrih postopkov sprejemanja zakonodaje, povezane z EU. Tehnokratski pristop je omejil vključenost nacionalnih parlamentov in povzročil pomanjkljivo raven razpravljanja. Hkrati je EU zaradi želje po učinkovitosti podpirala oblikovanje posebnih skupin za pogajanja na državni ravni. Omenjeni vidiki se zdijo posebej zanimivi z vidika javnopolitičnega učenja. Evropska unija je tako svoj demokratični primanjkljaj prenesla na nove članice že na začetku njihovega članstva.

Pozitivna integracija je usmerjena v politike, s katerimi se zmanjšujejo negativne eksternalije tržnih dejavnosti (npr. področje varstva okolja, zdravje, varstvo pri delu). Negativna integracija se ne ukvarja s posledicami delovanja trga, ampak predvsem z ustvarjanjem razmer za osnovanje trga. Določa pogoje za vstop na trg in delovanje trga s tem, da določa zakonske prepovedi nacionalnih ureditev, ki bi ovirale prosto trgovino, mobilnost in izkrivljale konkurenčnost. Države članice same določijo ukrepe za doseganje ciljev evropske politike. Priprava na pozitivno in negativno integracijo temelji na spremembi spoznavnih okvirov prepričanj domačih igralcev, s katerimi se spreminja domače politično okolje s pospeševanjem in krepitvijo splošne podpore za reforme na ravni EU. Ta mehanizem se pojavlja v javnih politikah, v katerih je cilj sprejeti le ohlapne in simbolične politike, kadar je prisoten konflikt držav članic pri uveljavljanju interesov. Zaradi lastnosti politike divjadi na ravni EU in zaradi našega primarnega zanimanja za vpliv javnopolitičnega učenja na javnopolitične spremembe bomo v raziskavi pozorni predvsem na 'integracijo' okvirov (Knill in Lehmkuhl 1999).

Evropske politike lahko spodbujajo ali pospešujejo domače reforme z ustvarjanjem legitimnosti domačim voditeljem, da lahko upravičijo izvajanje reformnih politik. V ta namen se nudijo osnutki sprememb za reševanje določenih problemov in sklicevanje na evropske javnopolitične dejavnosti, ki lahko pomembno spremenijo pričakovanja nasprotnikov in s tem spremenijo njihove strategije (Knill in Lehmkuhl 1999, 10). Z vidika širitve EU v začetku enaindvajsetega stoletja so bili prisotni razlogi, ki bi lahko vodili h konvergenci javnih politik držav pristopnic, in sicer: hitrost prilagajanja, ki je omejevala izbor možnosti, odprtost elit v

državah pristopnicah za vplive EU in potreba držav pristopnic po modelih za spremembo svojih starih struktur. Vpliv na države kandidatke je bil s strani EU dopolnjen s pogojevanjem in pogajanjem (Grabbe 2001, 1014).

2.5.5 Učenje v procesih oblikovanja javnih politik

Disertacija temelji na konceptih javnopolitičnih idej in javnopolitičnem učenju, ki je z javno politiko povezana dejavnost države in družbenih igralcev in lahko vpliva na javnopolitične cilje ter ukrepe (Howlett 1999, 85). Koncept javnopolitičnega učenja dopolnjuje izhodišče, da so javne politike posledice interesov in konfliktov, ki ustvarjajo družbene pritiske, na katere se odziva sorazmerno pasivna vlada (Bennett in Howlett 1992, 275; Grin in Loeber 2007, 201). V pogosto uporabljeni izjavi pravi Hecló: »Politika najde svoje vire ne samo v moči, ampak tudi v negotovosti – ljudje se skupno sprašujejo, kaj storiti ... Vlade ne samo izvajajo moč ..., ampak tudi rešujejo uganke. Oblikovanje javnih politik je oblika kolektivnega reševanja ugank v imenu družbe« (Hecló 1974 v Anderson 2008, 279). Proces skupnega reševanja ugank, ki so povezane z javnopolitičnimi idejami, je Hecló imenoval politično učenje. Obravnavanje pridobivanja znanja naj bi bilo uspešnejše pri pojasnjevanju proces oblikovanja javnih politik kot teorije, ki temeljijo na konfliktih.

Z vidika procesualnega modela je učenje povezano z namenskimi, razvojnimi in spoznavnimi vidiki izobraževanja, ki so posledica evalvacije politik (Howlett in drugi 2009). Učenje se pojavlja tudi v izvajanju javnih politik (John 1998, 29; Lane 1998, 103).

Javnopolitično učenje je bilo na začetku devetdesetih let zaželen pristop pri obravnavanju javnih politik, manj jasna pa je bila njegova konceptualna opredelitev. May (1992, 332) je učenje obravnaval z dveh vidikov – instrumentalno in družbeno javnopolitično učenje – in ga primerjal s konceptom političnega učenja. Instrumentalno javnopolitično učenje se je nanašalo na lekcije o možnostih preživetja javnopolitičnih ukrepov oz. dizajn izvajanja ter na družbeno javnopolitično učenje, ki je vsebovalo lekcije o družbeni konstrukciji javnopolitičnih problemov, obsežnosti politik ali javnopolitičnih ciljev. Obe vrsti učenja nista izključljivi in lahko vodita v javnopolitične spremembe tako posamezno kot skupaj. Politično učenje (angl. political learning) temelji na lekcijah o javnopolitičnih procesih in napovedih o možnostih uspešnosti javnopolitičnih predlogov. Z uporabo političnega učenja postanejo zagovorniki javnih politik bolj usposobljeni za uveljavljanje problemov in idej z učenjem, kako povečati politično uresničljivost svojih javnopolitičnih predlogov. Zato je javnopolitično

učenje z javno politiko povezana dejavnost, ki lahko učinkuje na cilje in ukrepe javnih politik in tako prispeva k nastanku javnopolitičnih sprememb.

Učenje je proces, v katerem posamezniki uporabijo nove informacije in ideje v javnopolitičnem procesu (Busenberg 2001, 173). Etheredge in Short (1983, 42) sta pri svoji obravnavi učenja vlad (vladno učenje) izhajala iz splošne opredelitve učenja, v katerem so učenje in spremembe neposredno povezane. Učenje subjekta se namreč izraža v spremembah v subjektovem vedenju v določenih razmerah kot posledica ponavljajočih se izkušenj v podobnih razmerah, s podmeno, da spremembe vedenja ni mogoče pojasniti na osnovi prvinskih odzivov, dozorevanja ali občasnih stanj subjekta.

2.5.5.1 Učenje

Učenje je splošno opredeljeno kot vsaka sprememba v vedenju, informiranosti, znanju, razumevanju, stališčih, spretnostih ali zmožnostih, ki je trajna in je ne moremo pripisati fizični rasti ali razvoju podedovanih vedenjskih vzorcev (UNESCO 2009).

Interpretacija učenja in izvedba procesa učenja sta v praksi odvisni od uporabljenega koncepta učenja. Tradicionalno se je učenje razumelo predvsem kot dejavnost posameznika – izolirani individualizem. Obravnavanje učenja je bilo usmerjeno v miselne procese posameznika, ki so bili posledica bodisi razuma posameznika (endogeni pristop) bodisi dogodkov v okolici (eksterni pristop). Endogeni pristop izhaja iz racionalistične filozofske tradicije, eksterni pristop pa iz empiristične tradicije. Individualistični pristop obravnavanja učenja se je kot prevladujoč pristop učenja odražal tudi v politološki znanosti, vendar se v zadnjem obdobju pojavlja razumevanje učenja kot družbenega procesa, kar pomeni tudi odmik od metodološkega individualizma, ki je bil vodilo pri raziskovanju učenja (Nedergaard 2005, 7).

Checkel (1999, 548) je na izhodiščih družbenega konstruktivizma definiriral družbeno učenje kot družbeni proces, v katerem igralci v interakciji s širšim institucionalnim kontekstom pridobivajo nove interese in preference v odsotnosti očitnih materialnih spodbud. Interesi in identitete udeležencev učenja se tako oblikujejo v interakcijah. Družbeno učenje se loči od enostavnega učenja, v katerem subjekti pridobijo nove informacije in/ali spremenijo strategije za zadovoljevanje nespremenjenih interesov. Učenje nastopi v komunikacijskem procesu med ljudmi, kar je v nasprotju s konvencionalnimi pristopi k učenju, ki poudarjajo znanje kot pridobivanje informacij ali temeljijo na spoznavnih potrebah. Učenje se ne izraža z

enostavnim spoznavnim pridobivanjem in akumuliranjem dejstev, ampak s spremembo perspektive.

Etheredge in Short (1983, 44–45) sta opisala pet učinkov učenja posameznikov:

1. znanstvena metoda učenja (pozitivistični vidik, jasnost, eksplicitnost vseh pojmov in ključnih postopkov, eksplicitna kodifikacija, stopnja zaupanja sklepom);
2. intuitivne sposobnosti (sposobnost zaznati lastnosti, kakovost ali načela delovanja fizičnih predmetov, ljudi, situacij) z nepopolnimi objektivnimi podatki;
3. ustvarjalnost – dejavnost ustvarjanja novih idej, konceptov, vidikov, ki jih drugi ocenijo kot vredne;
4. veščine za izvajanje namenov z uspešnimi rezultati – zmožnost ob določenih tehnologijah in virih prevesti namene v uspešne rezultate (inženirsko znanje, kako uresničiti stvari);
5. dobra presoja in modrost – sposobnost zrele integracije znanstvenega znanja, intuicije, ustvarjalnosti in veščin (razum: specializirana raba omenjenih zmožnosti pri obravnavi pomembnih tematik).

2.5.5.2 Opredelitev znanja

Z učenjem je tesno povezan koncept znanja. Znanje ločimo od pojma informacije, ki so skupek strukturiranih zaznav (podatkov), ki jih človekova zavest sprejme prek čutil. Znanje sestavljajo informacije, ki imajo pomen za nosilca znanja. Pomen pridobijo v procesu, ko se nove informacije povežejo z obstoječimi in predhodno že procesiranimi (predhodno znanje). O vsakem kompleksnem položaju je treba za ustvarjanje pomena izbrati lastnosti in povezave, ki se obravnavajo kot najpomembnejše značilnosti in omogočajo oblikovanje zgodbe, s katero se pojasnijo vzroki in posledice (Kemp in Weehuizen 2005, 3).

V šestdesetih letih prejšnjega stoletja je prevladoval pozitivistični pristop k obravnavanju znanja in njegove uporabe v družboslovju – t. i. 'znanstveni koncept znanja', po katerem naj bi oblikovalci javnih politik uporabljali formalne informacije (statistika, ugotovitve družboslovja) tako, kot znanstveniki testirajo hipoteze. Kar je štel kot znanje, je bila izrecna obravnava informacij, ki lahko podpirajo vnaprej določljive odločitve. Znanje obsega dejstva, statistiko, teorije in ugotovitve formalnih formalno vodenih raziskav in analiz ter je proizvod strokovnjakov, ki so nevtralni in niso vključeni v politični proces. Ustvarjanje znanja je

ločeno od njegove uporabe, saj naj bi oblikovalci politik postavljali cilje, strokovnjaki izdelali analize in politični odločevalci odločali. Vendar se je izkazalo, da je to preozek pogled na znanje. Uporabnejši je interpretativno-fenomenološki pogled, ki je kontekstualen, evolucijski in kompleksnejši kot 'znanstveni' model. Formalno določljive odločitve so majhen del tistega, kar vodi v javno delovanje, saj znanje vpliva brez njegove aktivne uporabe (Innes 1990, 2–4).

Človekovo znanje obstaja v različnih oblikah (Lam 2000). Posamezno znanje sestavljajo dimenzije 'znati kaj' (konceptualno znanje), 'znati zakaj', 'znati kako' (aplikativno znanje) in 'znati kdo'. 'Znati kaj' se nanaša na znanje, ki je povezano z dejstvi. 'Znati zakaj' se nanaša na znanje o načelih in zakonih, ki delujejo v naravi, človekovem mišljenju in v družbi. V 'znati kako' uvrščamo znanje s področja veščin – sposobnosti narediti nekaj. 'Znati kdo' vsebuje informacije o tem, kdo ve kaj in kdo zna kaj narediti (Johnson in Lundvall 2001, 250–251).

Znanje v organizaciji se lahko obravnava v okviru epistemološke in ontološke dimenzije. Epistemološka dimenzija z vidika zaznavnosti znanje deli na izraženo (eksplicitno) in tiho (implicitno) znanje. Vrsta znanja, ki prevladuje v organizaciji, vpliva na sposobnost učenja organizacije in njeno inovativnost (Lam 2000). Ontološka dimenzija pa obravnava znanje z vidika mesta, kjer znanje je (in se ustvarja), in sicer individualno znanje ter kolektivno znanje. Lamova (2000, 491) je obe dimenziji združila v štiri kategorije:

- konceptualno (angl. *embrained*) znanje, ki je odvisno od konceptualnih veščin in spoznavnih sposobnosti posameznika; je formalno, abstraktno ali teoretično znanje in se pridobiva predvsem v procesih formalnega izobraževanja in usposabljanja (učenje s študijem);
- kodificirano (angl. *encoded*) in zapisano znanje v planih, receptih, pisnih pravilih in postopkih;
- izkustveno (angl. *embodied*) znanje je tiho znanje posameznikov, ki si ga pridobijo z izkušnjami; je specifično v določenem kontekstu, temelji na izkušnjah oz. učenju z delovanjem;
- sistemsko (angl. *embedded*) znanje je oblika kolektivnega tihega znanja, ki se nahaja v rutinah delovanja organizacije, njenih praksah, vrednotah, normah in skupnih prepričanjih; vključuje nenapisana pravila igre, ki imajo veliko koordinacijsko vlogo, a jih je težko prikazati; sistemsko znanje je odvisno od razmerij in okoliščin.

Ljudje za sprejemanje razumskih odločitev potrebujejo informacije oz. znanje. Lupia in McCubbins (1998, 20, 24) definirata znanje kot sposobnost ljudi, da točno napovedo posledice svojih izbir. Znanje je mogoče pridobiti na osnovi lastnih izkušenj in opazovanj ali pa se učiti od drugih. Informacije so podatki, iz katerih izhaja znanje, pri čemer zgolj velika količina informacij ne zagotavlja znanja. Informacije imajo vrednost samo takrat, ko prispevajo k večji natančnosti napovedi o posledicah izbir.

2.5.6 Vrste učenja v javnih politikah

Učenje v javnih politikah lahko opazujemo z vidikov: kdo se uči, kaj se nauči in kakšen je učinek učenja (Bennett in Howlett 1992). Dimenzije politike tudi določajo vrsto učenja in omogočajo osredotočenje raziskave na ustrezne subjekte učenja. Z vidika vzročnosti sta sprememba programov in organizacijske spremembe odvisni spremenljivki od sprememb paradigem in sposobnosti argumentacije zagovornikov javne politike kot neodvisnih spremenljivk.

Preglednica 2.3: Dimenzije učenja v javnih politikah

Vrsta učenja	Kdo se uči?	Kaj se nauči?	Kakšen je učinek?
	Osebek učenja	Vsebina učenja	Rezultat učenja
Vladno učenje	državni uradniki	povezano s procesom	organizacijske spremembe
Učenje od drugih	javnopolitična omrežja	instrumenti	spremembe programov
Družbeno učenje	javnopolitične skupnosti	ideje	spremembe paradigem
Politično učenje	politični igralci	strategije	izboljšano argumentiranje določene javne politike

Vir: Birkland (2006, 13)

Odgovor na vprašanje »Kdo se uči?« je za Freemana (2006, 380) zelo jasan: »Učijo se samo in zgolj posamezniki, kar pa izvedejo skupaj z drugimi.« Zato obravnava učenje kot družbeni proces.

Literatura o teoriji javnopolitičnega učenja je osredotočena predvsem na 'učenca' (kdo se uči?) v javni politiki, veliko manj pa na 'učitelja', ki spodbuja in povzroči uporabo določenega instrumenta (Bomberg 2007, 256). Odločilno obdobje oblikovanja politike divjadi je potekalo v obdobju najintenzivnejšega približevanja Slovenije k EU od leta 1998 do 2004, ko se je prevzemala skupna zakonodaja EU (Acquis communautaire), zato je pričakovati, da bo imela vlogo učitelja EU oz. takratne države članice. Bomberg (2007, 257–259) na področju okoljskih politik kot učitelje navaja institucije EU, države članice¹⁵, okoljske nevladne organizacije, strokovnjake in zasebne igralce. Oblike učenja se razlikujejo od vrste učenja, in sicer politično učenje zajema usposabljanje in ustvarjanje zmogljivosti z organizacijo delavnic, izdajo biltenov in usposabljanja. Instrumentalno učenje deluje na oblikovanje instrumentov z organizacijo konferenc in delovnih skupin, ki obravnavajo določene instrumente. Družbeno učenje je usmerjeno v oblikovanje javnopolitičnega okolja in procesa oblikovanja javnih politik, za kar se uporabijo dejavnosti za ozaveščanje javnosti in procesi razpravljanja.

2.5.6.1 Družbeno učenje

Oblikovanje javnih politik je mogoče obravnavati tudi kot vrsto učenja, ki ga je Hall (1993, 275) opredelil kot družbeno učenje in ima svoj začetek v teoriji kibernetike in organizacije. Izhajal je iz podobnih izhodišč kot Hecló, da je politika tudi reševanje 'ugank' v družbenih interakcijah. Družbeno učenje je Hall definiriral kot nameren poskus prilagajanja ciljev ali javnopolitičnih tehnik in je odgovor na izkušnje in nove informacije. Svojo obravnavo učenja je usmeril v potencialno radikalnejše spremembe temeljnih ukrepov in ciljev javnih politik. Zato družbeno učenje povezujemo predvsem s spremembami tretjega reda, kot je Hall (1993, 279) imenoval spremembe ciljev javnih politik, ki vodijo tudi v spremembe vrste in nastavitve ukrepov. Spremembe tretjega reda vključujejo tudi spremembo javnopolitične paradigme, kar je najpomembnejši rezultat družbenega učenja, vendar je zelo redek (Hudson in Lowe 2009, 58). Družbeno učenje je dejavnost skupnega iskanja novih idej za reševanje javnopolitičnega problema in izraža naravo učenja kot družbenega konstrukta. Nastopi v obdobju negotovosti, kako se odzvati na spremenjeno okolje.

¹⁵ Države članice so sodelovale s kandidatkami v projektih tesnega medinstitucionalnega sodelovanja (angl. twinning).

Pemberton (2000, 774–775) povezuje pristopa družbenega učenja in javnopolitičnih omrežij v model javnopolitičnega terena (angl. policy terrain), ki vključuje strukturne dimenzije, določene z vrsto možnih javnopolitičnih igralcev (na primer ministri, organizacije za analize javnih politik), in tri ravni okolja: organizacijska kultura, mednarodni kontekst in širši zgodovinsko-sociološki-politični kontekst. Oblikuje se povratna zanka, s katero igralci v omrežjih spreminjajo okolje skozi politiko in njeno izvajanje.

2.5.6.2 Politično učenje

V sociologiji in politologiji se krepi spoznanje, da ideje pomagajo igralcem opredeliti njihove interese in vplivajo na učinke javnih politik (Anderson 2008, 278). Hecló je politično učenje definiral kot vladni odziv na določeno vrsto družbenega ali okoljskega dražljaja (Hecló, 1974 v Bennett in Howlett 1992, 277). Politično učenje vključuje lekcije javnopolitičnim zagovornikom o političnem procesu in o možnostih za uspeh njihovih predlogov. Deležniki pridobijo poglobljeno razumevanje o ukrepih za povečanje politične uresničljivosti reševanja problemov, ki jih zastopajo, in pospeševanja njihovih idej (May 1992, 332).

2.5.6.3 Učenje vlade

Z vprašanjem, ali se na podlagi izkušenj učijo tudi vlade, sta se ukvarjala Etheredge in Short (1983, 42), ki sta učenje vlade opredelila kot proces, s katerim vlada poveča poznavanje in sofisticiranost mišljenja o določenem področju in čemur potem sledi večja uspešnosti ukrepanja vlade. Učenje je tudi v tem primeru povezano s spremembami v znanju (razumevanje tematike), ki vodi k spremembam v uspešnosti politik. Posebno pozornost sta Etheredge in Short posvetila objektivnemu merjenju obeh kriterijev učenja, in sicer poznavanja (angl. intelligence) tematike in uspešnosti. Za merjenje sprememb v poznavanju tematike in dovršenosti v delovanju (angl. sophistication) sta uporabila indikatorje iz spoznavne razvojne psihologije:

- povečanje zmožnosti diferenciacije (prepoznavanje in oblikovanje sklepov o pojavih – artikulacija): koliko novih in različnih argumentov in vidikov je uporabljenih ter kakšni sta globina in diferenciacija razmišljanja o vsakem argumentu;
- povečanje zmožnosti organiziranosti in hierarhične povezanosti (skladnost in sistematičnost organiziranja kompleksnosti reševanja problema);

- povečanje sposobnosti za reflektivno razmišljanje, pogled na obliko in lastnosti vsebine razmišljanja ter izbire načel strukturiranja (koliko pogledov je bilo uporabljenih za obravnavo podmen, definicija problemov, modeli in sklepanje o procesih).

Pristope za obravnavanje učenja posameznikov je mogoče uporabiti tudi na ravni vlade kot organizacije. Pri tem je koristno na operativni ravni obravnavati poznavanje in dovršenost delovanja odločevalcev na najvišjih ravneh sprejemanja odločitev. Učenje vlade je usmerjeno predvsem v boljše poznavanje in razumevanje javnopolitičnega podsistema in vključuje pregled delovanja igralcev, ki ga sestavljajo. Pri učenju vlad se ne pojavljajo nove ideje in novi igralci. Posledica učenja vlad so samo počasne in postopne javnopolitične spremembe (Howlett 1999, 90). Vsako povečanje poznavanja javnopolitične tematike in dovršenosti njene obravnave ne vodi nujno k povečanju uspešnosti ukrepov, ki jih vlada sprejme.

Etheredge in Short (1983, 55) sta na podlagi študij primerov podala nekaj spoznanj, kako različne vrste učenja vplivajo na vladno učenje. V okviru znanstvene metode se verjetnost učenja dramatično poveča, kadar analitik javne politike uporabi merila končnega vpliva, in ne na videz veljavnih, vendar posrednih kazalnikov. Pri uvajanju tehnoloških inovacij je treba obravnavati tako samo tehnologijo kot človekovo vedenje v procesu inovativnosti. Javne politike, ki temeljijo na omejenih izkušnjah, bodo verjetneje vsebovale posploševanja, ki bodo podcenjevala izjeme, ki se bodo pojavile v prihodnosti. Na področju intuitivnosti je verjetneje, da se bodo uradniki, ki so slabše usposobljeni kot strokovnjaki in slabše poznajo dejstva, pri delovanju oprli na intuicijo (verjetneje je, da bodo pretirano samozavestni, ne da bi to opazili). Pomembna komponenta učenja je ustvarjalnost, ki je manj verjetna v velikih vladnih uradniških organizacijah, ker so le-te slabo oblikovane v ta namen. Negativno na učenje vplivata delitev dela in specializacija, ker zmanjšujeta distribucijo informacij, ki so potrebne za kreativnost in učenje.

Čeprav je pristop vladnega učenja koristna uporaba teorije organizacijskega učenja, je njena pomanjkljivost usmerjenost na posamezne organizacije, in ne na širšo javnopolitično skupnost (Birkland 2006, 14).

2.5.6.4 Javnopolitično usmerjeno učenje

Koncept javnopolitično usmerjeno učenje sta razvila Sabatier in Jones (1993) konec osemdesetih let prejšnjega stoletja in je povezan s sistemom prepričanj, ki so eden od

temeljnih elementov pogosto uporabljenega modela zagovorniških koalicij. Javnopolitično usmerjeno učenje vključuje sorazmerno trajne spremembe v mišljenju ali ciljnih delovanja, ki so posledica izkušenj in so povezane s pridobitvijo ali spremembo vsebine sistema prepričanj posameznikov ali skupnosti (Sabatier in Jenkins-Smith 1993, 41–45). Učenje vključuje različna vsebinska področja: povečano razumevanje stanja ciljev in drugih dejavnikov, ki jih sistem prepričanj opredeli kot pomembne, izboljšano razumevanje logičnih in vzročnih odnosov znotraj sistema prepričanj ter določitev in odziv na izzive, s katerimi je soočen posameznikov sistem prepričanj. Javnopolitično usmerjeno učenje nastane v kontekstu političnega procesa, v katerem ljudje tekmujejo za razdelitev vrednosti s pomočjo oblasti. Čeprav je proces povezan z učenjem, ni nezainteresirano iskanje 'resnice', pač pa je njegova pomembna funkcija prepričati ostale udeležence javnopolitičnega procesa o primernosti lastnega stališča, ki je povezano s problemom. Med ključnimi elementi učenja so tehnične informacije, s katerimi se ljudje seznanijo o posledicah razmer za njihove interese.

Javnopolitično usmerjeno učenje je osredotočeno na spremembe prepričanj ljudi v zagovorniških koalicijah ali širšega javnopolitičnega podsistema v časovnem obdobju. Spremembe v prepričanjih nastanejo med drugim zaradi individualnega učenja, razpršitve novih prepričanj in polarizacije znotraj skupin zaradi skupinske dinamike. Učenje je proces, v katerem udeleženci uporabljajo informacije in znanje za razvoj, testiranje in izpopolnjevanje svojih prepričanj, ki motivirajo politično dejavnost in se pojavljajo v javnih politikah. Udeleženci procesa lahko spremenijo nekatera svoja prepričanja, ko se učijo o javnopolitičnem problemu, možnih rešitvah in o argumentih, ki jih lahko uporabijo pri zagovarjanju zaželenih politik (Sabatier in Jenkins-Smith 1993, 17).

2.5.6.5 Mehanizmi spodbujanja in zaviranja učenja

Vse opisane oblike učenja so zavestna dejavnost organizacij in posameznikov, ki se učijo iz primerov v svojih ali drugih javnopolitičnih podsistemih. Na učenje organizacij vpliva njihova sposobnost sprejemati nove informacije. Organizacije morajo za uspešno učenje pridobiti nove informacije, jih posredovati in interpretirati ter ohraniti v spominu organizacije (Howlett 1999, 92). Zelo pomembni lastnosti organizacij za uspešno učenje sta predhodna raven znanja v organizaciji in njena povezanost z okoljem (Freeman 2006, 382). Ob demokratičnem prehodu so bile v prednosti pri razvijanju zmogljivosti za učenje tiste organizacije, ki so imele že oblikovano raven znanja in razvite stike s svojim okoljem. Nove

interesne skupine so morale svojo sposobnost učenja šele razviti, kar je proces, pri katerem lahko sodeluje država.

Država na razvijanje sposobnosti učenja v javnopolitičnem podsistemu vpliva z naslednjimi instrumenti: izobraževanjem, usposabljanjem, financiranjem, izgradnjo institucij, oskrbo z informacijami, označevanjem dobrih praks, propagando, formalno evalvacijo in javnimi razpravami (Howlett 1999, 93). Država lahko tudi prepreči učenje, npr. z dušenjem in zadrževanjem informacij in zavajanjem javnosti.

Dejavnik učenja je tudi zamenjava elit, ki odpravijo delo predhodnikov zgolj zato, ker je delo predhodnikov (Bardach 2006, 351). Demokratični prehod je omogočal zamenjavo elit, vendar imajo na znanje v javnopolitičnem podsistemu velik vpliv strokovnjaki v politični eliti, ki zavirajo učenje, s katerim bi ogrozili javnopolitično paradigmo.

Učenje v javnih politikah pospešujejo predvsem organizacije in odnosi med njimi, vendar imajo lahko pomembno vlogo tudi posamezniki, ki jih Freeman (2006, 373) imenuje 'talentirani amaterji', ki sicer niso tako zelo pomembni v organizaciji kot uveljavljeni strokovnjaki, a imajo dobre povezave z mednarodnim okoljem.

Dejavniki javnopolitičnega učenja

Javnopolitično učenje ni avtomatično, ker zahteva veliko časa in razmisleka, ki ga javnopolitični odločevalci niso pripravljene investirati, in tudi ne bi smelo biti avtomatično in samoumevno zaradi demokratičnih načel, ki omejujejo vpliv znanosti in strokovnjakov v oblikovanju javnih politik (Frantz in Sato 2005, 165). Vendar je učenje prisotno, kar je odvisno od dejavnikov, ki ga omogočajo in spodbujajo.

Pri razumevanju javne politike kot vrste bolj ali manj povezanih izbir, vključno z odločitvami ne delovati, ki jih sprejmejo vladna telesa in uradniki (Fink Hafner 2007a, 15), lahko uporabimo dejavnike, ki jih je oblikoval Argyris (1976, 365–367) v obravnavanju organizacijskega učenja v enojni in dvojni zanki. V organizacijah je učenje spodbujano, dokler ne problematizira temeljev organiziranosti, ciljev in dejavnosti organizacije (učenje v enojni zanki), kar prispeva k stabilnosti organizacije.

V pristopu zagovorniških koalicij (Jenkins-Smith in Sabatier 1993, 48-54) so za uspešno učenje med zagovorniškimi koalicijami pomembni dejavniki: stopnja konflikta, analitična obvladljivost (angl. analytical tractability) in prisotnost strokovnega (analitičnega) foruma. Stopnja konflikta odraža raven neskladnosti temeljnih prepričanj (angl. deep core) tekmujočih

koalicij. Z večanjem stopnje ogroženosti temeljnih prepričanj se povečuje tudi pripravljenost članov koalicije za učenje. Vendar višja stopnja konflikta hkrati povzroči večjo stopnjo občutka ogroženosti in s tem manjšo sprejemljivost za analitične ugotovitve nasprotne strani. Analitična obvladljivost opisuje sprejemljivost s strani javnopolitičnih igralcev in uporabnost virov podatkov, konceptov in teorij za opisovanje in razčlenjevanje tematike, ki je predmet javnopolitičnega procesa. Učenje spodbujajo tematike, ki probleme lahko opisujejo s kvantitativnimi podatki in sprejetimi teorijami in ovirajo tematike s prevladujočimi kvalitativnimi podatki in posredno povezanimi teorijami. Strokovni forum je središče, kjer člani javnopolitičnega podsistema razpravljajo o pomembnih dejstvih in vrednotah, ki so povezane s tematiko. Učenje med sistemi prepričanj je verjetnejše v strokovnem forumu, ki je dovolj prestižen, da pritegne strokovnjake iz različnih koalicij in v njem prevladujejo strokovna načela.

Dunn (1994, 416–419) v kontekstu analize politik sicer ne uporablja koncepta javnopolitičnega učenja, ki pa ga lahko prepoznamo smiselno v izrazu 'uporaba informacij'. Dejavniki uporabe informacij v procesu oblikovanja javnih politik so: značilnosti informacij (podpora/ne podpora obravnavani javni politiki), način podajanja (osebno/pisno), oblika informacij (konkretne/abstraktne, objektivne/subjektivne), način pridobivanja informacij (uporaba znanstvene metode oz. izkustveno pridobljene informacije), struktura javnopolitičnega problema (soglasje/konflikt deležnikov pri vrednotenju alternativ in ciljev), razlike v političnih in upravnih strukturah (okolje, ki podpira ohranjanje stanja ali inovacije) in značilnosti interakcij med analitikom politike, javnopolitičnimi odločevalci in drugimi deležniki (usmerjenost v ozko 'reševanje problemov'/kompleksna obravnava tematike).

Schneider in Ingram (1997, 187; Frantz in Sato 2005, 166) stopnjo učenja povežeta s koristnostjo v političnem delovanju. Javnopolitični odločevalci so bolj naklonjeni učenju, kadar je tveganje majhno in kadar pridobljeno znanje okrepi ali koristi tistim, ki so družbeno skonstruirani kot privilegirana družbena skupina in/ali se zmanjša vpliv skupin, ki so družbeno skonstruirane kot odklonske družbene skupine.

V obravnavi uvrščanja tematik na dnevni red (Kingdon 1995, 131) so ideje kot vsebina učenja sprejemljivejše za javnopolitične odločevalce, če so tehnično uresničljive, vrednostno sprejemljive za javnopolitično skupnost, povezane s sprejemljivimi stroški, če se lahko pričakuje pristanek javnosti in imajo razumno možnost za sprejem pri izvoljenih odločevalcih.

Za preučevanje javnopolitičnega učenja sta Franz in Sato (2005, 166) uporabila sintetični okvir s tremi dimenzijami – lastnostmi: problema, informacij in razprave. Učenje spodbujajo problemi, ki so dobro strukturirani in vsebujejo soglasje o ciljih, možnih rešitvah in posledicah. Informacije spodbujajo k učenju, kadar obstaja določena stopnja soglasja znanstvene skupnosti (na primer v znanstvenih forumih) o tehniki analize, uporabljenih teorijah in podatkih na področju tematike. Raven konflikta je najpomembnejša lastnost razprave in določa, kako bodo deležniki uporabljali informacije. Učenje je verjetnejše v razpravah, kjer deležniki ne občutijo ogroženosti temeljnih prepričanj in je razprava moderirana.

Dejavniki javnopolitičnega učenja v državah v tranziciji

V poglavju bomo predstavili empirične raziskave javnopolitičnega učenja v nekaterih posocialističnih državah. Izbor prikazanih primerov ni reprezentativen, vendar ugotovitve nakazujejo, da razmere v posocialističnih državah niso bile naklonjene učenju v procesih oblikovanja novih javnih politik.

Javnopolitične spremembe na področju stanovanjske politike v Rusiji pojasnjuje Trofimov (2010, 297) tudi z javnopolitičnim učenjem, ki se pojavlja predvsem na najvišji vladni ravni in manj na nižjih ravneh, kar je posledica omejene vloge družbenih skupin v oblikovanju javnih politik. Učenje je vplivalo na vladne igralce na štirih področjih: razumevanje javnopolitičnih omejitev, nadzor hitrosti javnopolitičnih sprememb, sprememba postopkov odločanja in vplivanja na vsebino javnih politik. Javnopolitično učenje sta pospeševala dva dejavnika: 1. demokratični način oblikovanja javnih politik (posvetovanje, dogovarjanje in pogajanja – kot nasprotje dekretizmu /oblikovanje javne politike z izvršilnimi uredbami/, mandatizmu /večinsko odločanje koalicije, brez posvetovanja z opozicijo/ in tajnim omrežjem) ter 2. instrumentalna narava oblikovanja javne politike, ki je usmerjena v reševanje družbenih problemov, v nasprotju s simbolno¹⁶ naravo (simbolne vrednote), ki se oblikuje s sklicevanjem na tradicijo, mite in ideologije ter tako mistificira izvor in legitimnost svojega obstoja. V tranziciji je bil prisoten vzorec simbolnega oblikovanja stanovanjske politike, ki je vključeval nekritično sprejemanje nasvetov neoliberalnih ekonomistov (Trofimov 2010, 299).

¹⁶ V angl. izvirniku: ceremonial.

Javnopolitično učenje je bilo prisotno tudi v sicer nedemokratskih procesih oblikovanja javnih politik v obdobju Sovjetske zveze, saj je mogoče zaznati prizadevanja za razumevanje vzrokov in posledic stanovanjske politike. Elementi učenja so bili prisotni že v prvem obdobju Sovjetske zveze (med leti 1920 in 1950), ker je bila dejavnost odločevalcev usmerjena v reševanje problemov stanovanjske politike in je bil prisoten premik od ideološkega k instrumentalnemu načinu oblikovanja javnih politik. V obdobju po letu 1990 se je zmanjšal vpliv javnopolitičnega učenja v primerjavi s predhodnimi obdobji zaradi vloge javnopolitičnih igralcev in prevladujočega simbolnega pristopa. Oblikovala se je sicer pluralistična politična struktura, vendar brez demokratičnega načina oblikovanja javnih politik. Novi javnopolitični predlogi so izhajali samo iz dveh centrov (ozek krog reformskih ekonomistov in uradnikov), manj pomembni pa so bili drugi javnopolitični igralci, ki bi lahko ponudili alternative (npr. zakonodajna veja oblasti, sindikati). Instrumentalni pristop je bil omejen zaradi spodbujanja ideološkega pristopa, ki je nekritično povzemal ideje neoklasične in neoliberalne ekonomike. Po letu 2000 je opaziti nadaljevanje zmanjšanja javnopolitičnega učenja zaradi oblikovanja monopolov in interesov, ki so vplivali na oblikovanje politik.

Raziskava javnopolitičnih sprememb na področju okoljske politike na Poljskem v daljšem časovnem obdobju in z uporabo pristopa zagovorniških koalicij, je pokazala različno prisotnost javnopolitičnega učenja v posameznih obdobjih (Andersson 1999, 87–88). Prve znake javnopolitičnega učenja¹⁷ je mogoče zaznati že v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so bile javnopolitične spremembe posledica javnopolitičnega učenja znotraj edine okoljske koalicije. Dejavniki, ki so spodbujali učenje, so bili:

- več svobode igralcev zaradi posebnega položaja okoljske politike;
- medijska pokritost in manj cenzure;
- razmeroma svobodne interakcije med igralci;
- več stikov s strokovnjaki v zahodnoevropskih državah (vključenost strokovnjakov v epistemske skupnosti);
- razprave v akademskih forumih;
- javnopolitični igralci v okoljskem podsistemu so predstavljali več področij, kar je omogočilo hitro in učinkovito komunikacijo med njimi;
- korporativni način (solidarnost in učinek nesreče v jedrski elektrarni Černobil).

¹⁷ Sorazmerno trajna sprememba mišljenja ali vedenjskih namer, ki je rezultat izkušenj.

V poznih osemdesetih letih je na področju okoljske politike obstajala samo ena koalicija, zato je javnopolitično učenje potekalo znotraj koalicije in bilo pomemben dejavnik javnopolitičnih sprememb. Prevladovalo je instrumentalno učenje, in ne konceptualno učenje, ki bi bilo povezano s spremembami sistemov prepričanj. V devetdesetih letih je osnovna značilnost Poljske okoljske politike približevanje okoljski zakonodaji EU, česar pa zaradi prevladovanja kopiranja ni mogoče obravnavati zgolj s koncepti učenja (Andersson 1999, 123). V tem obdobju je zaznati malo jasnih znakov javnopolitičnega učenja med koalicijami. Učenje se je pojavilo znotraj koalicij (npr. prevodi tujih knjig) in političnega učenja o pomenu sistematične pripravljenosti za sodelovanje v procesu oblikovanja okoljske politike¹⁸.

Pomemben dejavnik javnopolitičnega učenja so izkušnje posamezne države z oblikovanjem javnih politik. Države, ki imajo izkušnje z oblikovanjem svojih javnih politik, v večji meri uporabljajo učenje v procesu oblikovanja javnih politik kot tiste države, ki takih izkušenj nimajo. Tavitsova (2003) je na primeru oblikovanja pokojninskega sistema v Estoniji in Latviji ugotovila, da je bilo v procesu oblikovanja nove pokojninske politike v Estoniji prisotno javnopolitično učenje, medtem ko je Latvija uvedla pokojninski sistem iz Švedske v obliki javnopolitičnega prenosa (kopiranje). Estonija je že v zadnjem desetletju obstoja Sovjetske zveze iskala lastne rešitve, npr. na gospodarskem področju, in s tem pridobila izkušnje za oblikovanje javnih politik tudi v posocializmu. V primerjavi z državami, ki so bile del Sovjetske zveze, je Jugoslavija in delno tudi Slovenija razvijala lastne pristope na vseh družbenih in gospodarskih področjih in tako pridobila izkušnje z oblikovanjem javnih politik.

Na primeru oblikovanja raziskovalne politike na Poljskem sta Jablecka in Lepori (2009) ugotovila, da je bilo javnopolitično učenje prisotno na področju tehničnih vidikov reševanja problemov, manj pa pri opredeljevanju temeljnih ciljev politike. Prav tako je pomemben dejavnik učenja potreba po nujnosti rešitve, kar je bila pogosta okoliščina na začetku devetdesetih let. Nujnost oblikovanja novih javnih politik je omejevala možnost učenja, ker so se javnopolitični igralci soočili z nenadnimi in nepričakovanimi spremembami v kratkem času.

¹⁸ »V osemdesetih je bilo dovolj reči, da so komunisti bedaki, in tega ni bilo treba argumentirati« (Andersson 1999).

3 Študija primera

V disertaciji so predmet študije primera spremembe lastninskih dimenzij (Ostrom in Schlager 1996; Sterner 2003) lovskih pravic v obdobju od leta 1976 do leta 2004. Pri preučevanju spremembe lovskih pravic bomo obravnavali časovni okvir in ocenili stopnjo in smer spremembe (Knill in Tosun 2012, 259). Časovni točki obravnave bosta leti 1976 in 2004, ko sta bila sprejeta ZGVLDUL oz. ZDLov-1. V nadaljevanju bomo prikazali zgodovinski razvoj lovskih pravic zaradi izhodišča zgodovinskega institucionalizma in pristopa odvisnosti od poti, da v preteklosti sprejete politike vplivajo na odločitve danes. Predstavili bomo programske ideje v predlogih zakonov o divjadi in lovstvu, ki so se pojavljale v parlamentarnem zakonodajnem postopku. Osnovni uporabljen pristop disertacije je javnopolitični režim, zato bomo v nadaljevanju prikazali njegove sestavne elemente: javnopolitične igralce, institucije in ideje ter družbeno okolje, ki vpliva na dejavnost igralcev.

3.1 Opis javnopolitične spremembe na področju lovskih pravic

3.1.1 Lovske pravice kot javnopolitični instrument

Lovske pravice so v disertaciji obravnavane kot javnopolitični instrument, ki ga lahko z vidika klasifikacije javnopolitičnih instrumentov na regulativne, ekonomske, informativne in prepričevalne (Kotar 2007, 72; Sterner 2003, 68; Vedung 2000, 124; Knoepfel in drugi 2007, 157) uvrstimo tako med regulativne kot tudi ekonomske instrumente. V Sloveniji so bile lovske pravice predmet raziskav predvsem s pravnega oz. sociopolitičnega vidika, kot pristop imenuje Podvršnik (2004).

Lovske pravice kot regulativni instrument vsebujejo z divjadjo povezane pravice, ki so lahko sankcionirane v primeru njihovega nespoštovanja. Nosilec lovskih pravic je tudi zavezan spoštovati sprejeta pravila in usmeritve (na primer lovsko upravljaljske načrte) in s tem prispevati k uresničevanju ciljev politike divjadi na področju politike divjadi. Lovske pravice kot ekonomski instrument delujejo na ciljne skupine z distribucijo ali redistribucijo materialnih virov. Tržne informacije o ceni lova in divjačine in o stroških, ki so povezani z uresničevanjem lovskih pravic ali lova, vplivajo na odločitve in delovanje nosilcev lovskih pravic oz. lovskih upravičencev. V državah z dominalno zakupnim lovskim sistemom so

signali s trga lova in divjačine pomemben dejavnik upravljanja z divjadjo in s tem oblikovanja in izvajanja politike divjadi.

3.1.2 Pravna opredelitev lovskih pravic

Lastnina je s pravnega vidika formalni izraz razmerij med ljudmi in naravnim okoljem (Sterner 2003, 53) in je v pravnem pomenu sveženj pravic, ki jih ima lastnik do stvari ali premoženja. Pravica je pravno zavarovano upravičenje oz. izraz možnosti, da pravni subjekt s svojo lastnino ravna na določen način, ki pa lahko vsebuje tudi dolžnosti (Podvršnik 2004, 13). Tako so lovske pravice po vsebini celota vseh upravičenj lastnika, ki so povezana z divjadjo. Lovske pravice so v razvoju presegle svojo prvotno vsebino, in sicer samo pravico do lova, ki je upravičenje loviti določene divje živali na določenem območju v določenem obdobju.

Stvarnopravni zakonik (SPZ 2002) opredeli lastninsko pravico kot »pravico imeti stvar v posesti, jo uporabljati, jo uživati na najobsežnejši način ter z njo razpolagati«. Omejitve uporabe, uživanja in razpolaganja lahko določi samo zakon (37. čl.). Lastninska pravica ne more biti vezana na rok ali pogoj, razen če zakon določa drugače.

3.1.3 Ekonomske dimenzije lovskih pravic

Pravni pogled na lastnino obravnava pravice, ki jih ima lastnik do stvari in so zagotovljene z zakonodajo. Z lastnino je povezano različno število pravic, ki jih obravnavamo kot sveženj pravic, ki imajo tudi ekonomske posledice pri rabi lastnine. Lastninske pravice opredeljujejo obseg koristi, ki jih lahko uživa nosilec pravic, povezanih s stvarjo ali premoženjem (Pearse 1990, 177–81), in so pomembne, ker poleg fizičnih lastnosti stvari pomembno vplivajo na vrednost lastnine in odločitve lastnikov. Lovske pravice so obravnavane predvsem z vidika njihove povezanosti z lastnino zemljišča, in sicer, v kolikšni meri je lastnik zemljišča upravičen do izvajanja lovske dejavnosti, ki vključuje upravljanje, lov in prisvajanje divjadi.

Lastninske pravice opredelijo izvršljivo moč za izvajanje posameznih delovanj, ki so povezana z določenim področjem, in zato režim lastninskih pravic Ostromova in Schlagerjeva (1996, 127) opredelita kot bistven za regulacijo rabe naravnih virov. Na operativni ravni raziskovanja svežnja lastninskih pravic sta po Ostromovi in Schlagerjevi (1996, 130–131; Sterner 2003, 53) temeljni lastninski pravici dostop in pridobitništvo. **Dostop** pomeni pravico vstopiti na določeno fizično območje in uporabiti neizločljive koristi, povezane z virom (npr.

rekreacija, razgled, sedenje na soncu). **Pridobitništvo** (izkoriščanje) je pravica pridobiti posamezne sestavne dele – enote vira za dobiček (npr. ribe, divjad, les). Med pravice, povezane s skupnim odločanjem, ki ima vpliv na dolgoročno stanje vira, uvrščamo upravljanje, izključitev in odtujitev. **Upravljanje** je pravica uravnavati notranje vzorce uporabe vira in pravica spremeniti vir z izboljšavami. **Izključitev** je pravica določiti pravila, kdo bo imel pravico dostopa (npr. pravila usposobljenosti za lov). **Odtujitev** je pravica prodati ali dati v zakup druge pravice, vključno s pravicami na področju odločanja (upravljanje in izključitve). Opredeljene pravice niso nujno povezane in jih imajo lahko različni nosilci, kar je prikazano v preglednici **Preglednica 3.14.1**.

Preglednica 3.1: Dimenzije lastninskih pravic z vidika njihovih nosilcev

	Lastnik	Uporabnik	Upravičenec	Pooblaščen uporabnik	Pooblaščen obiskovalec
Dostop	X	X	X	X	X
Stopnja koriščenja	X	X	X	X	
Upravljanje	X	X	X		
Izključitev	X	X			
Odtujitev	X				

Vir: Ostrom in Schlager (1996, 133)

Svežen lastninskih pravic obravnava tudi Pearse (1990, 177–181) z dimenzijami, ki so povezane z ekonomskimi posledicami, in sicer: obsežnost, trajanje, stopnja koriščenja (rabe), prenosljivost in izključljivost pravic. **Obsežnost** opredeli pravico do vrste rabe, ki jih lahko koristi lastnik od vseh možnih rab naravnega vira in vpliva na ekonomsko učinkovitost gospodarjenja, saj bo lastnik v maksimiranju koristnosti upošteval samo tiste rabe, ki so mu na voljo, in zanemaril rabe, do katerih ni upravičen in zanje tudi ni odgovoren¹⁹. **Trajanje** se nanaša na časovno obdobje, v katerem obstajajo lastninske pravice, in je pomembno, ker določa obdobje upoštevanja posledic rabe naravnega vira. **Stopnja koriščenja** določa obseg

¹⁹ Lastnik gozda, ki nima lovskih pravic pri svojem upravljanju gozda, ne bo upošteval potreb divjadi. In obratno lahko nosilci lovskih pravic ne upoštevajo vpliva divjadi na ekonomsko uspešnost gospodarjenja z gozdom.

pravic koriščenja potencialnih ekonomskih donosov iz možnih rab. Stopnjo koriščenja omejujejo oz. določajo državni predpisi o načinu gospodarjenja, intenzivnosti rabe in načinih²⁰ izkoriščanja vira, ki vključujejo tudi odškodnine za škodo, ki jo povzroča divjad ali lov kot dejavnost. **Prenosljivost** vsebuje pravice nakupa, prodaje, zakupa ali prepisa pravic na nekoga drugega. **Izključljivost** se nanaša na pravice lastnika posesti, da pri uživanju koristi lastnine izključi druge uporabnike. Če lastninske pravice niso izključljive, potem nosilci lastninskih pravic tekmujejo z drugimi nosilci lastninskih pravic za iste koristi in izkoriščajo vire neučinkovito. Spodbude za vlaganja v razvoj virov so majhne, ker lastnik ne more pričakovati celotnega uživanja koristi donosov. Teoretični koncepti dimenzij lovskih pravic so prikazani na operativni ravni v preglednici 4.2.

Preglednica 3.2: Pregled dimenzij lastninske pravice na primeru lovskih pravic

Dimenzija lastninske pravice	Lovske pravice
Obsežnost	pravica do trajnostnega upravljanja z divjadjo
Stopnja izkoriščanja	možni količinski in strukturni odstrel, načini lova, obseg in vrsta gojenja divjadi
Upravljanje	pravica odločanja o upravljanju divjadi oz. izdelave načrtov upravljanja divjadi
Odtujitev	pravice nakupa, prodaje, zakupa ali prepisa lovskih pravic
Trajanje	časovno obdobje obstajanja lovskih pravic

Vsebina lovskih pravic z vidika koncepta svežnja lastninskih pravic ima torej pomembne posledice tudi za razvoj in gospodarjenje z divjadjo in nam omogoča spremljati spremembe lovskih pravic v času. Zato bomo spremembe lovskih pravic analizirali z vidika svežnja pravic: obsežnosti, izkoriščanja, upravljanja, trajanja in odtujitve. Ostale dimenzije lovskih pravic bodisi niso pomembne za gospodarjenje z divjadjo (dostop) bodisi so v vseh lovskih sistemih enako urejene (npr. izključitev, ki jo urejajo predpisi s področja dovoljenj za

²⁰ Na primer predpisi o vrsti orožja za lov ali uporabi ptic (sokolarjenje) pri lovu.

izvajanje lova). Obravnavali smo sveženj lovskih pravic v zakonih²¹ leta 1936, 1976 in 2004, prav tako pa smo na enak način analizirali predloge zakonov, ki so bili vloženi v zakonodajni postopek v obdobju med letoma 1994 in 2003.

3.2 Zgodovinski razvoj lovskih pravic na ozemlju Republike Slovenije

Vsebina lovskih pravic se je na območju današnje Slovenije v zgodovini večkrat spremenila²². Prva ureditev lovskih pravic, kot določitev lastninskih razmerij do divjadi, izhaja že iz obdobja rimskega prava, ko je bila divjad nikogaršnja stvar (*res nullius*). Na javnem zemljišču si je lahko divjad prisvojil vsak svobodnjak, na zasebnem pa je bilo treba pridobiti dovoljenje lastnika zemljišča. Lovske pravice so imele poseben status v fevdalizmu, ko je bil vladar edini lastnik divjadi in edini pristojen za izdajo lovskih predpisov. Ljudje, ki niso imeli zemljišč, niso imeli dostopa do lova, prav tako tudi niso smeli posedovati psov ali orožja, ki bi bilo lahko uporabljeno za lov. Lov je bil privilegij vladarja, ki si je lahko pridržal lovske pravice na fevdu, ki ga je dal drugemu vazalu²³. Lovske pravice so postale dedne pravice, ki so se v šestnajstem stoletju razvile v lovski regal, ki pomeni samostojne lovske pravice vladarja ali drugega plemiča na zemljiščih, ki so v tuji posesti. Lovske pravice so zajemale pravico do lova in pravico do prisvajanja divjadi.

Lovske pravice so se pomembno spremenile po marčni revoluciji leta 1848. Z Lovskim patentom (zakonom) je bil leta 1849 odpravljen lovski regal kot lovske pravice na tujem zemljišču. Oblikoval se je dominalno zakupni sistem. Lastniki zemljišč so dobili pravico lastnega lova, če so posedovali predpisano površino zemljišča, ki je omogočila lastno lovišče. Tako so postali t. i. upravičenci do lastnega lova. Druga lovišča so pripadala občinam, ki so

²¹ (Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč 1976) (Zakon o divjadi in lovstvu 2004).

²² Poglavje temelji na virih (Podvršnik 2004; Ude in drugi 2006)

²³ Med razlogi za velik interes vladarjev za lov in njegovo ureditev se navajata zabava in šport (Podvršnik 2004, 12), vendar so vsaj vojaške in politične elite na območju današnje Nemčije obravnavale lov tudi kot koristno pripravo na vojskovanje in je imel tudi politično dimenzijo. Lov je vojaškim vodjem omogočil urjenje v uporabi orožja, konj in podobnih vojaških veščin. Množice so bile iz lova izključene tudi zaradi strahu pred njihovo oborožitvijo. Lov je bil pomemben tudi zaradi razvoja in ohranjanja političnih zavezništev, ki so omogočala plemstvu pridobiti in ohraniti moč. Elite so uporabile ureditev lova za družbeno razslojevanje in podrejanje, kar je vodilo k utrjevanju fevdalnega sistema (Hummel in Gödeke 2005, 173-74).

jih morale dati v zakup ali jih ponuditi upravičencem do lastnega lova. Pridobljena zakupnina se je letno razdelila med zemljiške posestnike glede na velikost njihovega zemljišča.

Ureditev je veljala do oblikovanja Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, ki se je ob ustanovitvi soočila s šestimi različnimi pravnimi ureditvami lovstva. Enotni lovski sistem v državi je bil sprejet leta 1931 z Zakonom o lovu, po katerem so lovske pravice pripadale lastniku zemljišča, ki pa je bil omejen pri samostojnosti pri uresničevanju lova. Zakon je namreč ločeval med lovsko pravico kot stvarno pravico in med pravico uresničevanja lova, ki je pripadala lovskim upravičencem. Lovski upravičenci so bili lahko lastniki neizločenega zemljišča in/ali zakupniki lova. Lovske pravice so poleg pravice upravičene osebe do zasledovanja, ujetja ali uboja divjadi in prilaščanja njenih uporabnih delov vsebovale tudi pravico do gojitve in razmnoževanja divjadi.

Vsi pravni predpisi o urejanju lovstva so bili po drugi svetovni vojni razveljavljeni. Pristojnosti na področju lovstva so bile deljene na federacijo in republike. Na ravni federacije je bil sprejet Splošni zakon o lovu (1947), ki je divjačino opredelil kot splošno državno premoženje. Lovišča so obsegala državno, zasebno in zadružno lastnino, z njimi pa so upravljala lovska društva na podlagi sklenjene pogodbe o upravljanju z republiškim resornim ministrom. Leta 1949 je republiški Zakon o lovu podrobneje uredil lovstvo, in sicer se je na področju lovskih pravic državna lastninska pravica na divjadi prenesla na lovske upravičence z uplenitvijo. Lovska društva so morala za uporabo lovišča plačevati odškodnino okrajnemu ljudskemu odboru. Izvrševanje lova je vsebovalo pravico loviti, prodajati divjad, si prisvajati dele divjadi ter dolžnost gojenja in varstva divjadi.

Divjad je leta 1954 z Zakonom o lovu postala splošno ljudsko premoženje v upravljanju okrajnih odborov, ki so lovišča oddajali v gospodarjenje lovskim družinam z odločbo. Uplenjena in najdena divjad v lovišču je postala last lovske družine. Leta 1965 je Temeljni zakon o lovstvu opredelil divjad kot družbeno lastnino. Lov je bil sicer opredeljen kot gospodarska dejavnost, vendar je obsegal tudi gojitev in varstvo divjadi. Ustanavljanje lovišč je bilo v pristojnosti občin, državnih organov in državnega sekretarja za obrambo, ki so lovišča z upravno odločbo podelili v upravljanje lovskim družinam.

Lovstvo je v jugoslovanski federaciji po letu 1974 postalo pristojnost republik, zato je bil v Socialistični republiki Sloveniji sprejet Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter upravljanju lovišč – ZVGLDUL (1976) in je s spremembami veljal do leta 2004, ko je bil sprejet ZDLov-1. Divjad je po ZVGLDUL postala družbena lastnina in je kot dobrina posebnega družbenega

pomena uživala posebno varstvo. Medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti zainteresiranih samoupravnih organizacij so se urejale z družbenim dogovorom. Lovske organizacije so upravljale lovišča na podlagi posebnega akta ustanovitelja lovišč, in to brez odškodnine in za nedoločen čas. Divjad je bila družbena last do uplenitve, potem pa je postala last lovske družine. Lovske pravice so se uresničevale na zemljiščih v družbeni in zasebni lasti in so obsegale gojitev, lov in uporabo divjadi ter urejanje in vzdrževanje lovišča.

3.2.1 Pregled vsebine lovskih pravic v obdobju od leta 1931 do 2004

V poglavju bomo predstavili razvoj vsebine lovskih pravic z vidika dimenzij lastninskih pravic.

V Kraljevini Jugoslaviji je bil Enotni zakon o lovu sprejet leta 1931, vendar objava zakona ni pomenila tudi njegove veljavnosti, saj ga je moral potrditi banovinski svet s posebno uredbo, ki je bila v Dravski banovini banovinska uredba k zakonu o lovu, sprejeta leta 1935 (Erhatic Širnik 2004, 170; Šuler 1985). Po zakonu so bile lovske pravice povezane z zemljiško lastnino in so se opravljale v skladu z zakonom (čl. 1). Divjad je bila nikogaršnja lastnina. Lovske pravice so opredeljene kot izključna upravičenost na določenem ozemlju (lovišču) zasledovati, loviti ali ubijati, si prisvajati njene dele ter v skladu z zakonom gojiti in razmnoževati zaščiteno divjad.

Preglednica 3.3: Primerjava dimenzij lovskih pravic med letoma 1936 in 2004

Dimenzije lastninskih pravic	Enotni zakon o lovu 1936	ZVGLDUL (1976)	ZDLov-1 (2004)
Obsežnost	<p>lovske pravice so združene z zemljiško lastninsko pravico</p> <p>zakupnina se plača v občinski proračun in razdeli med občino in lastnike po površini zemljišč</p>	<p>lovske pravice so družbena lastnina</p> <p>lastnik zemljišča je dolžan dopustiti lovsko običajna dejanja in ukrepe upravljanja lovišča brez nadomestila</p>	<p>lovske pravice pripadajo državi</p> <p>sklad za plačilo obremenjenosti kmetijskih zemljišč in gozdov po divjadi</p>
Stopnja izkoriščanja	najvišji odstrel je določen z zakupno pogodbo in sklepi lokalne oblasti	odstrel določa lovskogospodarski načrt LD	odvzem/odstrel divjadi določa lovsko upravljavski načrt (ZGS) in letni načrti LD
Upravljanje	<p>lovišče je lastnik prosto upravljal v okviru zakonskih predpisov</p> <p>višino odstrela določi lokalna oblast po pridobitvi mnenj Zveze lovskih društev v Dravski banovini</p>	<p>lovišče upravljajo lovske organizacije in sprejmejo petletne in letne lovsko gospodarske načrte</p> <p>lovskogospodarske načrte potrdijo občinske skupščine</p>	<p>nosilec načrtovanja gospodarjenja z divjadjo je ZGS, ki izdeluje načrte lovsko upravljavskih območij</p> <p>letne načrte lovišč izdelujejo upravljavci (npr. lovska družina)</p>
Odtujitev	<p>cena zakupa na zasebnih zemljiščih se določi na ustni dražbi</p> <p>državna lovišča – zakup na javni dražbi</p>	ustanovitelj lovišča izroči lovišče v upravljanje eni lovski organizaciji brez odškodnine	država prenese trajnostno gospodarjenje z divjadjo na usposobljeno pravno osebo kot lovsko pravico (prednost dotedanjih upravljavcev)
Trajanje	<p>zasebne lovske pravice so trajne</p> <p>občine oddajajo lovsko pravico v zakup za 12 let</p>	lovske organizacije so pridobile lovsko pravico za nedoločen čas	koncesija se podeli za določen čas, vendar najmanj za 20 let

3.3 Proces oblikovanja politike upravljanja z divjadjo od leta 1991 do leta 2004

Javnapolitični proces oblikovanja nove politike divjadi obravnavamo od leta 1991 do sprejema ZDLov-1 leta 2004 in ga časovno opredelimo z leti pojavljanja predlogov zakonov, ki so jih v parlamentarni postopek v obdobju od leta 1994 do leta 2003 vlagali poslanci (Podvršnik 2004).

3.3.1 Predstavitev predlogov zakonov z vidika lovskih pravic

V obdobju od leta 1994 do leta 2003 so se v zakonodajnem postopku zvrstili štiri predlogi zakona o divjadi in lovstvu. Posamezne predloge zakona so zaradi določil poslovnika DZ prevzemali tudi drugi poslanci, a vsebinsko nespremenjene (npr. Predlog zakona o divjadi in lovstvu poslanca Igorja Bavčarja – LDS).

Predlog zakona o lovstvu poslanca Ivana Omana

Prvi je Predlog zakona o lovstvu (EPA 578) leta 1994 v zakonodajni postopek vložil poslanec Ivan Oman (Slovenska ljudska stranka – SLS) – t. i. Omanov predlog, vendar zakonodajni postopek ni bil zaključen do konca mandata DZ za obdobje 1992–1996. V mandatu DZ za obdobje 1996–2000 sta poslanca F. Zagožen in B. Henigman (SLS) leta 1997 predlog zakona prevzela in vložila v zakonodajni postopek (Zlov – EPA 70 II – 1997). Predlog zakona je bil zadržan s sklepom predsednika DZ, ker sta bila v proceduri že predloga poslancev Igorja Bavčarja (Liberalna demokracija Slovenije – LDS) oz. Zorana Lešnika (Demokratska stranka upokojencev Slovenije – DeSUS).

Predlagatelj Ivan Oman je v oceni stanja med glavna neskladja z novo ustavno ureditvijo navedel opredelitev divjadi kot družbene lastnine in brezplačno izročanje lovišč lovskim organizacijam. Razlog za sprejem zakona je zato usklajevanje z ustavno ureditvijo. Osnovna načela Omanovega predloga so: ohranjanje avtohtone divjadi in zagotavljanje ravnovesja med divjadjo, kmetijstvom in gozdarstvom; z lovstvom se ukvarjajo lovske organizacije, lovski gojitveni načrti morajo biti usklajeni s kmetijstvom in gozdarstvom ter uvede naj se obveznost poravnave škode na kmetijskih kulturah in v gozdu.

Predlog poslanca Omana pomeni na področju lovskih pravic posnemanje nemškega modela, pri katerem je lovski sistem revirno zakupni (koncesijski). Predlog predvideva, da lovišča z

najmanjšo površino 2000 hektarjev ustanovi občina in jih izroči v koncesijo lovskim organizacijam proti plačilu. Sredstva iz koncesijske pogodbe pripadajo občinskemu proračunu in se ne delijo med lastnike zemljišč. Lovišče se ustanovi neodvisno od lastninske pravice na zemljiški in vodni površini. Izjemoma lahko lovišča ustanovijo lastniki večje gozdne površine (najmanj 200 ha) in lahko dajo lovišče v zakup fizični osebi, ki izpolnjuje ustrezne pogoje.

Osnovne organizacijske enote gospodarjenja z divjadjo so lovskogojitvena območja, ki jih upravljajo devetčlanski sosveti za lovstvo, v katerih bi sodelovali: dva predstavnika kmetijskih in gozdnih posestnikov, kmetijski strokovnjak, gozdarski strokovnjak iz Zavoda za gozdove, trije predstavniki lovskih organizacij iz območja, predstavnik naravovarstvenih organizacij in en predstavnik lokalne skupnosti iz območja. Sosvet oceni lovskogojitvene načrte, ki jih za dobo deset let izdelajo lovske organizacije in uskladijo z Zavodom za gozdove in predstavniki kmetijstva. Lovske načrte potrdi državni upravni organ, pristojen za kmetijstvo in gozdarstvo.

V predlogu je večji poudarek na vsebini povračila odškodnin zaradi škod od divjadi kot na plačilu odškodnin lastnikom zemljišč zaradi lovskih pravic. Na področju škod od divjadi predlog ne predvideva obveznosti lastnikov, da poskrbijo za zaščito kmetijskih kultur, razen drevesnic in intenzivnih sadovnjakov. Škoda se poravnava iz prihodkov iz gospodarjenja z divjadjo, če pa presega plačilno sposobnost društva, so za škodo solidarno odgovorni člani lovske organizacije (razen za škodo od zavarovanih vrst).

Predlog zakona o divjadi in lovstvu poslanca Igorja Bavčarja

Leta 1995 je svoj predlog zakona v zakonodajni postopek vložil tudi poslanec Igor Bavčar (LDS) (EPA 1273 – t. i. Bavčarjev predlog) kot predstavnik levosredinske politične opcije. Zakonodajni postopek o predlogu zakona, ki ga je vložil v obravnavo poslanec Ivan Oman, še ni bil končan, zato je predsednik DZ zadržal dodelitev predloga zakona Igorja Bavčarja v nadaljnjo obravnavo²⁴. Leta 1995 je bil poslanec Igor Bavčar imenovan za ministra za evropske zadeve, zato sta njegov predlog v zakonodajni postopek zakona kasneje ponovno vložila poslanca LDS Geza Džuban in Aleksander Merlo.

²⁴ Podvršnik (2004, 150) pojasnjuje vložitev predloga zakona Igorja Bavčarja kot taktično odločitev levosredinske politične opcije za primer, če bi ne bil sprejet Omanov predlog zakona, ki je predstavljal pogled na urejanje lovstva desnosredinske opcije. Vložitev predloga zakona je tudi onemogočila vlaganje predloga, ki ga je pripravljalo MKGP.

Lovski sistem je po predlogu zakona revirno-koncesijski. Koncesijo za upravljanje z divjadjo na podlagi razpisa podeljujejo minister, pristojen za lovstvo, med merili izbire pa niso vključena ekonomska merila – višina zakupnine.

V oceni stanja poslanec Bavčar navaja, da takrat še veljavni zakon (ZVGLDUL) temelji na družbenolastninski podlagi, ki ni skladna z ustavo. Veljavni zakon odstopa tudi od zakonske ureditve sorodnih področij, predvsem varstva okolja in gozdarstva, ter je na nekaterih področjih strokovno presežen.

V predlogu poslanca Bavčarja so razlogi za sprejem zakona uskladitev z ustavo, uskladitev ureditve na področju divjadi in lovstva z novo zakonodajo in novimi strokovnimi spoznanji. Cilj zakona je zagotoviti upravljanje z divjadjo, ki zagotavlja njen obstoj in naravni razvoj in s tem ciljem uskladiti lovstvo ter druge interesne človekove dejavnosti v okolju divjadi. Ohranila in povečala naj bi se biološka raznovrstnost in stabilnost življenjskih združb ter preprečile obsežne gospodarske škode ter ohranjale splošne koristi in pomen divjadi. Osnovna načela zakona so, da je divjad naravna prvina in vrednota in je zato last države; divjad upravljajo državni organi, ki ustanavljajo lovišča in zavarovana območja in jih z javnimi razpisi oddajajo v upravljanje. Upravljanje divjadi temelji na dolgoročnih in letnih načrtih; upravljavci lovišč so dolžni preprečevati čezmerno škodo od divjadi; lastniki in uporabniki lovišč imajo pravico do odškodnine za škodo, ki jo povzroči divjad in za škodo zaradi posebnih gospodarskih omejitev.

Lovsko pravico ima država. Lastniki kmetijskih zemljišč in gozdov v lovišču dobijo delež letnega povračila za izkoriščanje lovišča, katerega način določanja višine in razdelitve predpiše Vlada RS. Del povračila je namenjen financiranju, del za ukrepanje v okolju divjadi. Višina povračila ne sme biti večja od 70 % tržne vrednosti divjadi in trofejev.

Upravljanje divjadi poteka v različnih prostorskih enotah: regijah, zavarovanih območjih in loviščih, ki jih ustanavlja z odločbo minister, pristojen za lovstvo, na predlog Zavoda za gozdove Slovenije in ne smejo biti manjša od 2000 hektarjev. Upravljavce lovišč izbere minister, pristojen za lovstvo, na podlagi javnega razpisa za dobo deset (ali pet) let.

Lastninsko pravico na divjadi ali njenem delu bi pridobil tisti, ki bi jo uplenil v skladu z zakonodajo in plačal upravljavcu lovišča ali zavarovanega območja ceno, ki jo predpiše minister, pristojen za lovstvo. Trajna podlaga za upravljanje z divjadjo je Program ohranitve in razvoja divjadi v Sloveniji, ki po regijah določi strategijo za usklajeno obravnavanje populacij divjadi. Program sprejme Vlada RS na predlog Zavoda za gozdove Slovenije, ki pri

izdelavi sodeluje z ministrstvom, pristojnim za varstvo narave, Lovsko zvezo Slovenije in znanstvenoraziskovalnimi organizacijami s področja preučevanja divjadi.

Upravljanje divjadi poteka na podlagi dolgoročnih in letnih lovskogojitvenih načrtov regije, ki jih izdela ZGS v sodelovanju z vsemi upravljavci lovišč in zavarovanih območij v regiji, s kmetijskimi strokovnimi službami ter službami za varstvo narave. Upravljavci lovišč sprejmejo letne načrte lovišč, s katerimi razdelijo in prilagodijo letne načrte regij. Namen načrtov je zagotoviti ustrezen razvoj divjadi.

Za upravljanje z divjadjo v posameznih loviščih podeli koncesijo minister, pristojen za lovstvo na podlagi javnega razpisa. Za upravljanje lovišč lahko kandidirajo članice LZS, pri čemer imajo prednost upravljavci, ki so do javnega razpisa ustrezno upravljali lovišče, lovske družine, katerih člani imajo v lasti večji del zemljišč na območju lovišča, in lovske družine, katerih večji del članov ima stalno prebivališče na območju lovišča.

Lovske organizacije so dolžne preprečevati škodo, lastniki zemljišč pa jih pri tem ne smejo ovirati, če želijo ohraniti pravico do odškodnine. Odškodnino za škodo, ki jo povzroči divjad, mora plačati upravljavec lovišča, za zavarovane vrste pa RS. Škoda na kmetijskih zemljiščih mora presegati običajno škodo (5 % vrednosti pridelkov).

Predlog zakona o divjadi in lovstvu poslanca Zorana Lešnika

Poslanec Zoran Lešnik (DeSUS) je leta 1997 v zakonodajni postopek vložil predlog zakona o divjadi in lovstvu (EPA 41-II), ki sta ga leta 2002 prevzela poslanca Miran Potrč (SD) in Janko Veber (SD). Tako kot ime zakona so tudi vsa temeljna načela enaka kot v predlogu Igorja Bavčarja in tudi sicer je večina predloga dobesedni prepis njegovega predloga. Podvršnik (2004, 152) navaja, da je očitno, da LZS ni bila zadovoljna s predlogom Igorja Bavčarja, zato je prek poslanca Zorana Lešnika vložila nov predlog zakona o divjadi in lovstvu.

Predlog poslanca Lešnika v obrazložitvi navaja enaka izhodišča kot predlog poslanca Bavčarja in dodaja, da je treba ohraniti tiste prvine sedanjega zakona, ki so v obdobju njegove veljavnosti pokazale pozitivne rezultate in omogočile pomembne uspehe na področju varstva divjadi.

Predlog namesto regij v Bavčarjevem predlogu predvideva lovskogojitvena območja, ohranitev območnih lovskih zvez in ustanovitev samostojnega zavoda za lovstvo. Za usklajevanje različnih interesov v prostoru skrbi strokovni svet lovskogojitvenega območja.

Lovstvo je v predlogu dejavnost, ki se opravlja v javnem interesu in katere namen je sonaravno usmerjanje razvoja vseh vrst divjadi zaradi ohranjanja biološke pestrosti in ekološkega ravnotežja, na tej podlagi usklajevanje razvoja in številčnosti divjadi s človekovimi dejavnostmi ter tudi izkoriščanje divjadi kot obnovljivega naravnega vira. Predlog zakona izrecno poudarja, da so ekonomski učinki upravljanja z divjadjo podrejeni naravovarstvenim ciljem. Dejavnosti lovstva opravljajo organizacije – koncesionarji in javni zavodi.

Za gospodarsko izkoriščanje divjadi predpiše Vlada RS letno povračilo in razdelitev povračila na del, ki ga prejme lokalna skupnost, in del, ki ga upravljavec lovišča obdrži za obnovo, ohranitev in izboljšanje življenjskih možnosti divjadi ter plačilo večjih škod od divjadi. Najmanjša površina lovišč je 2000 hektarjev in jih ustanavlja minister, pristojen za lovstvo na predlog Zavoda za lovstvo in LZS.

Predlog uvaja dolžnosti lastnikov zemljišč pri ohranjanju naravnih življenjskih razmer ter varstvenih del v smislu dobrega gospodarja.

Predlog zakona o divjadi in lovstvu skupine poslancev LDS in SD (t. i. Anderličev predlog)

Poslanec Anton Anderlič (LDS) je v zakonodajni postopek vložil svoj predlog zakona o divjadi in lovstvu dne 23. 9. 2003 (EPA 995 – III). Predlog je bil oblikovan v skladu z novim Poslovníkom Državnega zbora (PoDZ-1, Ur. l. RS 35/2002, 19. 4. 2002), ki predpisuje podrobnejšo vsebino uvoda in obrazložitve predlaganega zakona. Po Podvršniku (2004, 153) je bil predlog zakona poslanca Anderliča po vsebini enak delovnemu gradivu strokovne komisije, ki jo je leta 1994 z odločbo ustanovil takratni minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Jože Osterc in so jo sestavljali člani z lovstvom povezanih organizacij²⁵, vodil pa jo je takratni republiški inšpektor za lovstvo Anton Simonič, po katerem so komisijo poimenovali kot Simoničeva komisija. Komisija je pripravila zadnji osnutek dne 25. 4. 2001

²⁵ Izobraževalna raziskovalna dejavnost (Miha Adamič, Biotehniška fakulteta), Lovska zveza Slovenije (predsednik Franc Avberšek), Zavod RS za varstvo naravne in kulturne dediščine (Mladen Berginc), Občina Postojna (Miro Gombač), Gojitveno lovišče Tolmin (Iztok Koren), Soško gozdno gospodarstvo Tolmin (Maksimilijan Mohorič), Ministrstvo za okolje in prostor (Dušan Pihler), ZGS (Marko Šinkovec, Živan Veselič), Gozdno gospodarstvo Kočevje (Črtomir Vilhar) in republiški lovski inšpektor (Anton Simonič).

in je bil osnova za predlog zakona, ki ga je v zakonodajni postopek vložil poslanec Anton Anderlič (LDS). Razlike med osnutkom Simoničeve komisije in predlogom zakona so predvsem tehnične narave (poimenovanje poglavij in posameznih členov).

V oceni stanja področja lovstva je navedeno, da so nekatera osnovna izhodišča oz. deli takrat veljavnega zakona še vedno ustrezni ali celo aktualnejši z vidika varstva narave. Najpomembnejši razlogi za sprejem novega zakona so neusklajenost veljavnega zakona z ustavo in zakonske ureditve predvsem lastniških razmerij v drugih zakonih (Zakon o okolju, Zakon o gozdovih - Ur. l. RS 30-1299/93, 110-5387/02) in preseženih strokovnih rešitvah kot posledicah napredka stroke, kar se nanaša na velikost površine lovišča. Zato je kot najpomembnejši razlog za sprejem predlaganega zakona uskladitev področja divjadi in lovstva z Ustavo RS, z novo zakonodajo, mednarodnimi pogodbami in direktivami Evropske unije ter prilagoditev novim strokovnim spoznanjem.

Osnovna načela predloga zakona so poudarek na ohranitvi, varstvu in trajnostni rabi vrst z lovom ter izboljšanje habitatov prostoživečih živalskih vrst z zagotavljanjem ekoloških, socialnih in gospodarskih funkcij divjadi ter njenega življenjskega prostora.

Z vidika lovske pravice je predlagana ureditev regalni koncesijski lovski sistem, ki se prostorsko uresničuje v revirjih. Divjad je državna lastnina in lovske pravice pripadajo Republiki Sloveniji, ki jih tudi podeljuje. Kot bistvena novost predlaganega zakona je navedena koncesija, ki jo morajo upravljavci lovišč plačevati državi. Lovišča morajo meriti najmanj 2000 hektarjev lovne površine.

Nosilec načrtovanja upravljanja z divjadjo je ZGS, nosilci upravljanja z divjadjo pa so upravljavci lovišč in lovišč s posebnim namenom. Upravljanje divjadi poteka v okviru lovsko upravljavskih območij in lovišč, ki jih s predpisom ustanavlja za lovstvo pristojen minister. Osnova za upravljanje z divjadjo je Program upravljanja z divjadjo, ki ga sprejme Vlada RS, in načrti upravljanja z divjadjo lovsko upravljavskega območja, ki jih izdeluje ZGS v sodelovanju z organizacijami kmetijstva in varstva narave ter drugih, katerih dejavnost je povezana z divjadjo. Letne načrte lovišč izdelujejo upravljavci lovišč.

Divjad v loviščih upravljajo lovske družine, ki pridobijo koncesijo proti plačilu in na podlagi javnega razpisa. Prednost pri pridobitvi koncesije imajo lovske organizacije, ki so ustrezno upravljale lovišče pred uveljavljanjem zakona. V prednosti pri izbiri koncesionarja so tudi lovske družine, katerih večji del članov so lastniki zemljišč in gozdov na območju lovišča.

Osnova za izračun koncesnine so prihodki od prodane divjačine in koncesnina ne sme presegati 50 % tega prihodka. Koncesnina se nameni za lokalne skupnosti, plačilo škod, financiranje dejavnosti javne službe, raziskovalno dejavnost in ohranjanje ter varstvo redkih in ogroženih vrst divjadi in njihovih habitatov.

Na področju škode od divjadi zakon uvaja pristop 'dobrega gospodarja' za preprečevanje škode, ki jo povzroča divjad, in sicer morajo uporabniki obdelovalnega kmetijskega zemljišča poskrbeti za primerno zaščito zemljišč in kultur ter domačih živali pred divjadjo. Uporabniki kmetijskih zemljišč so dolžni upravljavcu lovišča omogočiti zavarovanje zemljišča, sicer niso upravičeni do povrnitve škode. Škoda je opredeljena kot petodstotna izguba ali znižanje donosa, ki jo povzroči divjad. Upravljavec lovišča je odgovoren za škodo, ki jo povzroči divjad, ki jo je mogoče loviti v skladu z zakonom.

Sprejeti ZDLov-1 se v redakcijskih in nekaterih tehničnih podrobnostih razlikuje od predloga skupine poslancev.

3.4 Javnpolitični režim

3.4.1 Institucionalno okolje procesa oblikovanja politike upravljanja z divjadjo

Pristop javnpolitičnega režima je osredotočen na strateško ravnanje javnpolitičnih igralcev znotraj institucionalnega in idejnega konteksta. Pomen institucij za oblikovanje javnih politik je velik, ker institucije niso zgolj nevtralne arene za razreševanje nasprotujočih si družbenih sil, ampak tudi skupek standardiziranih postopkov in struktur, ki opredeljujejo in branijo posamezne interese in zato lahko vplivajo na javnpolitične odločitve (March in Olsen 1984, 738; Chang 2009, 18). Za države v tranziciji so bile prav spremembe institucij najbolj opazen zunanji znak družbenih sprememb.

Določitev in operacionalizacija institucionalnih pravil, ki so pomembna za delovanje igralcev v javnpolitičnem režimu, lahko temelji na pristopu, ki upošteva hierarhijo institucij 'od zgoraj navzdol', ali pristopu 'od spodaj navzgor', ki obravnava institucije z vidika njihove dostopnosti igralcem, vključenih v medsebojne interakcije zaradi reševanja skupnega problema (Knoepfel in drugi 2007, 101, 108). V disertaciji smo uporabili pristop 'od zgoraj navzdol' zaradi podmene, da oblikovanje nove lovske zakonodaje ni potekalo zaradi družbenih problemov, ampak zaradi sprememb ustave kot najvišje ravni državnega institucionalnega okvira.

Institucije smo analizirali na treh ravneh: institucionalni okvir, institucionalna pravila, ki urejajo delovanje državne uprave in paradržavnih organizacij, ter politična upravna ureditev na ravni področne javne politike (angl. political administrative arrangement) oz. v našem primeru lovskih pravic (Knoephel in drugi 2007, 102–3).

3.4.1.1 Ustavna raven

Institucionalni okvir je opredeljen z ustavno ureditvijo, ki vpliva na javno politiko. Ustava je najvišji splošni pravni akt in določa okvire za (demokratično) reševanje konfliktov za vse javne politike. Vsebino ustave smo analizirali z vidika vsebine politike divjadi, ki je povezana z lovskimi pravicami (lastninskopravna razmerja), in z vidika postopkov, pomembnih za oblikovanje nove lovske zakonodaje. V spremembah ustave se odražajo korenite spremembe političnega sistema v Sloveniji na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja.

Lastninskopravna razmerja

Zasebne lastninske pravice so bile v obdobju Socialistične republike Slovenije oz. v sistemu socialističnega samoupravljanja zelo omejene. Ustava Socialistične republike Slovenije iz leta 1974 je obravnavala predvsem družbeno lastnino, ki je bila osnova vseh družbenoekonomskih odnosov in podrobno tudi zasebno lastnino. Občanom je bila zajamčena lastninska pravica na predmetih, ki so namenjeni za osebno porabo, ali za njihove kulturne in druge osebne potrebe. Občani so lahko imeli stanovanjske hiše in stanovanja za osebno uporabo (95. čl.). Za kmetijska zemljišča je bila zajamčena lastninska pravica do deset hektarjev (zemljiški maksimum) na kmečko gospodarstvo. Izjema so bila gorska in hribovita območja (97. čl.).

Naravni viri, kot sta na primer gozd in divjad, so bili podrobneje obravnavani že v ustavi in je bil zato vpliv lastnikov na njihovo gospodarjenje majhen oz. zgolj formalen. Ustava je vsebovala koncept dobrine splošnega pomena, med katere so med drugim spadala zemljišča, gozdovi in druga naravna bogastva in so bila pod posebnim družbenim varstvom (102. čl.), določenim z zakonom. Pod posebnim družbenim varstvom sta bila tudi rastlinski in živalski svet (104. čl.). Ustava je podrobneje urejala status posameznih objektov lastnine, kot je gozd, za katerega je predpisovala skupno gospodarjenje zasebnih in družbenih gozdov v enovitih podjetjih, kar se je odražalo predvsem v obveznem odkupu gozdnih lesnih sortimentov. Lastniki gozdov se na trgu niso pojavljali samostojno, prav tako tudi niso imeli nobenih lastninskih upravičenj do divjadi (razen odškodnin za škodo, povzročeno od divjadi).

Leta 1989 se je področje lastninskih pravic začelo spreminjati z Ustavnim amandmajem k Ustavi Socialistične republike Slovenije (1989), ko so postale družbena, zadružna in zasebna lastnina enakovredne (Amandma IX in XIII). Spremembe so bile razmeroma majhne, predvsem pa so se nanašale na vključevanje drugih vrst lastnine v družbeni in gospodarski sistem. Na področju kmetijstva je bil zemljiški maksimum povečan na trideset hektarjev (Amandma XXVII). Za gozdove je še vedno veljalo skupno gospodarjenje, ne glede na lastništvo in po enotnih strokovnih načelih. Elementi naravnega okolja in med njimi živalski svet so bili opredeljeni kot dobrine splošnega pomena, za katere velja posebno varstvo, ki ga določa zakon, s katerim se zagotavlja njihova ohranitev in razvoj (Amandma XXIX).

Novosti na področju lastninskih pravic pomeni tudi Ustavni amandma k Ustavi Republike Slovenije (1991), ki je odpravil lastninski maksimum na kmetijskih in gozdnih zemljiščih in formalno določil začetek preoblikovanja družbene lastnine v javno in druge oblike lastnine (Amandma XCIX).

Lastninska razmerja je dokončno uredila Ustava Republike Slovenije (URS), ki je bila sprejeta konec leta 1991 in je zagotovila pravico do zasebne lastnine in dedovanja (33. čl.) ter določila, da se z zakonom določi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija (67. čl.). Posebej je določeno, da zakon določa pogoje izkoriščanja naravnih bogastev (70. čl.). V primerjavi z ureditvijo lastnine v Ustavi Socialistične republike Slovenije (USRS) iz leta 1974 jo URS opredeljuje splošno, in ne navaja posameznih oblik lastnine (npr. gozdov). Z določitvijo, da mora biti pri uživanju lastnine zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija, se prenaša razreševanje ravnotežja funkcij lastnine v procese oblikovanja javnih politik.

Ustavni okvir oblikovanja javnih politik

Ustavni okvir obravnavamo z vidika procesa oblikovanja javnih politik in predvsem možnosti sodelovanja javnopolitičnih igralcev. Ustava Socialistične republike Slovenije (1974) je vsebovala določila, ki so opredeljevala vključevanje posameznih družbenih skupin (npr. delavcev in kmetov, ki so opravljali gozdarsko dejavnost) v oblikovanje politike divjadi oz. zagotavljanje ohranitve, gojitev gozdov in skrbi za biološko ravnotežje, zaradi česar so bile ustanovljene samoupravne interesne skupnosti za gozdarstvo za usklajevanje interesov med gozdarstvom, kmetijstvom, predelavo lesa, lovstvom in turizmom (67. čl.). Vendar je sistem socialističnega samoupravljanja temeljil tudi na idejni in politični vodilni vlogi Zveze komunistov (Ustava SRS, Temeljna načela – X) in odsotnosti drugih političnih strank, kar je

razlog, da oblikovanje javnih politik v sistemu socialističnega samoupravljanja označujemo kot monistično. Družbena vprašanja (problemi) so se na javnopolitičnih področjih obravnavala v okviru Socialistične zveze delovnega ljudstva (SZDL), v kateri je imela Zveza komunistov prav tako vodilno vlogo. LZS je bila kolektivni član SZDL (Toš 2010, 11).

Prve spremembe družbene ureditve v Sloveniji so se pojavile leta 1989, ko sta se z Ustavni amandma k Ustavi Republike Slovenije (1989) uvedla politični pluralizem in demokracija (Amandma IX). Omogočeno je bilo ustanavljanje političnih organizacij (Amandma XLV), kar je vodilo v večstrankarsko parlamentarno demokracijo in izvedbo prvih neposrednih, splošnih in tajnih volitev v skupščine družbenopolitičnih skupnosti (npr. občin) Republike Slovenije (Amandma XXXVI), predvsem pa leta 1990 v skupščino Socialistične republike Slovenije. Demokratizacija se je utrjevala tudi z Ustavnima amandmajema k Ustavi Socialistične republike Slovenije leta 1990 in 1991. Subjekti urejanja družbenih odnosov so postali državljani Republike Slovenije, ki so se jim priznali njihovi interesi in so se lahko svobodno združevali na političnem ali drugih področjih.

S sprejemom URS leta 1991 je bila dokončno oblikovana parlamentarna demokracija z državnim zborom kot najpomembnejšim državnim organom v novi državni ureditvi. DZ sestavljajo poslanci, ki so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila (82. čl.). Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev (44. čl.).

Z ustavo je bilo uvedeno tudi tržno gospodarstvo, saj je gospodarska pobuda svobodna, a se ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo (74. čl.). Vsakdo v Sloveniji ima v skladu z zakonom tudi pravico do zdravega življenjskega okolja, za kar skrbi država, ki z zakoni določa pogoje in načine opravljanja gospodarskih in drugih dejavnosti (72. čl.).

3.4.1.2 Upravna ureditev države (državni aparat)

Razumevanje institucionalnih pravil, ki uravnavajo delovanje državnih organov, je pomembno, ker je v Sloveniji država osrednji politični igralec in je posebej izrazit vpliv izvršne oblasti (Fink Hafner 1998, 839). V nadaljevanju bomo pozornost posvetili pravilom, ki se nanašajo predvsem na zakonodajni postopek oz. javnopolitični proces oblikovanja nove lovske zakonodaje. Predstavili bomo zakonodajni postopek in vloge državnih organov, ki so povezane z lovstvom ter ustvarjajo povezavo med državo in igralci na področju lovstva.

Zakonodajni postopki so v prvem obdobju oblikovanja lovske zakonodaje po demokratičnem prehodu potekali po Poslovniku Državnega zbora, ki je veljal od leta 1993 do leta 2002. Predlog zakona je lahko v postopek vložila vlada, vsak poslanec, 5.000 volivcev ali državni svet. Za oblikovanje nove lovske zakonodaje je bil pomemben tudi člen, ki je določal, da so novi predlogi zakona zadržani, če še ni bil končan zakonodajni postopek o predlogu zakona z enako ali podobno vsebino (174. čl.). Predlagatelji predlogov zakonov o lovstvu, ki so bili povezani z LZS, so to določilo sistematično uporabljali in onemogočili obravnavo predloga zakona MKGP (Toš 1996a; Leskovic 1996). Predvsem pa so onemogočili obravnavo predlogov, ki jih je pripravljalo MKGP z vsebino, ki ni ustrezala LZS.

Z vidika javnopolitičnega učenja so pomembna določila, ki so povezana z vsebino predlogov zakonov. Poslovník DZ (1993) je določal, da mora predlog zakona vsebovati uvod, besedilo členov in obrazložitev. Uvod vsebuje oceno stanja, razloge za sprejem zakona, cilje in načela zakona, oceno finančnih posledic za državni proračun in druge posledice, ki jih sprejem zakona prinaša (175. čl.). Vsebina obrazložitve zakona ni bila predpisana.

Predpisana vsebina predlogov zakona se je spremenila leta 2002, ko se je dopolnila vsebina uvoda in se je dodala obrazložitev zakona. Poleg v prejšnjem odstavku navedenih vsebin, je uvod moral vsebovati poglobljene rešitve predloga zakona, oceno finančnih posledic, in sicer ne samo za državni proračun, ampak tudi druga javnofinančna sredstva, ter zagotovljenost proračunskih sredstev, kadar je bil proračun že sprejet (115. čl.). V tistem obdobju so potekale priprave na vstop Slovenije v Evropsko unijo, čemur pripisujemo novost, da mora uvod predloga zakona vsebovati tudi prikaz ureditve v najmanj treh pravnih sistemih držav članic Evropske unije in prilagojenost predlagane ureditve pravu Evropske unije. Z vidika javnopolitičnega učenja lahko te vsebine označimo za obliko javnopolitičnega prenosa ali enostavnega učenja od drugih. V novi opredelitvi vsebine obrazložitve predloga zakona pa lahko najdemo prizadevanja za povečano racionalnost obravnavanja z vidika vzročno-posledičnih povezav.

Z Zakonom o Vladi Republike Slovenije (ZVRS, 1993) in kasneje Zakonom o organizaciji in delovnem področju ministrstev (ZODPM, 1994) so bili oblikovani državni igralci na področju lovstva in med njimi najpomembnejša MKGP ter MOP. Vlada ima v zakonodajnem postopku pomembno vlogo, saj lahko poda predloge zakonov DZ ter določa politike za posamezna družbena področja (4. čl. ZVRS).

MKGP je imelo v svoji sestavi tudi Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo. V sestavi MOP sta bila med drugimi Uprava Republike Slovenije za varstvo narave in Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (2. čl. ZODPM).

Delovna področja MKGP in MOP so se z vidika lovstva prekrivala. Delovno področje MKGP je vsebovalo med drugim gozdarstvo, gozdove in gozdni prostor ter prostoživeče divje živali. Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo je med drugim nadzoroval izvrševanje zakonodaje na področju gozdarstva, upravljanja lovišč in ribiških okolišev, gojitve in lova divjadi, varstva prostoživečih divjih živali in njihovih habitatov ter druge zadeve s področja varstva narave. Delovni področji MOP sta bili med drugim varstvo okolja in narave. Uprava Republike Slovenije za varstvo narave pa je opravljala upravne naloge s področij varstva okolja, naravnih dobrin, vrednot in dediščine, rastlin in živali.

MKGP je po Zakonu o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (1994), prevzel vse naloge iz Zakona o varstvu, gojitvi, in lovu divjadi ter o opravljanju lovišč, ki so bile v pristojnosti občin.

3.4.1.3 Javnopolitično upravna ureditev politike upravljanja z divjadjo

Javnopolitična upravna ureditev opisuje strukturirano skupino javnih igralcev, ki imajo pooblastila za razvoj in izvajanje področne javne politike na podlagi določenih institucionalnih pravil (Knoepfel in drugi 2007, 104). Igralci delujejo po načelih 'logike delovanja', s katero sodelujejo pri reševanju družbenih problemov.

Leta 1976 sprejet Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč, ki je veljal v celotnem procesu oblikovanja nove lovske zakonodaje do leta 2004, je bil osnovni zakonski okvir na področju gospodarjenja z divjadjo in lovstva. Zakon je lovskim organizacijam (lovske družine in zveze) podelil status prevladujočih izvajalskih organizacij na področju lovstva, saj so le-te upravljale lovišča, izdelovale lovskogospodarske načrte za upravljanje lovišč, trgovale z uplenjeno, odlovljeno, pokončano ali poginulo divjadjo in za predpisane namene uporabljala pridobljena denarna sredstva. Lovske organizacije so bile tudi vključene v sistem odškodnin za škodo, ki jo je povzročila divjad. Od leta 1993 so bile z Zakonom o gozdovih (1993) lovske organizacije tudi vključene v pripravo lovskogojitvenih načrtov.

Med državne igralce, ki so imeli vlogo pri oblikovanju nove lovske zakonodaje, uvrščamo tudi Kmetijsko gozdarsko zbornico Slovenije (KGZS) in ZGS.

ZGS po Zakonu o gozdovih (1993) opravlja javno gozdarsko službo v vseh gozdovih, ki se na številnih področjih gospodarjenja z gozdovi dotika tudi gospodarjenja z divjadjo in lovstvom. Med pomembnejša z lovstvom povezana področja so: spremljanje biološkega ravnotežja v gozdovih, izdelava strokovnih podlag za program razvoja gozdov Slovenije, izdelovanje gozdnogospodarskih in lovskogojitvenih načrtov območij ter drugih strokovnih podlag za gospodarjenje z divjadjo v skladu z zakonom ter sodelovanje pri usmerjanju, usklajevanju in opravljanju raziskovalne dejavnosti v gozdarstvu in lovstvu (56. čl.).

ZGS upravljajo in vodijo svet Zavoda, direktor Zavoda in strokovni svet Zavoda (60. čl.). Zavod ima tudi območne enote, katerih svete sestavljajo po tretjinah predstavniki lastnikov gozdov, predstavniki lovstva, kmetijstva, varstva narave in varstva naravne in kulturne dediščine ter predstavniki ustanovitelja in lokalnih skupnosti (64. čl.). Predstavniki območnega sveta zavoda sodelujejo tudi v svetu Zavoda.

Zavod je izdeloval strokovne podlage za Program razvoja gozdov (1996), s katerimi se je določila nacionalna politika gospodarjenja z gozdovi, usmeritve za ohranitev in razvoj gozdov ter pogoji za njihovo izkoriščanje oziroma večnamensko rabo. Sestavni del Programa razvoja gozdov je tudi program ohranitve in gospodarjenja z živalskim svetom v gozdnem prostoru, s katerim se določijo splošne usmeritve za gospodarjenje s prostoživečimi živalmi ter za ohranitev in izboljšanje njihovih življenjskih razmer (7. čl.).

KGZS je bila ustanovljena leta 1999 z Zakonom o Kmetijsko gozdarski zbornici s ciljem, da varuje in zastopa interese kmetijstva, gozdarstva in ribištva (1. čl.). KGZS je igralec na številnih področjih, kjer daje »pobude za sprejem zakonov in drugih predpisov ter ministrstvu, pristojnemu za kmetijstvo in gozdarstvo in ustreznim organom lokalnih skupnosti posreduje mnenja k predlogom zakonov in drugih predpisov, ki zadevajo interese kmetijstva in gozdarstva« (4. čl.). Vloga KGZS v procesih oblikovanja javnih politik na različnih področjih in ravneh je institucionalizirana z določilom, da morajo upravni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil zbornico seznaniti s predlaganimi ukrepi s področja kmetijstva in gozdarstva, če jih nameravajo sprejeti in zahtevati od zbornice mnenje. KGZS opravlja tudi javna pooblastila, ki se določijo z zakonom in jo pri tem nadzira ministrstvo, pristojno za dejavnosti. Nadzor izvajanja programa zbornice izvaja ministrstvo, pristojno za kmetijstvo in gozdarstvo (7. čl.).

Osrednja raziskovalna organizacija na področju divjadi in lovstva je po Zakonu o gozdovih (1993) Gozdarski inštitut Slovenije (73. čl.), kar je pomenilo tudi vključevanje inštituta v razprave, ki so bile povezane s politiko divjadi.

Prvi zakon, ki je v demokratičnem prehodu nominalno urejal področje gospodarjenja z divjadjo, je bil Zakon o gozdovih (ZG – 1993), s katerim je postal ZGS nosilec načrtovanja gospodarjenja z divjadjo (12. čl.). ZGS izdeluje lovskogojitvene načrte lovskogojitvenih območij in pri tem sodeluje z lovci, kmetijci, naravovarstveniki in drugimi, katerih dejavnost je povezana z divjadjo (56. čl.).

Teden dni po sprejemu Zakona o gozdovih je bil sprejet Zakon o varstvu okolja (1993), s katerim so postale prostoživeče divje živali državna lastnina. Zakon je zaradi ekološke funkcije lastnine določil, da pridobivanje in uživanje lastnine na zemljiščih in gozdovih ne smeta ogroziti njihove ekološke funkcije (17. čl.). Zakon je uvedel tudi koncesijo na naravni dobrini oz. naravnem viru, ki je opredeljena kot pravica gospodarskega izkoriščanja naravnega vira, kadar je naravni vir prevladujoča sestavina za dejavnost koncesionarja. Pridobljena koncesija se deli med državo in občinami v razmerju, ki ga predpiše vlada (21. čl.). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (1996) je potrdil upravljanje lovišč lovskim družinam kot dotedanjim upravljavcem po 23. členu Zakona o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter upravljanju lovišč (Uradni list SRS, št. 25/76 in 29/86).

Z divjadjo povezana določila je vseboval tudi Program razvoja gozdov (1996), ki predstavlja mehko zakonodajo na področju gozdarstva in določa vrstno pestrost avtohtonih živali kot izjemno vrednoto in prostoživeče živali kot pomembno naravno bogastvo Slovenije. Poudarjena je bila potreba po obravnavanju prostoživečih živali v večjih ekološko zaokroženih območjih. Potrjena je bila vodilna vloga Zavoda za gozdove v lovskogojitvenem načrtovanju in sodelovanje z lovskimi organizacijami ter drugimi uporabniki prostora, med njimi kmetijci.

Uredba o zavarovanju ogroženih živalskih vrst (1993) je določila Ministrstvo za kulturo in MKGP za državna organa, ki sta pristojna za posamezne zavarovane živalske vrste.

Zakon o ohranjanju narave (ZON) je leta 1999 uvedel ukrepe za ohranjanje biotske raznovrstnosti, s katerimi se ureja varstvo prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst. Zakon je s sklicevanjem na ekološko in socialno funkcijo lastnine predpisal, da morajo lastniki zemljišč dopustiti prehod drugim osebam in drugo splošno rabo ter dopustiti na svoji lastnini opravljanje nalog s področja ohranjanja biotske raznovrstnosti (9. čl.), kar je mogoče povezati

z lovstvom, kadar je opredeljeno kot naravovarstveno dejavnost. Zakon je bil osnova za uresničevanje Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst habitatne direktive (habitatna direktiva).

3.4.2 Javnpolitični igralci na področju lovskih pravic

Javnpolitični igralci so naslednji sestavni del javnpolitičnega režima, ki pojasnjuje javnpolitične spremembe z obravnavanjem dinamike moči med javnpolitičnimi igralci, ki delujejo strateško v okviru institucij in uporabljajo ideje kot vir moči za uresničevanje svojih interesov (Hoberg 2001, 14). Javnpolitični igralci so posamezniki, skupinski in korporacijski, ki si prizadevajo preference preoblikovati v javne politike (Knill in Tosun 2012, 55) in pri tem stopajo v različna bolj ali manj institucionalizirana omrežja (Fink Hafner 2007a, 18). Obstoj javnpolitičnih igralcev implicira tudi obstoj neigralcev (angl. non-actors), posameznikov ali družbenih skupin, ki so povezani z družbenim problemom, vendar iz različnih razlogov (npr. trenutne nezaveščenosti o svojih interesih, nezmožnosti mobilizacije virov in oblikovanja koalicij ali namenske odločitve) ne sodelujejo v oblikovanju javne politike (Knoepfel in drugi 2007, 40–41). Menimo, da bi podrobnejše obravnavanje neigralcev v obdobju zametkov modernega vzorca oblikovanja politik lahko prispevalo nov uvid v razumevanje oblikovanja politike divjadi in tudi drugih javnih politik v posocialističnih državah.

Javnpolitične igralce v disertaciji analiziramo s konceptom javnpolitičnega omrežja, ki oblikovanje javnih politik ne razlaga z delovanjem zgolj enega ali dveh osrednjih igralcev, ampak prek delovanja številnih bolj ali manj sistematično povezanih igralcev (Kotar 2007, 70). Prav pojavljanje novih igralcev kot stabilnih struktur interesnega predstavništva uvrščamo med ključne značilnosti procesa demokratizacije v nasprotju z monističnim vzorcem oblikovanja in izvajanja javnih politik, v katerem je imela vladajoča komunistična stranka osrednjo politično avtoriteto pri odločanju. Vendar so tudi v monističnem vzorcu obstajale družbene in politične organizacije, ki pa so imele v procesih javnih politik transmissijski položaj (Fink Hafner 2007c, 27).

Igralce smo razdelili na državne in družbene (civilnodružbene) igralce. Državni igralci imajo zakonita pooblastila, da oblikujejo zavezujoče odločitve na določenem področju javne politike. Dejavnost civilnodružbenih javnpolitičnih igralcev nima oblike zavezujoče odločitve za druge javnpolitične igralce (Kotar 2007, 70; Krašovec 2002). Med državne in

nedržavne igralce smo uvrstili paradržavne igralce kot zasebne igralce, na katere država delegira nekatere svoje pristojnosti (Knoephel in drugi 2007, 51). Pri opisu javnopolitičnih igralcev izhajamo iz nabora njihovih lastnosti oz. virov, ki jih posedujejo: preference (potrebe in interesi), zaznavanje družbenega problema in zmožnost vpliva na oblikovanje javne politike (struktura in organiziranost, znanje, finančna sredstva, vpliv in moč, bližina oblasti, stopnja profesionalizacije delovanja) (Van Waarden 1992; Knill in Tosun 2012, 55; Kustec Lipicer 2007, 90).

3.4.2.1 Državni igralci

Pri oblikovanju nove lovske zakonodaje so bili najaktivnejši državni igralci Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP), Ministrstvo za okolje (MOP) in Državni zbor Republike Slovenije (DZ) oz. stranke vladajoče koalicije (SKD, LDS, SD, SLS, DeSUS).

Državni zbor

Pri analizi vloge DZ v procesu oblikovanja lovske zakonodaje smo uporabili koncept postparlamentarne vladavine (angl. post-parliamentary governance) oz. organske vladavine (Andersen in Eliassen 1996, 227-229) ali postparlamentarne demokracije (Hill 2005, 28; Krašovec 2002, 45), ki opredeljuje novo vlogo nacionalnih parlamentov v modernih družbah. Postparlamentarna vladavina opisuje razmere, ko je v oblikovanju javnih politik prevladujoča vloga interesnih organizacij in vladnih teles, ko imajo strokovnjaki velik vpliv in je odločanje o javnih politikah premeščeno zunaj parlamentarnih teles. Funkcija parlamenta je sicer sprejemanje zakonodaje, ki pa vsebinsko pomeni predvsem legitimiranje politične moči in oblasti tistih, ki so pripravili predloge zakonov zunaj parlamentarnega okvira. Zato smo svojo analizo usmerili v javnopolitične igralce, ki so povezani z DZ, predvsem politične stranke in igralce zunaj njega – interesne skupine.

Sistem postparlamentarne vladavine opisuje razmere, kadar predstavniško demokracijo posameznih državljanov zamenjuje demokracija organizacij oz. interesnih skupin. Sodobni sistem parlamentarne vladavine postaja vedno bolj sistem organizacij, od organizacij in za organizacije. Skupni imenovalec modernih 'zahodnih' sistemov je namreč vključevanje zasebnih in pol zasebnih igralcev v oblikovanje javnih politik, kar je na ravni področnih politik povzročilo oblikovanje stabilnih omrežij, ki postajajo osrednje jedro političnega sistema. Razlog so velika kompleksnost modernih družbenih sistemov in javnopolitičnih področij ter prizadevanja za racionalizacijo procesov oblikovanja javnih politik, ki so

povečale potrebo po vključevanju v oblikovanje javnih politik ekspertnega znanja, ki ga nimata dovolj niti vlada niti parlament. Nosilci ekspertnega znanja pa so v proces vključili tudi svoje interese, kar je vodilo k pojavu njihovega samopredstavnštva, ki je v nasprotju z načeli teritorialnega predstavnštva državljanov v parlamentarnih demokracijah (Andersen in Eliassen 1996, 232–239). V Sloveniji je tezo o zatonu parlamentov obravnavala Krašovec (2002, 146–9) in ugotovila, da ima v zgodnjih fazah oblikovanja javnih politik najpomembnejšo vlogo vlada, kar naj bi potrjevalo majhno moč DZ v procesih oblikovanja javnih politik. V primeru Zakona o divjadi in lovstvu vlada ni imela osrednje vloge, je pa delovala v ozadju, saj je omogočila, da je predlog zakona vložila skupina poslancev (Predstavnik_MKGP_2 2011), in ne MKGP. Tako se v primeru lovskih pravic kaže prevladujoči vpliv interesne skupine, kar tudi nakazuje razvoj parlamentarnega odločanja v DZ v smeri demokracije interesnih skupin.

V DZ so bili vloženi različni predlogi zakona o divjadi in lovstvu, vendar so bile šele v mandatu 2000–2004 primerne razmere za obravnavo v celotnem zakonodajnem postopku. V mandatu 2000–2004 je bila koalicijska vloga SLS premajhna, da bi lahko onemogočala sprejem zakona. V obdobju od leta 1992 do leta 2003 je SLS uspešno igrala vlogo veto točke (Tsebelis 1995) za sprejem zakona s pretežnim državnim vplivom na lovske pravice.

Zakonodajni postopek se je začel septembra 2003 z vložitvijo predloga zakona in bil zaključen s tretjo obravnavo decembra istega leta. Zaradi zahteve državnega sveta po ponovnem odločanju DZ, je le-ta dokončno sprejel zakon januarja leta 2004. Najobširnejša razprava o predlogu zakona in amandmajih je bila opravljena na 44. seji Odbora DZ za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za kmetijstvo 2003). Odbor je obravnaval 113 prejetih amandmajev in jih sprejel 16, ki pa vsebinsko niso vplivali na predlagana določila o lovskih pravicah. Sprejeti amandmaji so bili predvsem redakcijske in slogovne narave. DZ je izvedel predvsem funkcijo ustvarjanja legitimacije odločitev že prej usklajenih interesov vladajoče koalicije.

Moč DZ z vidika parlamentarne javnopolitične podarene v procesu oblikovanja javnih politik je odvisna od vlog, ki jih igrajo poslanci (Krašovec 2002, 51). V oblikovanju politike divjadi je vlada prepustila poslancem vložitev predloga zakona o divjadi in lovstvu, kar ocenjujemo kot redek primer. Pomembno vlogo so imeli poslanci, ki so se osredotočili na proces

oblikovanja politike divjadi, in to od leta 1992 do leta 2003²⁶. Izstopali so predvsem poslanci, ki so v zakonodajni postopek vložili predloge zakonov (Ivan Oman, Igor Bavčar, Zoran Lešnik, Anton Anderlič), pomembno vlogo pa so imeli tudi poslanci, ki so bili lovci. Na primer v poslanski skupini SLS, ki je zagovarjala interese zasebnih lastnikov kmetijskih zemljišč in gozdov ter lokalnih skupnosti (ki naj bi podeljevale koncesije), so bili trije njeni člani tudi lovci (Toš 1999). Lovci poslanci so obvladovali vrsto dejavnikov moči parlamentarne podarene, ki jih opredeli Krašovec (2002, 53–66), in ocenjujemo, da so najpomembnejši stalnost delovanja, formalne pristojnosti, strokovno znanje in komunikacijsko omrežje z ostalimi javnopolitičnimi podarenami. Posebej slednji dejavnik moči je opazen tudi v obliki medijskih nastopov poslancev v strokovni lovski reviji Lovec: Franca Kanglerja (Toš 1999), Igorja Bavčarja (Leskovic 1996) in Zorana Lešnika (Leskovic 1997).

Politične stranke²⁷

Politične stranke, ki so bile članice vladajoče koalicije in aktivne na področju politike divjadi, so bile SKD (do leta 1996) in SLS, ki sta bili zagovornici povezanosti lovskih pravic z lastnino zemljišča, ter LDS, DeSUS in SD, ki so zagovarjale državno lastnino lovskih pravic.

V mandatu od leta 2000 do 2004 je imela ključno vlogo LDS, v okviru katere je deloval tudi Ekološki forum LDS in imel pri oblikovanju predloga zakona o divjadi in lovstvu eno ključnih vlog (Predstavnik_MKGP_3 2011). Člani LZS so bili aktivni pri delu Ekološkega foruma LDS in so posredno vplivali tudi na delovanje stranke prek posredovanja strokovnega znanja (npr. Janez Šinkovec, Janez Črnač) (LDS 2000; Liberalna demokracija Slovenije in Društvo kočevski naravni park 2000; Liberalna demokracija Slovenije 1998). Ekološki forum LDS je bil zaznan kot pomemben sodelavec pri izdelavi predloga Zakona o divjadi in lovstvu leta 2003 (Državni_zbor_Republike_Slovenije 2004; Predstavnik_MKGP_1 2011).

SLS kot zagovornica povezanosti lovskih pravic z lastnino zemljišča je bila pomembna veto točka, ki jo je LDS morala upoštevati. Od nastanka SLS je bila tematika lovskih pravic njena

²⁶ Na tem mestu velja navesti 82. člen Ustave Republike Slovenije, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila.

²⁷ Podrobneje vlogo političnih strank predstavljamo v poglavju 3.4.4.1 Volitve.

pomembna programska ideja, ki pa jo je začela opuščati s pristopanjem novih članov, ki so bili lovci (npr. Franc Kangler) in so gradili svoje politične kariere tudi v sodelovanju z lovci (Predstavnik_MKGP_1 2011).

Sodelovanje političnih strank z LZS je mogoče utemeljiti tudi s strategijo strank, ki si na volitvah prizadevajo pridobiti glasove volivcev in s tem možnosti pridobitve ministrskih mest in visokih uradniških položajev (Krašovec 2002, 29). Politične stranke so upoštevale, da je lovcev 22.000, »kar ne more spregledat nobena stranka. Vse stranke so prisluhnile« (idejam LZS, op. avt.) (Predstavnik_MKGP_2 2011). Zaznava moči LZS kot volilne baze je bila tudi drugačna (Predstavnik_MKGP_1 2011): »lovci niso tako pomembni kot volilna baza, ampak so dobro organizirani in so zelo aktivni«. Iz analize vsebine razprav na obravnavah predloga zakona o divjadi in lovstvu v DZ leta 2003 in 2004 je mogoče sklepati, da je točnejša trditev, da politične stranke LZS ocenjujejo tudi kot pomembno volilno bazo. V razpravah namreč tudi pri opozicijskih strankah nismo zasledili kritičnega obravnavanja LZS kot organizacije (Državni_zbor_Republike_Slovenije 2003c;2003a;2003b;2004).

Državni svet

Državni svet (DS) Republike Slovenije je predstavniško telo, ki ga URS opredeljuje kot »zastopstvo socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov« in omogoča institucionalizirano srečanje različnih interesov. Vpliv DS na oblikovanje javnih politik je majhen, saj lahko daje le mnenja o zadevah iz svoje pristojnosti. Najopaznejše vključevanje v zakonodajne pristojnosti je možnost zahteve, da DZ ponovno odloča o zakonu pred njegovo razglasitvijo (Zajc 2000, 205), kar pa je ukrep s sorazmerno majhnim učinkom²⁸. DS ni vključen v oblikovanje zakonodaje od njenega začetka in ne more vplivati na zakonodajni postopek pred njegovim koncem. Zato ima le reaktivno (Zajc 2000, 206) vlogo, ki ne omogoča pretoka informacij in idej med državnim svetom in zborom.

DS je podpiral interese lastnikov kmetijskih zemljišč in gozdov ter interese lokalnih skupnosti, kar je pričakovano z vidika njegove sestave²⁹. DS je obravnaval predlog zakona o

²⁸ V obdobju prvega in drugega mandata (od 1993 do maja 1999) je DS izglasoval 44 odločilnih vetov, od katerih jih 9 ni bilo preglasovanih. Delež izglasovanih odločilnih vetov je približno 1,5 % vseh sprejetih zakonov v Državnem zboru (Zajc 2000).

²⁹ Interesna skupina lokalnih interesov šteje 22 članov.

divjadi in lovstvu na svoji Komisiji za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (6. 11. 2003) in po seji (12. 11. 2012) ter posredoval državnemu zboru svoje mnenje (Državni svet Republike Slovenije 2004), ki ga je obravnavalo matično delovno telo DZ – Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano OKGP. DS ni nasprotoval državi kot lastnici divjadi, a se je na področju lovskih pravic zavzemal, da lovske pravice na državnih zemljiščih pripadajo Republiki Sloveniji in na zasebnih zemljiščih lokalnim skupnostim, na katere naj bi država tudi prenesla pristojnosti podeljevanja koncesij. DS je svoje predloge oblikoval kot amandmaje in pričakoval njihovo obravnavo na OKGP, vendar kot nekvalificiran predlagatelj amandmajev te možnosti po poslovníku DZ ni imel³⁰. Pripombe, ki jih je DS posredoval DZ, so bila tudi stališča Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, ki je na ta način poskušala posredovati svoje predloge DZ (Državni svet Republike Slovenije 2004). OKGP predlogov DS ni sprejel in zato je DS izglasoval zahtevo, da mora DZ o predlogu Zakona o divjadi in lovstvu še enkrat odločati³¹. Zahtevo za ponovno odločanje o ZDLov-1 je DS sprejel na predlog interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev.

Izvršilna oblast

V izvršilno oblast pri oblikovanju javnih politik v parlamentarnih demokracijah uvrščamo predsednika vlade in ministre kot člane vlade (Knill in Tosun 2012, 56). V Sloveniji so imeli tudi državni sekretarji status funkcionarjev in so bili politično povezani z mandatom ministra. Druge zaposlene na ministrstvih uvrščamo med javne uradnike.

Na oblikovanje politike divjadi sta med igralci izvršilne veje oblasti imeli največji vpliv MKGP in MOP.

MKGP je v celotnem obdobju oblikovanja lovske zakonodaje vodil minister desnosredinske stranke, ki so se zavemale za pravico lastnikov zemljišč do lovskih pravic, in sicer od leta 1993 do leta 1997 član SKD in od leta 1997 do sprejema Zakona o divjadi in lovstvu leta 2004 član SLS. Sprememba lovske zakonodaje ni bila prednostna naloga ministrov, ker je bila tematika konfliktna (»SLS je izgubljala točke zaradi lovske tematike«) in zato so bili ministri SLS pasivni (Predstavnik_MKGP_1 2011; Predstavnik_MKGP_3 2011).

³⁰ Zaplet kaže na problem znanja o institucionalnih postopkih, kar je povezano s konceptom političnega učenja.

³¹ <http://www.ds-rs.si/kb/seje/?View=entry&EntryID=262>

V obdobju demokratičnega prehoda so bile vse javne politike samodejno uvrščene na dnevni red javnopolitičnih odločevalcev in v postopke prilagajanja na spremembe ustavne ureditve. MKGP je bilo formalno nosilec in koordinator priprave nove lovske zakonodaje od leta 1994, ko je bila ustanovljena komisija za izdelavo osnutka Zakona o divjadi in lovstvu. Komisijo je vodil takratni republiški inšpektor za lovstvo Anton Simonič (zato t. i. Simoničeva komisija), sestavljali pa so jo dr. Miha Adamič (Biotehniška fakulteta), Franc Avberšek (predsednik LZS), Mladen Berginc (Zavod RS za varstvo naravne in kulturne dediščine), Miro Gombač (Občina Postojna), Iztok Koren (Soško gozdno gospodarstvo – Gojitveno lovišče Razor - Prodi), Maksimiljan Mohorič (Soško gozdno gospodarstvo), Dušan Pihler (MOP), Marko Šinkovec in mag. Živan Veselič (ZGS), Črtomir Vilhar (GG Kočevje)³². Osntek delovnega gradiva je komisija pripravila leta 2001 (Podvršnik 2004).

MKGP ni nikoli pripravilo predloga zakona, ki bi ga sprejela vlada in vložila v zakonodajni postopek. Na začetku mandata 2000–2004 je bila zopet oblikovana komisija za pripravo zakona in je pripravila predlog, ki je bil posredovan v medresorsko usklajevanje in obravnavo na vladi, vendar sta MKGP in MOP izražala tako različna stališča, da vlada predloga ni sprejela. MOP je pod vodstvom ministra Janeza Kopača (LDS) zagovarjalo naravovarstvene vidike lovstva in s tem tudi podpiralo obstoječi sistem in veliko površinsko gospodarjenje.

Minister Franci But (SLS) je sprejel zahtevo predsednika vlade Antona Ropa (LDS), da LDS pripravi predlog zakona (Predstavnik_MKGP_2 2011) in se je tudi strinjal z državnim lastništvom divjadi, a se je zavzemal za 'vsaj delno' upoštevanje lastnine zemljišč (Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za kmetijstvo 2004). Skupina poslancev LDS je s pomočjo uradnikov MKGP in ZGS izdelala predlog zakona in ga vložila v zakonodajni postopek (t. i. Anderličev zakon). MKGP je takrat vodil minister šibkejše koalicijske stranke SLS. Na prvi obravnavi predloga zakona v DZ je zakon predstavljal minister MOP, čeprav to ni bilo delovno področje ministrstva.

Z vidika sestave vodstva MKGP je treba omeniti, da je bil v obdobju od leta 1997 do 2000 državni sekretar za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo član SLS in hkrati tudi član LZS. V mandatu od leta 2000 do leta 2004 pa je bil državni sekretar za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo član stranke LDS, ki je bila nosilka izdelave predloga zakona (EPA 995-III).

³² Od enajstih članov komisije jih je bilo vsaj šest tudi članov Lovske zveze Slovenije.

Javna uprava

Med igralce iz sektorja javne uprave pogojno uvrščamo ZGS, lovsko inšpekcijo in Zavod za varstvo naravne dediščine, saj so sodelovali pri oblikovanju predloga zakona, predvsem prek svojih strokovnjakov v komisijah za pripravo osnutka predloga, ki jih je ustanovilo MKGP. Vse organizacije so imele interes ohraniti obstoječe stanje oz. lovske pravice, ki pripadajo državi.

3.4.2.2 Paradržavni igralci

Lovska zveza Slovenije

LZS je bila zaradi svojih potreb in interesov zelo izstopajoč javnopolitični igralec. Uvrščamo jo med paradržavne igralce in obravnavamo kot najaktivnejšega javnopolitičnega igralca v procesu sprejemanja lovske zakonodaje. V LZS so sicer povezana civilna društva na področju lovstva oz. lovske družine, ki upravljajo lovišča, vendar izvajajo vrsto dejavnosti v imenu države, zaradi česar ima lastnost paradržavnega igralca. Lovske družine izvajajo politiko na področju varstva in gojenja divjadi in imajo pristojnosti: pri načrtovanju upravljanja z divjadjo na ravni lovišč, izdajanju lovskih izkaznic in odločanju v odškodninskih postopkih zaradi škode, ki jo povzroči divjad.

Interes LZS je bil ohraniti ekonomske koristi od lovstva in povečati pristojnosti pri upravljanju divjadi.

LZS je v obdobju procesa oblikovanja nove lovske zakonodaje štela približno 22.000 lovcev, ki so bili člani lovskih družin. Najpomembnejša vira, s katerima je razpolagala LZS, sta vpliv in moč, ki sta posledica razmeroma velikega števila članstva kot potencialne volilne baze, dobre organiziranosti, teritorialne razporeditve ter uglednih in vplivnih članov. V pristopu javnopolitičnega režima je pomemben vir javnopolitičnih igralcev tudi dostop do oblasti (angl. proximity to power) (Hoberg 2001, 14), ki je bil za LZS uresničen v veliki meri zaradi njenega paradržavnega značaja in strateškega delovanja pri dostopu k virom oblasti prek svojih članov (poslanci, funkcionarji, uradniki) in lobiranja. LZS je zaradi tradicije, strukture in delno profesionalne organiziranosti tudi pomemben vir strokovnega znanja.

Člane lovskih organizacij povezuje lovska ideologija, ki je nastala kot odziv na lovsko dejavnost. Ne glede na to, kakšni so motivi za lov (npr. lovski instinkt, doživljanje narave, šport, druženje, pridobivanje prihodka ipd.), je v javnosti lovstvo povezano s smrtjo,

ubijanjem in lahko tudi povzročanjem bolečine. Za legitimiranje svoje dejavnosti v javnosti, so se lovci povezovali v združenja, ki so se ločila od ostale družbe z oblačili, žargonom in simboli. Oblikovala se je ideologija (lovska etika, 'lovska pravičnost'), ki je povezovala lovce tako med seboj kot tudi navzven (Glück in drugi 2001, 22). Lovska ideologija je zelo uspešna tako pri zagotavljanju enotnosti med lovci kot v spreminjanju zaznave javnosti o lovski dejavnosti. V javnosti so lovci postali zaščitniki živali, in ne njeni ubijalci. Zato ne preseneča visoka stopnja enotnosti lovske organizacije, ki je bila pomemben dejavnik motiviranosti in uspešnosti pri doseganju njenih ciljev tudi pri sprejemanju nove lovske zakonodaje.

Zaradi svojih članov, ki so bili zaposleni v organizacijah državnih igralcev (npr. ministrstva, lovska inšpekcija), je imela LZS dobro razvit sistem komuniciranja z državnimi igralci, s katerim je bila olajšana menjava virov. Med pomembne vire sodi strokovno znanje in visoka stopnja profesionalizacije delovanja. Članice LZS gospodarijo s sredstvi, ki jih pridobijo s trženjem divjačine, in odločajo na ravni plačila odškodnin, kar jim omogoča sorazmerno finančno avtonomijo.

LZS oz. njene predhodnice deluje od leta 1907 in je bila tudi pomembna lovska organizacija v obdobju samoupravnega socializma in obdobju sprejemanja Zakona o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč (ZVGLDUG 1976). Člani LZS so bili v tistem obdobju visoki funkcionarji Zveze komunistov (npr. sekretar izvršnega komiteja CK ZKJ Stane Dolanc je bil član izvršnega odbora LZS in predsednik uprave gojitvenih lovišč; ideolog socialističnega samoupravljanja Edvard Kardelj) in je imela tako transmisijsko vlogo kot tudi dostop do oblasti za uresničevanje svojih interesov. Pri oblikovanju ZVGLDUG je bila LZS skupaj z republiškim sekretariatom za kmetijstvo in gozdarstvo nosilka izdelave osnutka zakona. Predlog zakona je vseboval večino »Osnovnih načel LZS«, ki jih je sprejel izvršni odbor LZS (Krže 1976; Briški 1976). Komisija za zakon pri LZS je pripravila osnutek za razpravo in imela v triletnem obdobju koordinacijsko vlogo z nelovskimi organizacijami, ki so imele interes na lovskem področju in bile vključene v razpravo (Pehaček 1975). LZS je imela zaradi bližine z oblastjo v obdobju socialističnega samoupravljanja izkušnje z zakonodajnim postopkom in oblikovanjem politike divjadi, kar ocenjujemo kot pomemben javnopolitični vir, ki je povečal uspešnost delovanja tudi pri sprejemanju posocialistične politike lovstva. LZS je bila aktiven in uspešen igralec pri oblikovanju politike divjadi v vseh obdobjih po drugi svetovni vojni.

Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije

Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije (KGZS) je bila ustanovljena leta 1999 z Zakonom o kmetijsko gozdarski zbornici (ZKGZ) zaradi varovanja in zastopanja interesov kmetijstva, gozdarstva in ribištva. KGZS se sicer predstavlja kot nevladna stanovska organizacija fizičnih in pravnih oseb v Republiki Sloveniji, ki se ukvarjajo s kmetijstvom, gozdarstvom in ribištvom, vendar jo zaradi javnih služb, ki jih opravlja, uvrščamo med paradržavne igralce.

KGZS je v procesu oblikovanja zakonodaje lovstva zagovarjala interes lastnikov kmetijskih zemljišč in gozdov. Zbornični najpomembnejši javnopolitični viri so institucionalizirano sodelovanje pri prejemanju zakonodaje z njenega področja in reprezentativnost, ki temelji na obveznem članstvu. Zbornico sestavljajo dobro organizirani območni kmetijsko-gozdarski zavodi s strokovno usposobljenimi zaposlenimi in zato ustreznim strokovnim znanjem, vendar omejenimi izkušnjami s sodelovanjem v procesu oblikovanja javnih politik. Omejitev pri vplivu zbornice je omejena finančna samostojnost, saj so prihodki iz državnega proračuna za opravljanje javnih služb npr. leta 2005 znašali 19 % celotnega prihodka zbornice (KGZS 2006). Prav tako pa je delovanje zbornice odvisno od zakonsko obveznega zborničnega prispevka.

Sodelovanje KGZS je bilo omejeno na sodelovanje v komisiji MKGP za pripravo osnutka zakona leta 2001, ni pa bila vključena v oblikovanje predloga poslancev LDS. Zato je bil njen vpliv po besedah direktorja zbornice Ervina Kuharja majhen (Državni zbor 2004). Zbornica se tudi ni aktivneje povezala z Združenjem lastnikov razlaščenega premoženja (Predstavnik_Interesna_1 2011; Predstavnik_MKGP_1 2011).

3.4.2.3 Civilnodružbeni igralci

Združenje lastnikov gozdov in lovskih upravičencev Slovenije

Oblikovanje javnih politik je v Sloveniji po demokratičnem prehodu v začetku devetdesetih let 20. stoletja z vidika udeležbe interesnih skupin označevalo razmeroma majhno število organizacij oz. skupin (Fink Hafner 2007c, 28), kar je primer tudi v oblikovanju lovske zakonodaje. Edina aktivno prisotna interesna skupina je bilo Združenje lastnikov gozdov in lovskih upravičencev (ZLGLU), ki je leta 1990 ustanovljena organizacija civilne družbe in si med drugim prizadeva za uveljavitev lastnine kot človekove svoboščine, vrnitev prisilno

odvzetega premoženja in lastninskih pravic po drugi svetovni vojni lastnikom, njihovim potomcem in drugim pravnim naslednikom³³. ZLGLU pokriva celotno ozemlje Slovenije z 31 podružnicami. Poseduje strokovno pravno znanje. Značilnost združenja v obdobju oblikovanja politike divjadi je medijska izpostavljenost predsednice gospe Inke Stritar in pretežno le njeno sodelovanje v različnih komisijah, ki so obravnavale politiko divjadi ali izvajanje zakona o denacionalizaciji. Združenju se ni uspelo povezati z nobeno sorodno interesno skupino ali politično stranko in je bila tudi zato moč ZLGLU majhna³⁴ (Predstavnik_MKGP_1 2011). Predvidevamo, da majhen interes članov združenja izhaja iz razpršenosti in majhnega obsega morebitnih koristi iz zasebnih lovskih pravic.

Med ostalimi civilnodružbenimi igralci nismo zasledili igralca, ki bi posebej izstopal s svojo dejavnostjo in pomenom pri oblikovanju politike divjadi. Naravovarstvene organizacije so po mnenju pomembnih odločevalcev podpirale stališča LZS (Predstavnik_MKGP_1 2011; Predstavnik_MKGP_2 2011). Zasledili smo dejavnost Društva za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije (DOPPS), ki je na področju lovskih pravic podpiralo predloge LZS.

V komisijah, ki jih je v različnih letih organiziralo MKGP, so sicer sodelovale organizacije iz raziskovalne (npr. Gozdarski inštitut Slovenije) in izobraževalne dejavnosti (npr. Univerza v Ljubljani) vendar je bil vpliv komisij majhen, saj niti komisije niti organizacije niso sodelovale pri oblikovanju končnih predlogov zakonov³⁵.

3.4.2.4 Trajnost prisotnosti igralcev v javnopolitičnem režimu

V pristopu javnopolitičnega režima imajo osrednji pomen javnopolitični igralci, ki se pri uresničevanju svojih interesov strateško prilagodijo spremembam v družbenem okolju javnopolitičnega režima in pri tem uporabijo ideje in institucije kot pomembne javnopolitične vire za doseganje svojih ciljev. Pogoj za hitre paradigmatične oz. korenite javnopolitične spremembe, kar bi bila privatizacija lovskih pravic, je sprememba v strukturi igralcev oz.

³³ <http://www.zlrp-zdruzenje.si/>

³⁴ Po oceni zaposlenca MKGP si je ZLGLU veliko prizadevala, predvsem njena predsednica, »vendar objektivno ni imela neke velike podpore s strani ostalih upravičencev. Velika je bila podpora denacionalizaciji gozdov in stavb fizično, z vidika lovskih pravic pa je bilo samo par ljudi« (Predstavnik_MKGP_1 2011).

³⁵ Po izjavi predsednika KGZS člani komisije za pripravo predloga zakona leta 2003 KGZS niso bili obveščeni o oblikovanju vzporednega predloga zakona v organizaciji poslancev LDS in SD (Državni zbor 2004).

predvsem interesov, ki jih le-ti zastopajo v javnopolitičnem omrežju, in s tem možnost za uveljavitev novih idej (Howlett 1999, 87).

V procesu oblikovanja politike divjadi so sodelovali državni igralci: MKGP, MOP, DZ in DS oz. predvsem stranke v vladnih koalicijah SKD (do leta 1996), SLS, LDS in SD. Paradržavna igralca sta bila LZS in od leta 2000 KGZS. Sodelovali so tudi civilnodružbeni igralci, od katerih pa na področju lovskih pravic omenjamo samo ZLGLU, ki je edino zastopalo idejo privatizacije oz. denacionalizacije lovskih pravic. Člani javnopolitične skupnosti so bili tudi posamezniki iz izobraževalne in raziskovalne ravni, uradništva in gospodarstva (domača epistemska skupnost). Zaradi lastnosti odnosa med javnopolitično skupnostjo in javnopolitičnim omrežjem označujemo javnopolitični podsistem kot izpodbijani podsistem (angl. contested subsystem) (Howlett in Ramesh 1998, 474), v katerem so odnosi javnopolitične skupnosti in omrežja nizko simetrični in je omrežje visoko izolirano od skupnosti. Nizka simetrija izhaja iz ne prekrivanja igralcev iz javnopolitične skupnosti in omrežja. Omrežje je hkrati izolirano za nove ideje. Nesimetričen in visoko izoliran javnopolitični podsistem vodi k hitrim postopnim spremembam, kar ustreza našemu pojmu institucionalne prilagoditve. Javnopolitični podsistem oblikovanja politike divjadi v Sloveniji je bil na ravni javnopolitične skupnosti odprt za nove igralce (npr. sodelovanje ZLGLU in KGZS v komisiji MKGP), vendar ni bil mogoč prehod v javnopolitično omrežje. Javnopolitično omrežje je delovalo izolirano v okviru političnih strank, večina igralcev javnopolitične skupnosti pa je sodelovala v procesu MKGP v obliki dela komisij, ki je potekalo vzporedno.

Struktura pomembnih igralcev se je v obdobju od leta 1990 do leta 2003 spremenila leta 1996, ko so Slovenski krščanski demokrati postali opozicijska stranka in niso več obvladovali MKGP, ter leta 2000, ko je bila ustanovljena KGZS kot interesna organizacija lastnikov kmetijskih zemljišč in gozdov.

Z upoštevanjem dveh dimenzij javnopolitičnih omrežij, in sicer števila pomembnih udeležencev v omrežju in kdo prevladuje v odnosu med državo in družbeno skupino (Howlett in Ramesh 1995, 130), je omrežje, v katerem so delovali igralci v obdobju oblikovanja politike divjadi od leta 1990 do leta 2003 t. i. 'ujeto omrežje' (angl. captured network). Za ujeta omrežja je značilna prisotnost ene pomembne družbene skupine in prevlada družbene skupine v primerjavi z državo. V našem primeru je bila pomembna družbena skupina LZS, ki je prevladovala v procesu oblikovanja politike in državne igralce uporabljala za doseganje svojih interesov. V javnopolitični skupnosti so sicer sodelovale tudi druge družbene skupine,

vendar so bile meje javnopolitičnega omrežja zaprte in zato niso imele pomembnega vpliva na oblikovanje politike divjadi. Za rezultat politike divjadi je pomembna tudi simetrija javnopolitičnega omrežja in skupnosti, ki se kaže s prekrivanjem igralcev v javnopolitičnem omrežju in tistih v skupnosti (Howlett in Ramesh 1998, 474), ter stopnja odprtosti javnopolitičnega omrežja. V javnopolitičnem omrežju je od družbenih igralcev sodelovala predvsem LZS, in čeprav je v javnopolitični skupnosti mogoče zaznati tudi druge igralce (npr. KGZS, ZLGLU), le-ti niso imeli dostopa v javnopolitično omrežje. V omrežju z nizko stopnjo prekrivanja in visoko stopnjo zaprtosti je z večjo verjetnostjo mogoče pričakovati hitre inkrementalne spremembe.

Od igralcev, ločenih od države, je pomembna samo LZS, ki je bila glavna interesna skupina z monopolnim položajem pri zagovarjanju interesov lovstva. Z vidika funkcij omrežja je bil predvsem LZS omogočen dostop do procesa oblikovanja politike divjadi, kjer je potekalo posvetovanje in izmenjava informacij o vsebini predlogov zakona ter sodelovanje pri zagotavljanju legitimnosti. Omrežje je bilo stabilno in zaprto z vidika sodelovanja s pomembnimi oblikovalci politike divjadi in ocenjujemo, da le navidezno odprto z vključevanjem deležnikov v delo komisij, ki jih je ustanovilo MKGP³⁶. Intenzivnost odnosov je bila velika in vsaj horizontalno enakovredna. Vzorec povezovanja med igralci je označevala gibljivost članov, saj so bili člani LZS prisotni v različnih organizacijah. Javne naloge, ki jih je imela LZS in jih vsebuje ZVGDLUL, so vlogo LZS tudi institucionalizirale. Z vidika odnosov moči je LZS v veliki meri obvladovala tudi državne organizacije, ki zato niso obvladovale področja lovstva³⁷ in je bila avtonomnost države nasproti družbi (na področju lovstva) okrnjena. Strategija države je bila priznanje LZS in velika dostopnost do njenih interesov, kar ji je dajalo status privilegiranega igralca.

3.4.3 Javnopolitične ideje

V naslednjih poglavjih bomo predstavili štiri sklope idej, s katerimi zaradi doseganja svojih ciljev upravljajo javnopolitični igralci v javnopolitičnem režimu: javnopolitične paradigme, programske ideje, ideje kot okvire in razpoloženje javnosti.

³⁶ Sodelovanje različnih organizacij s področja lovstva in varstva narave v komisiji MKGP lahko označimo kot 'tematska omrežja', v katerih sodelujejo predvsem predstavniki organizacij na osebni ravni.

³⁷ MKGP ni samostojno odločalo o vložitvi svojega predloga zakona v zakonodajni postopek.

3.4.3.1 Javnopolitična paradigma

Paradigme so v svojih spoznavnih okoljih podlaga teoretičnih in ontoloških podmen o delovanju sveta (Campbell 1998). Vsebinsko z javno politiko povezane paradigme je natančneje opredelil Hall (1993, 279) kot okvir idej in standardov, ki opredeljujejo cilje javne politike, ukrepe za njihovo doseganje in naravo problema, ki ga javna politika rešuje (Lewis 1999, 156).

Paradigmatske ideje se pojavljajo v akademskih in strokovnih študijskih programih, pomembnih teoretičnih prispevkih in drugih abstraktnih besedilih uveljavljenih znanstvenikov. Pomembna je stopnja institucionalizacije paradigmatiskih idej v vodilnih strokovnih in izobraževalnih organizacijah (Campbell 1998, 390). Najpomembnejši vir paradigmatiskih idej s področja politike divjadi in lovstva je LZS, ki je bila najpogostejši strokovni vir informacij oblikovalcem politike divjadi. V disertaciji smo analizirali paradigmatiskie ideje, ki so po letu 1990 prisotne v besedilih, povezanih z lovstvom, kot je npr. Strategija razvoja slovenskega lovstva (LZS 1996b); (Program razvoja gozdov v Sloveniji 1996), in v prispevkih strokovnjakov s področja gozdarstva in lovstva, objavljenih v strokovni literaturi. Dokumente smo analizirali s pomočjo strukture (Lewis 1999, 156), ki vsebuje elemente: osredotočenost (objekt delovanja, časovna dimenzija, način sodelovanja z drugimi, vrsta ukrepanja, stopnja institucionalizacije, vključevanje drugih sektorjev), koncept lovstva, odgovornost za objekt delovanja oz. divjad (individualna/družbena; določena skupina) in ukrepanje (javnopolitični ukrepi).

Vse bistvene elemente slovenske javnopolitične paradigme politike divjadi in lovstva vsebuje Strategija razvoja slovenskega lovstva, ki jo je Lovska zveza Slovenija sprejela leta 1996 (LZS 1996b):

- Delovanje lovstva je **osredotočeno** na divjad, ki je naravno bogastvo in je ogrožena, kadar je v zasebni lasti.
- Pri gospodarjenju z divjadjo morajo enakopravno **sodelovati** različni deležniki, vendar imajo lovci posebno vlogo³⁸, zaradi česar to obliko sodelovanja označujemo kot pokroviteljsko.

³⁸ Za predstavnike LZS so značilne izjave: »Pri temeljnih opredelitvah ne more biti kompromisov« (npr. Černač 2003).

- **Način ukrepanja** je sonaravno in trajnostno gospodarjenje z divjadjo. Uspešno gospodarjenje z divjadjo je lahko samo dolgoročno in ni povezano s kratkoročnimi zasebnimi interesi.
- **Institucionalizacija** upravljanja z lovišči za daljše obdobje in v skladu z zakonodajo zagotavlja interes lovcev za varstvo in gojitev divjadi.
- Lovstvo se enakopravno in kot zastopnik interesov varstva divjadi in lovstva **vključuje v sodelovanje** s kmetijstvom, gozdarstvom, naravovarstvenimi institucijami, občinami, državno upravo ter strankami in politiki.
- **Vzroki problemov** so kratkoročni interesi lastnikov zemljišč, ki so povzročili spremembo življenjskega okolja divjadi in s tem onemogočili naravno ravnotežje med okoljem in divjadjo. Trajnostna (razumna) raba nikoli ne ogroža prostoživečih divjih živali.
- **Koncept lovstva:** Lovstvo je naravovarstvena dejavnost, ki presega skrb za divjad in postaja vse bolj skrb za njeno naravno okolje³⁹.
- **Odgovornost za divjad** je v rokah lovcev, zato je izjemno velika tudi odgovornost vodstva lovskih organizacij in vseh lovcev za prihodnost divjadi in drugih prostoživečih divjih živali ter za prihodnost lovstva na Slovenskem. Za ohranjanje in trajnostno rabo naravnega prostora in s tem habitatov so odgovorni lastniki kmetijskega in gozdnega prostora.
- Izhodiščno **ukrepanje** (javnopolitični ukrepi) je veliko površinsko načrtovanje z divjadjo, ki je državna lastnina.

Javnopolitično paradigmo s prej naštetimi lastnostmi smo opredelili kot državnoplansko ekosistemsko paradigmo politike divjadi.

Institucionalizacija paradigme, ki je v domeni zaprtega javnopolitičnega omrežja, je pomemben varovalni mehanizem pred javnopolitičnimi spremembami (Menahem 1998, 284). Ocenjujemo, da je pomembne vsebine paradigme lovstva vseboval že tudi ZVGLDUL, ker

³⁹ »Lovstvo je namreč dejavnost, katere namen je sonaravno usmerjanje razvoja vseh vrst divjadi zaradi ohranjanja biološke pestrosti in ekološkega ravnotežja, na tej podlagi usklajevanje razvoja in številčnosti divjadi s človekovimi dejavnostmi ter tudi izkoriščanje divjadi kot obnovljivega naravnega vira« (LZS 1996b).

določa poseben družbeni interes na področju lovstva in institucionalizira naravovarstveno oz. ekosistemsko paradigmo lovstva ter izključuje gospodarske vidike gospodarjenja z divjadjo. Sonaravna usmeritev slovenskega lovstva je institucionalizirana tudi v ZG in Programu razvoja gozdov v Sloveniji (Državni zbor, 1996). ZG opredeljuje gozdove kot naravno bogastvo in ekosistem, s katerim se gospodari sonaravno in večnamensko v skladu z načeli varstva okolja in naravnih vrednot ter pri tem uresničuje njihove funkcije (1. čl.), med katerimi je tudi lovnogospodarska funkcija (3. čl.). Program razvoja gozdov je opredelil pridobivanja gozdnih dobrin, ki vključujejo tudi divjad, kot motnjo v razvoju gozdnega ekosistema, kar zahteva ustrezno gozdnogospodarsko načrtovanje, in zato predvidel, da mora biti upravljanje s populacijami prostoživečih živali usmerjeno v vzpostavljanje ravnovesja v gozdnem ekosistemu.

Prevladovanje državnoplanske ekosistemske paradigme politike divjadi se izraža tudi v prispevkih strokovnjakov v strokovni literaturi (npr. (Berginc 1996; Ferlin 1996; Perko 1996; Černač 1996) in nastopih pomembnih politikov, ki so sodelovali pri oblikovanju politike divjadi, kot so na primer Igor Bavčar (LDS) (Leskovic 1996) in Zoran Lešnik (DeSUS) (Leskovic 1997).

Ekosistemsko sestavino paradigme politike divjadi posredno izraža na primer tudi izbor besedil, ki so se uporabljala kot študijski pripomoček pri izobraževanju gozdarskih inženirjev na Univerzi v Ljubljani (Adamič 1992). Poudarek vsebine učbenika je na tehnoloških in načrtovalskih vidikih gospodarjenja z divjadjo in opaziti je mogoče odsotnost ekonomskih (tržnih) in družbenih vidikov.

Paradigme divjadi in lovstva, ki bi temeljila na zasebni lastnini lovskih pravic in tržnih odnosih, pri analizi ustreznih virov nismo zasledili. Majhno število drugačnih posameznih idej in prevladujoča vloga državnoplanske ekosistemske paradigme lovstva ji daje vlogo hegemonične paradigme (Howlett in Ramesh 1998, 471).

Paradigma je skupni epistemološki pogled na znanju temelječe skupnosti na javnopolitičnem področju in ga v določenih primerih sprejemajo tudi javnopolitičnih odločevalci (Howlett in Ramesh 1995, 188–190). Znanje je namreč pomemben dejavnik za povezovanje strokovnjakov in javnopolitičnih odločevalcev in tudi vpliva na njihovo delovanje. Prav tako je javnopolitična paradigma tudi intelektualni konstrukt, ki je tesno povezan z javnopolitičnim podsistemom. Sestavlja jo skupek idej, ki si jih delijo pomembni javnopolitični igralci v javnopolitičnem podsistemu, in vsebuje širše javnopolitične cilje, probleme in ukrepe, ki so

lahko uporabljeni za doseganje ciljev (Hall 1993, 279). Navedenim opredelitvam (javnopolitične) paradigme je skupno, da je povezana s strokovnjaki na različnih ravneh (operativna, raziskovalna in akademska raven).

Pri pregledu področja idej v politiki divjadi nismo zasledili celovite paradigme, ki bi bila konkurenca obstoječi in prevladujoči javnopolitični paradigmi. Zasledili smo posamezne ideje, ki bi jih lahko uvrstili v javnopolitično paradigmo, ne pa zaključenega sistema idej, ki so sestavni del javnopolitičnih paradigem. Posamezne ideje smo zasledili samo v javnih nastopih politikov (npr. Ivan Oman – SKD), ki so zagovarjali drugačno rešitev, kot je bila rešitev LZS, in nastopih predstavnikov lastnikov zemljišča (npr. Inka Stritar – ZLGLU). Pri pregledu sekundarnih virov in različnih medijev nismo zasledili nove (konkurenčne) celovite paradigme lovstva, ki bi jo oblikovali strokovnjaki s področja lovstva in bi tekmovala z obstoječo javnopolitično paradigmo politike divjadi.

Paradigmatske ideje, ki smo jih zasledili, niso bile povezane toliko s kognitivno dimenzijo javnopolitične paradigme, ki vpliva na celovit pogled na javnopolitično področje, ampak so prisotne predvsem programske ideje o ukrepih na področju lovske pravice, ki naj bi bila zasebna (Inka Stritar, Ivan Oman). Od idej v prevladujoči javnopolitični paradigmi se razlikuje tudi koncept lovstva, ki je po veljavni paradigmi naravovarstvena dejavnost, za zagovornike zasebnih lovskih pravic pa je lovstvo gospodarska dejavnost (ZLGLU oz. (Predstavnik_Interesna_1 2011) oziroma za Ivana Omana (SKD) športno gojenje divjadi (Uskladitev interesov ali še četrti predlog? 1999).

3.4.3.2 Programske ideje

Programske ideje omogočajo javnopolitičnim igralcem oblikovati konkretne rešitve za njihove javnopolitične probleme (Campbell 1998, 386). Izražajo tehnične in strokovne rešitve, ki določajo razmerja med vzroki in posledicami ter opredelijo natančno smer delovanja. Ponujajo jasne in jedrnate smeri delovanja in se ne obremenjujejo s teoretičnimi vidiki problema ali vzrokov zanj.

Programske ideje smo analizirali v dokumentih interesnih skupin, predlogih zakona in zapisnikih razprav na sejah DZ in njegovih delovnih teles. Analizirali smo programske ideje na področjih, povezanih z lovskimi pravicami oz. lastninskimi razmerji, ki so bile med izhodiščnimi razlogi za spremembo politike divjadi ter sprejem nove področne zakonodaje.

LZS je bila osrednji javnopolitični igralec v procesu oblikovanja nove politike divjadi in lovstva in tudi zaznana kot osrednja strokovna organizacija, ki oblikuje predloge rešitev za probleme, ki so povezani z divjadjo in lovstvom. Bila je tudi med prvimi, ki je imela odgovore na spremenjene družbene razmere v obdobju demokratičnega prehoda in v obdobju posocializma. Osnovne programske ideje o načinu prilagajanja spremenjenim lastniškim razmeram so bile v okviru LZS oblikovane že spomladi leta 1990, in sicer jih je ob analizi sprememb v družbenem okolju predstavil predsednik izvršnega odbora LZS: divjad je družbena lastnina in dobrina ter naravno bogastvo, ki je pod posebnim družbenim varstvom, lovišča pa upravljajo samostojne lovske organizacije (Skumavc 1990). Izvršni odbor LZS je jeseni leta 1990 sprejel stališče, da mora biti divjad javno dobro, za katerega ohranitev skrbi država in to dejavnost prenaša na določene subjekte s podelitvijo koncesije. Lovišča ustanovi država oz. občina in jih da v upravljanje lovskim organizacijam za nedoločen čas. Lovski upravičenec izvaja načrtovanje v lovstvu z upoštevanjem lovske zakonodaje (LZS 1990).

Podobne programske ideje je imela LZS o vprašanih prilagajanja zakonodaje divjadi in lovstva spremenjenim družbenim razmeram tudi leta 1996 in so bile sprejete kot Cilji in programske usmeritve slovenskega lovstva (LZS 1996a). Na področju lovskih pravic so bile rešitve LZS: lovišča ustanavlja država, lovskogospodarski načrti so obvezni in med državo ter lovsko organizacijo se sklene trajna koncesijska pogodba, s katero se določijo naravovarstvene in druge javne funkcije lovske organizacije ter temu usklajene ekonomske obveznosti pri upravljanju lovišča (9. točka). Dohodek, ki ga lovske organizacije pridobijo pri upravljanju lovišča, se mora vrniti v lovišče za varstvo in gojitev prostoživečih divjih živali in njihovih habitatov (10. točka).

V zakonodajni postopek je bilo vloženih več predlogov zakona, a je bil samo zadnji predlog (t. i. Anderličev predlog) leta 2003 obravnavan v DZ, kjer je potekala razprava interesnih skupin o rešitvah oz. programskih idejah.

V parlamentarni razpravi so bile izhodiščne programske ideje predlagateljev zakona na področju lovskih pravic naslednje: divjad je državna lastnina, lovske pravice pripadajo Republiki Sloveniji, ki jih podeljuje usposobljeni pravni osebi, lovišča ustanovi Vlada, upravljavci lovišč plačujejo državi koncesijo, nosilec načrtovanja z divjadjo je Zavod za gozdove in za preprečitev škode od divjadi mora lastnik zemljišča kot dober gospodar izvesti primerne ukrepe. Programske ideje v predlogu zakona so bile tudi po mnenju vodstva LZS v celoti skladne s programskimi idejami LZS (Lepičnik 2003).

Programska ideja, da je divjad državna lastnina, je bila sprejemljiva za večino strank (tudi za opozicijski stranki SDS in SLS), razen opozicijsko stranko Nova Slovenija. Zasebne lovske pravice sta podpirali SLS in Nova Slovenija (Državni_zbor_Republike_Slovenije 2003c).

3.4.3.3 Javno mnenje/razpoloženje javnosti

Za opis razpoloženja javnosti, ki je določalo kontekst obravnave tematike lovskih pravic, smo uporabili rezultate raziskav javnega mnenja o širših vidikih vračanja nacionaliziranega premoženja po drugi svetovni vojni, lastninjenju družbenega premoženja in splošno o zasebni lastnini ter javnega mnenja, povezanega s področjem gospodarjenja z gozdovi (lovstvo).

Lovske pravice so povezane z denacionalizacijo po drugi svetovni vojni nacionaliziranega premoženja, saj so bile v času nacionalizacije del svežnja pravic, ki so izhajale iz lastnine kmetijskih zemljišč in gozdov. Ocenjujemo, da je bila na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja naklonjenost javnosti vračanju lastnikom ali njihovim dedičem po drugi svetovni vojni nacionaliziranega premoženja visoka, vendar se je v naslednjih dvanajstih letih zmanjšala (glej preglednico 4.4). Vračanju premoženja je bilo leta 1991 naklonjeno (pozitiven in zelo pozitiven odnos) 51 % vprašanih in enajst let kasneje 33 %. Denacionalizacija je postajala v preučevanem obdobju vse bolj odmevna tematika, če jo opisujemo z deležem vprašanih, ki na vprašanje ne odgovarjajo ali odgovorijo z 'ne vem'. Leta 1991 o vračanju nacionaliziranega premoženja ni imelo mnenja 10 % vprašanih, pet let kasneje in leta 2002 ni bilo vprašanih, ki ne bi imeli mnenja o denacionalizaciji.

Preglednica 3.4: Odnos javnosti do vračanja premoženja v obdobju od leta 1991 do leta 2002

Kategorije	1991 %	1996 %	2002 %
Zelo negativen	3	8	11
Negativen	10	20	21
Niti pozitiven niti negativen	26	35	29
Pozitiven	37	29	25
Zelo pozitiven	14	7	8
Ne vem, b. o.	10	0	0

Vir: Toš (1996b;2002)

Javno mnenje je bilo leta 1990 zelo naklonjeno vračanju premoženja lastnikom in dedičem kmetijskih zemljišč, ki so bila odvzeta z nacionalizacijo in agrarno reformo, saj se je 87 % anketirancev strinjalo, da se odvzeto premoženje vrne. Od oblik vračanja je prevladovalo mnenje o vračanju v naravi (61,5 %), četrtina anketirancev (25,3%) pa je podpirala plačilo odškodnine. Da naj se kmetijska zemljišča ne vrnejo, je menilo 12,4 % anketirancev. Anketiranci so bili bolj naklonjeni vračanju kmetijskih zemljišč v naravi kot lastnikom in dedičem tovarn, podjetij ipd. Vračanju podjetij v naravi je bilo naklonjenih 26 % vprašanih, v obliki odškodnin 28 % in v obliki delnic 15 %. Proti vrnitvi odvzetega premoženja nekdanjim lastnikom je bilo 17 % vprašanih (Toš 1991).

Javnopolitično razpoloženje opisuje tudi mnenje javnosti o vlogi države v uravnavanju tržnega gospodarstva. Slovenska javnost je leta 1993 podpirala veliko regulativno vlogo države pri varovanju okolja, saj je 82 % vprašanih menilo, da bi morala vlada sprejeti zakone, s katerimi bi podjetjem predpisali varovanje okolja, čeprav bi bilo to v nasprotju s pravico suverena odločanja podjetij (Toš 1993). Ocenjujemo, da je visoka podpora regulativnim ukrepom v gospodarstvu posledica specifičnosti okoljevarstvene tematike, s katero je povezana politika divjadi in tudi lovske pravice. Za več zakonskih prepisov za gospodarstvo na splošno je sicer samo 13 % vprašanih (Toš 1996b), kar tudi kaže na poseben odnos javnosti do okoljevarstvenega področja.

Z lovskimi pravicami je povezano odločanje nosilcev pravic o uresničevanju njihovih interesov. Na ravni gospodarjenja z gozdovi je leta 1997 62 % vprašanih (Toš 1998a) menilo,

da interesi zasebnih lastnikov gozdov ogrožajo gozdove. Da zasebni interesi ne ogrožajo gozdov, je menilo 16 % vprašanih, neodločenih je bilo 16 % in mnenja ni imelo 6 %.

Gospodarjenje z divjadjo je povezano z vprašanjem, kako sta lastnik zemljišča in upravljavec divjadi ekonomsko povezana oziroma ali naj pri ekonomskem izkoriščanju divjadi sodelujejo tudi lastniki zemljišč, ki so življenjski prostor divjadi. Mnenje slovenske javnosti leta 1998 ni bilo naklonjeno nadomestilu lastnikom gozdov zaradi storitev gozdov, ki jih lahko uporabijo drugi uporabniki gozdov, torej tudi upravljavci divjadi. Proti nadomestilu za uporabo gozdov je bilo 60 % in za nadomestilo 19 % vprašanih (Toš 1998b). Prav tako je bila javnost proti večjemu ekonomskemu izkoriščanju gozdov (46 % vprašanih), kar zasebne lovske pravice lahko pomenijo. Z večjim ekonomskim izkoriščanjem gozdov je soglašalo 26 % vprašanih (Toš 1998b).

Državljeni Slovenije visoko cenijo prost dostop v gozdove, ki ga razumejo kot svojo pravico, in se ne strinjajo, da bi lastniki gozdov zaradi pravice do prostega dostopa prejeli denarno nadomestilo (Malnar in Šinko 2000, 161).

Odločevalci v politiki divjadi si prizadevajo poleg strokovnih informacij pridobiti tudi informacije o javnem mnenju (Janse 2006, 587), ki so opredeljene kot 'mehko' znanje in uvrščene med manj pomembne. Najpomembnejši viri informacij o 'javnosti' so za odločevalce v gozdni politiki množični mediji (30 %), udeležba na javnih srečanjih ali razpravah (27 %) in sporočila interesnih skupin (26 %). Za pridobivanje informacij odločevalci uporabljajo tudi mnenjske strani v strokovnih revijah (17 %). Intervjuvanci v naši raziskavi so med dejavniki politične presoje za delovanje prav tako navedli upoštevanje javnega mnenja in spremljanje množičnih medijev ter kasnejše razpravljanje o posameznih člankih (Predstavnik_MKGP_1 2011; Predstavnik_MKGP_2 2011) in zaznali, da je mnenje medijev močno naklonjeno stališčem LZS.

3.4.3.4 Javnopolitični okviri

Javnopolitični igralci morajo svoje programske ideje za reševanje javnopolitičnih problemov povezati z normativno sprejemljivi pojmi, s katerimi si prizadevajo pridobiti podporo javnosti in legitimirati svoje programske ideje. Vplivne so predvsem tiste programske ideje, ki jih strokovnjaki, svetovalci in drugi okvirijo tako, da se ujemajo z osrednjimi kulturnimi vrednotami ali se vsaj zdi, da te vrednote varujejo (Campbell 1998, 394). Kulturne vrednote so pogosto vir, iz katerega se pridobijo simboli in koncepti za okvire. Najpogosteje pa

oblikovalci javnih politik za javnopolitične okvire uporabijo vrednote in mnenja, izražena v razpoloženju javnosti, pri čemer razpoloženja javnosti ne povzemajo zgolj pasivno, ampak z njim tudi manipulirajo.

Ideje kot okviri se pojavljajo v javnih nagovorih in sporočilih za medije oblikovalcev javnih politik in njihovih sodelavcev ter v razpravah v DZ in njegovih delovnih telesih. Uporaba idej kot okvirov je posebej pomembna v razpravah v DZ, ki ima v postparlamentarni vladavini predvsem funkcijo legitimiranja v veliki meri že sprejetih odločitev.

Vir naše analize idej kot okvirov so bile razprave v DZ in odboru DZ za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Analizirali smo štiri seje DZ in dve seji odbora za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v vsebinah, ki so se nanašale na lovske pravice. V razpravah smo s kvalitativno analizo in s pomočjo kodiranja označili normativne pojme: simbole, zgodovinske primerjave in analogije. Simboli so sredstvo, s katerim igralci svoje programske ideje naredijo bolj prepričljive, legitimne in privlačne. Zgodovinske primerjave se nanašajo na sklicevanje pri argumentaciji na stanja v preteklosti in analogije primerljivih programov (Campbell 1998, 397).

Z analizo razprav v DZ in odboru za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano smo ugotovili, da so zagovorniki predloga zakona za povečanje normativne sprejemljivosti predloga zakona na področju lovskih pravic uporabljali tudi ideje kot okvire. Najpogosteje so bile uporabljene zgodovinske primerjave, redkeje simboli in analogije.

Med uporabljenimi zgodovinskimi primerjavami prevladuje sklicevanje na urejenost lovstva v fevdalizmu in s tem povezane razmere, kot na primer:

- (primer zasebnih lovskih pravic, op. avt.) »Potem bi se vrnili več kot 100 let nazaj v čas razdelitev fevdov, kjer so graščaki in fevdalci imeli vse pravice.« (Kebrič, DeSUS)
- »Nismo za to, da bi se lovišča drobila na razna grofovsko lovišča.« (Jelinčič Plemeniti, SNS)
- »Seveda nam je poznano stališče združenja lastnikov gozdov upravičencev, vendar smo prepričani, da bi polno upoštevanje teh načel zapeljalo kolo časa kar 154 let nazaj.« (Kavčič, LDS)
- »Skrb za naravo, skrb za divjad, skrb za vse funkcije, ki jih je potrebno v tem zakonu urediti, ne morejo biti predmet ne enega resorja, ne ene stranke, kaj šele gorečih privržencev ene ali druge ideologije. Nazaj v srednji vek pa najbrž ne bomo šli.« (Anderlič, LDS)

Uporabo zgodovinskih primerjav smo zasledili tudi v drugih virih⁴⁰.

V razpravah v DZ med uporabljenimi simboli prevladuje sklicevanje na Evropo in civilizacijo kot pozitivna simbola in veleposestnike kot negativni simbol (Državni_zbor_Republike_Slovenije 2004):

- »Zato je ta zakon zelo pomemben. Namreč, dotika se civilizacijskih pridobitev, ki jih državljanke in državljani Slovenije imajo in so jih navajeni.« (Kavčič, LDS)
- »/.../ državno lastništvo nad divjadjo ter lovska pravica, ki pripada državi, ki jo tudi podeljuje. To dvojje štejem za civilizacijski dosežek naše družbe.« (Merlo, LDS)
- »Ne soglašamo pa, da se zavrnejo vse dosedanje dobre rešitve in da se vse podredi interesom novih veleposestnikov, ki so z denacionalizacijo pridobili velike površine gozdov.« (Potrč, SD)
- »Druga stvar, ki se mi zdi pomembna, pa je vendarle na eni strani razvoj našega evropskega civilizacijskega pogleda na odnos do narave, ki sam po sebi zahteva večjo skrb za divjad.« (Kacin, LDS)

Zasebno lovsko pravico so zagovorniki državnih lovskih pravic primerjali s pravicami dostopa v gozdove:

- »Nismo namreč navajeni biti ujeti med neke napise "prepovedan prehod", "privatna lastnina", "kršitelji bodo kaznovani".« (Kavčič, LDS)
- »Ne le glede odkazila in sečnje gozdov, temveč vse do pravice prepovedi prehoda prek privatne lastnine in vse do uveljavitve prepovedi v privatnem gozdu nabirati gozdne sadeže – takšnim ekstremnim zahtevam smo se uspešno uprli.« (Potrč, SD)
- »Sprejeti lastništvo gozdov kot temelj za pravico do lova pa bi lahko bil le prvi korak k temu, da bodo tudi gozdni sadeži omejeni, a ne količinsko, temveč lastniško. Kasneje pa morda celo sprehodi z velikimi napisanimi ploščami oziroma tablami "privatno zemljišče" oziroma "privatni gozd".« (Kontič, SD)

⁴⁰ Uspešnost uporabe zgodovinskih primerjav za javnopolitični okvir ocenjuje Predstavnik_MKGP_2 (2011): »Inka (Stritar, predstavnica ZLGLU, op. avt.) in Fleischman (Ekološki forum LDS, op. avt.) sta bila na televiziji in je rekel, da hoče biti baronica in kaj je hujšega za Slovenca, kot to, da nekdo hoče izstopati.«

- »/.../ da bodo imeli ohranjeno naravo vsaj toliko kot danes, da jo bodo ohranjali in da ne bodo prišli tako, kot ko greste na zahod in za vsakim vogalom vidite table "private property" in se ne morete premakniti s tiste steze, če greste v hribe ali kamor koli.«
(Merlo, LDS)

3.4.4 Družbeno okolje

V pristopu javnopolitičnega režima družbeno okolje sestavljajo spremembe na oblasti, ki so posledica volitev, trgi oz. gospodarske razmere in mednarodno okolje.

3.4.4.1 Volitve

Volitve oz. sestava poslancev DZ so bile pomemben dejavnik za sprejemanje lovske zakonodaje, saj je bil ZDLov-1 sprejet takrat, ko bi lahko levosredinske stranke v mandatu od leta 2000 do leta 2004 oblikovale koalicijo brez SLS.

Strukturno moč strank, ki so podpirale posamezne rešitve upravljanja z divjadjo, smo opisali s prisotnostjo strank, lojalnih interesnim skupinam, stopnjo lojalnosti strank do interesne skupine, strankinim strateškim položajem znotraj DZ in jakostjo interesov družbene skupine znotraj dominantne stranke (Daugbjerg 1998, 60).

- Prisotnost strank, ki so lojalne interesni skupini

Z vidika podpore interesnih skupin, ki so vplivale na določitev lovskih pravic, je mogoče opaziti jasno cepitev strank vladnih koalicij v letih od 1992 do 2004 na podpornice lovskih pravic, povezanih z zemljiščem, – SKD, SLS in SDSS – in lovskih pravic v lasti države – LDS, SD in DeSUS. LZS je bila v celotnem obdobju oblikovanja nove lovske zakonodaje najpomembnejša interesna skupina in je imela podporo treh levosredinskih vladnih strank: LDS, DeSUS in SD. Desnosredinske stranke SLS, SDSS (SDS) in SKD so podpirale ZLRP, vendar veliko manj zaznavno, kot je bila povezava LZS s strankami LDS, SD in DeSUS.

Preglednica 3.5: Vladne koalicije Republike Slovenije v obdobju od leta 1993 do leta 2004 in proces sprejemanja nove zakonodaje na področju upravljanja z divjadjo

Leto	Dogodek	Vlada (koalicija) stranka (število poslancev)
1976	Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter upravljanju lovišč	...
1993		Predsednik: J. Drnovšek – LDS (22) – SKD (15) – ZLSD (14) – do januarja 1996 – SDSS (4) – do marca 1994
1994	Predlog Zakona o lovstvu (Ivan Oman – SKD)	
1995	Predlog Zakona o divjadi in lovstvu (Igor Bavčar – LDS)	
1996	Predlog Zakona o divjadi in lovstvu (Geza Džuban, Aleksander Merlo – LDS)	
1997	Predlog Zakona o divjadi in lovstvu (Zoran Lešnik – DeSUS)	Predsednik: J. Drnovšek – LDS (25) – SLS (19) – ZLSD (9) – DeSUS (5)
1998		
1999		
2000	Predlog Zakona o divjadi in lovstvu (Miran Potrč – SD)	Od junija 2000 do novembra 2000 Predsednik: A. Bajuk – SKD + SLS (28) – SDS (16)
2001		Predsednik: J. Drnovšek (od dec. 2002 A. Rop) – LDS (34) – ZLSD (11) – SLS (19) – DeSUS (4)
2002		
2003	Predlog Zakona o divjadi in lovstvu (Anton Anderlič – LDS)	
2004	Zakon o divjadi in lovstvu	

Vir: http://www.vlada.si/si/o_vladi/vlade_republike_slovenije/

Vse stranke zaveznice posameznih interesnih skupin so tudi oblikovale svoje predloge in jih vložile v parlamentarni postopek. Zakon o lovstvu je predlagala SKD in Zakon o divjadi in lovstvu so predlagale LDS, DeSUS in SD. Poslanca Igor Bavčar (LDS) in Zoran Lešnik

(DeSUS), ki sta v imenu svojih strank vložila predloge zakonov, sta bila tudi člana LZS (Leskovec 1996;1997) in bila aktivno vključena v javne razprave o lovski zakonodaji kot poslanca in lovca. Predlogi LZS so imeli neposreden vstop v strankarsko areno, saj so vlogo lobistov opravljali člani LZS v hkratni vlogi poslancev. Poslanca sta opravljala vlogo lobistov, ki je definirana kot vplivanje interesnih skupin na zakonodajalce v korist svojih interesov (Fink Hafner 2007c, 18–19). Z obstojem lobistov, ki so tudi poslanci DZ, ocenjujemo, da se je zmanjšala možnost za politično komunikacijo in pretok informacij/podatkov od drugih interesnih skupin k političnim odločevalcem. Povečala se je tudi možnost prikrojavanja/selekcije podatkov kot enega od nelegitimnih pristopov v procesu lobiranja.

Interese lastnikov zemljišč sta med vladnimi strankami podpirali SKD (samostojno v mandatu od leta 1992 do leta 1996, kasneje pa združena s SLS) in SLS ter NSi v obdobju vlade Andreja Bajuka. Ministri za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano so bili v vseh vladah obravnavanega obdobja člani SKD oz. SLS (Jože Osterc – SKD, Ciril Smrkolj in Franci But – SLS), kar pa ni pomembneje vplivalo na končno vsebino lovske zakonodaje.

- Stopnja lojalnosti stranke do skupine (obseg, v katerem je stranka pripravljena žrtvovati interes skupine za volilno podporo druge skupine)

Levosredinske stranke so bile popolnoma lojalne do interesov LZS in v procesu oblikovanja zakonodaje niso bile pripravljene na kompromise (npr. na možnost zasebnih lovišč z določeno najmanjšo površino) (Predstavnik_MKGP_1 2011; Predstavnik_MKGP_2 2011; Predstavnik_MKGP_3 2011). Podpora desnosredinskih strank lastnikom kmetijskih in gozdnih zemljišč je bila manjša, kar se najbolje kaže pri rezultatu glasovanja o ZDLov-1, ko so trije poslanci SLS (Božič, Kangler, Malovrh) glasovali za zakon. Poslanec Franc Kangler (SLS) je tudi lovec in zagovornik interesov LZS (Toš 1999). Za zakon je glasoval tudi član opozicije (Jelinčič Plemeniti, SNS) in člani nevladne stranke Stranke mladih Slovenije. Tudi ob ponovnem odločanju zaradi zahteve DS je za zakon glasovalo 55 in proti zakonu 20 poslancev (DZ 2013).

- Strankin strateški položaj znotraj DZ (njen koalicijski potencial – zanimanje za stranko v različnih potencialnih koalicijah, kar je manj odvisno od številčnosti poslancev kot od možnosti za ustvarjanje koalicij)

V obdobju od leta 1993 do 2004 so v Sloveniji vladale koalicijske vlade, ki jih je sestavil mandatar iz vrst LDS (Janez Drnovšek, kasneje Anton Rop), razen v obdobju od junija 2000

do decembra 2000, ko je bil mandatar član SKD + SLS (Andrej Bajuk). V vladah od leta 1993 do junija 2000 je bila SLS pomemben koalicijski partner, saj brez nje levosredinske stranke niso mogle oblikovati koalicije. Koalicijski potencial SLS ocenjujemo kot velik, saj je bila pripravljena za sodelovanje v vseh vladah, tudi levosredinskih (t. i. »most«).

- Jakost interesov družbene skupine znotraj dominantne stranke (če taka stranka obstaja, analiziramo predvolilna programska izhodišča stranke do interesne skupine ter zaznave usklajenosti interesov skupine z interesi stranke in njene osnovne volilne baze)

Analizirali smo volilne programe strank vladnih koalicij v obdobju od leta 1992 do leta 2004. Pri analizi smo uporabili koncepta kondenzacijskih (angl. condensation symbols) in referenčnih simbolov (angl. referential symbols) (Petković 2009, 66–7). Kondenzacijski simboli so sredstvo političnih elit, s katerimi le-te manipulirajo z javnostjo, in so mentalne podobe z nejasnimi referencami ter močnimi čustvenimi povezavami z določenim področjem, na katerem vzbujajo občutke ponosa, svobode, enakosti, pravičnosti, solidarnosti in varnosti. Referenčni simboli imajo natančno določen pomen in se uporabljajo v operativnem delovanju političnih elit (strank) za opisovanje konkretnih ukrepov in odnosov. Uporabljen pristop je blizu kartelnemu modelu preučevanja volilnih programov, ki vsebine volilnih programov obravnava z vidika ideološko motiviranih položajev in javnopolitičnih stališč (Kustec Lipicer in drugi 2011, 48).

V volilnih programih slovenskih političnih strank, ki so sodelovale v vladi Republike Slovenije v obdobju od 1992 do 2000, prevladujejo kondenzacijski simboli s pozitivno konotacijo, kar je ugotovil tudi Petković (2009, 74) za programe hrvaških političnih strank na volitvah leta 2007. Kljub pričakovanim spremembam na vseh področjih so volilni programi zelo splošni. Zato ni presenetljivo, da so tudi vsebine, ki so povezane z gospodarjenjem z divjadjo in lovstvom, zelo skope.

Za volitve leta 1992 je samo program Demokratske stranke Slovenije⁴¹ (DSS 1992, 8) vseboval izrecno omenjanje lovstva, in sicer so se zavzemali za sprejem zakona o lovstvu, pri čemer ni mogoče neposredno razbrati rešitev, ki jih podpirajo. Druge koalicijske stranke v volilnih programih lovstva niso omenjale, niti Slovenski krščanski demokrati kot najtesneje povezani z interesi podeželja in oblikovalci prvega predloga zakona o lovstvu (t. i. Omanov

⁴¹ Predsednik Igor Bavčar

predlog). Zakon o lovu je vseboval program nevladne Slovenske kmečke zveze – Ljudske stranke (SLS 1992), ki se je zavzemala za ureditev, ki bo ponovno vzpostavila ravnotežje med rastlinojedo divjadjo in rastlinskim svetom, kar zagotavlja naravno obnovo gozdov in zmanjšuje škodo. SKZ – LS je podpirala pravico do zasebnega lova in konkurenco med lovskimi upravičenci. Hribovski in gorski kmeti naj bi imeli pravico na svojem zemljišču organizirati lovske skupnosti, ki bi jim omogočile pridobivanje dohodka iz lovskega turizma (Zagožen 1988).

Med programi koalicijskih političnih strank za volitve leta 1996 edino program LDS (LDS 1996, 24) kot dominantne stranke že vsebuje obravnavanje lovstva, in sicer tako na simbolni kot referenčni ravni. Na simbolni ravni se zavzemajo za ureditev statusa gozdarstva in lovstva. Cilj razvoja je po LDS zagotoviti visoko kakovost življenja za vse in ohranitev biotske raznovrstnosti Slovenije. Zavzemali so se za 'sonaravno gospodarjenje z gozdovi' (narekovaji v izvorniku) in ohranitev gozdov, gozdnega rastlinstva in živalstva kot vrednot, ki presegajo življenje ene generacije. S takim pristopom bo LDS sledila sodobnim tokovom evropske civilizacije. Gospodarjenje z divjadjo v razvitih državah ni podrejeno gospodarskemu interesu, ampak gre za ohranitev divjadi kot dragocene naravne dediščine. Program LDS vsebuje tudi konkreten ukrep: gospodarjenje v gojitvenih loviščih je javna funkcija, ki se uresničuje v ZGS, zaradi tega so se zavezali k postopnemu prenosu pristojnosti in finančnih sredstev na lovišča.

Program SLS, ki je bila nosilka interesov lastnikov kmetijskih zemljišč in gozdov, pa nasprotno z LDS in v primerjavi z volilnim programom leta 1990 ni imel nobenih konkretnih vsebin, povezanih z lovstvom oz. povezovanjem lovskih pravic z zemljiščem, za kar so se sicer zavzemali (SLS 1996). Na simbolni ravni so se pri obravnavanju varstva okolja zavzemali za sprejemanje naravovarstvene zakonodaje, ki bo podpirala 'vrhunske normative razvitega in ekološko osveščenega sveta'. Podpirali so 'vsestransko varstvo zraka, vode in tal ter živalskega in rastlinskega sveta' ter varstvo gozdov, ki naj služijo še naravnim, varovalnim in rekreacijskim namenom (SLS 1996;1994). Tudi stranka SKD, ki je sooblikovala vlado v drugi polovici leta 2000 in katere poslanec Ivan Oman je v preteklem mandatu DZ vložil predlog zakona o lovstvu, v programu ni imela vsebin s področja okolja, narave ali lovstva (SKD 1996). Zavzemala pa se je za zasebno lastnino, ki ima družbeno odgovornost. V isti vladi je sodelovala stranka SDS, ki v svojem političnem programu in resoluciji 5. kongresa (SDS 1996) ni imela vsebin s področja lovstva. Zelo podrobne ukrepe oz. program na področju sprememb lovske zakonodaje pa je imela v gradivu Strokovnega sveta (SDS 1996).

Veljavni zakon so v SDS ocenjevali kot neustrezen z vidika demokratičnih sprememb v družbi in lastniških sprememb.⁴² Usmeritev SDS je bila, da je z divjadjo treba gospodariti v skladu z interesi lastnikov gozdov in lokalnega prebivalstva ter s prihodki od gospodarjenja z divjadjo in odškodninami za škodo od divjadi prispevati k izboljšanju ekonomskega položaja podeželskega prebivalstva.

Program DeSUS ni vključeval vsebin, povezanih z okoljem, naravovarstvom ali lovstvom, čeprav so leta 1997 vložili predlog zakona o divjadi in lovstvu (t. i. Lešnikov predlog) (DeSUS 1994).

Združena lista socialnih demokratov – ZLSD kot koalicijska stranka in kasnejša vlagateljica predloga zakona o divjadi in lovstvu v volilnem programu ni izrecno obravnavala z lovstvom povezanih vsebin, je pa opredelila varstvo narave kot eno ključnih prvin gospodarskega razvoja (Združena_lista_socialnih_demokratov 1996).

V volilnih programih za volitve leta 2000 je LDS obravnavala lovstvo posredno pri gozdarstvu, ki da pokriva največji del nacionalnega prostora, kar zaradi velikih vplivov na ekološko in socialno stabilnost zahteva posebno pozornost, načrtnost in strokovnost. Za LDS je stroka potrdila pravilnost veliko površinskega gospodarjenja z divjadjo in populacijami prostoživečih živali, ki so del naravne dediščine in morajo biti ustrezno zaščitene (LDS 2000).

3.4.4.2 Gospodarski vidiki lova (tržno okolje)

V razpravah v procesu oblikovanja nove lovske zakonodaje je bilo eno temeljnih vprašanj nasprotujočih si interesnih skupin, ali je lov gospodarska dejavnost ali ne. Lastniki gozdov so zagovarjali stališče, da lov je, ali bi vsaj moral biti gospodarska dejavnost, zagovorniki interesov lovcev pa, da je lov okoljevarstvena oz. naravovarstvena, in ne gospodarska dejavnost. Namen poglavja je predstaviti ekonomske vidike lovstva, ki so povezani z interesi v javnopolitični areni in pristopom racionalne izbire. Lovska dejavnost je v evropskih državah pretežno prostočasna dejavnost z vsebinami z različnih področij, kot so npr. šport, stik z naravo, druženje, kultura, rekreacija. Lovci za možnost ukvarjanja z lovsko dejavnostjo plačujejo nadomestilo nosilcu lovske pravice, kar je izdatek, ki ga upoštevajo pri ocenjevanju koristnosti. Delež izdatkov za zakupnine in druge pravice je praviloma bistveno manjši, kot so

⁴² SDS je leta 2003 v DZ podprla temeljne usmeritve ZDLov-1, npr. državno lastnino divjadi (Državni zbor Republike Slovenije 2004).

izdatki, povezani z drugimi storitvami in pripomočki, potrebnimi za lovsko dejavnost (Pinet 1995).

V nasprotju s prakso LZS si Evropska lovsko organizacija prizadeva prikazati lov kot pomembno gospodarsko panogo, s katero se v Evropi ukvarja 6,5 milijona lovcev, ki imajo zaradi svoje dejavnosti 10 milijard evrov izdatkov (npr. orožje, prevoz, lovski psi) na leto. Ocenjeno je, da je v Evropski uniji z lovstvom povezanih 101.000 delovnih mest (Pinet 1995, 4). Lovci v Evropi na leto plačajo 150 milijonov evrov zakonskih dajatev in 225 milijonov evrov zakupnin, ki so nadomestilo za posamezno dimenzijo lovskih pravic in se praviloma oblikujejo na trgu.

V državah z dominalno zakupnim lovskim sistemom lovci plačujejo lastnikom zemljišč zakupnino za pravico lova in gospodarjenja z divjadjo. V Avstriji so leta 2002 z lovstvom povezani izdatki znašali 475 milijonov evrov. Od tega so izdatki za zakupnine in trofeje znašali 54 milijonov evrov, lovne dovolilnice in zavarovanje 26 milijonov evrov in vrednost mesa divjadi (divjačina) 28 milijonov evrov.

Preglednica 3.6: Z lovstvom povezani izdatki v Avstriji (leto 2003) in Nemčiji (leto 2004)

Postavka	Avstrija Mio €	Nemčija Mio €
Skupaj	475	760
Zakupnine in trofeje	54	340
Lovska dovoljenja, zavarovanje	26	98
Divjačina	28	140
Plače zaposlenih v lovstvu (poklicni lovci, lovski čuvaji ipd.)	199	32
Odškodnina za škodo		58
Ukrepi za izboljšanje življenjskega prostora divjadi	36	
Lovsko orožje, strelivo, optika, trening, lovski psi ipd.	132	92

Vir: FACE (2012)

V Nemčiji je bilo leta 2003 339.000 lovcev (0,4 % vseh prebivalcev), ki so lovili na površini 321.000 km². Lastniki gozdov so v obdobju od leta 1992 do 2002 ustvarili povprečno letno 19

evrov na hektar prihodkov iz lovstva in ribištva (in imeli 12 evrov na hektar stroškov) (Bormann in drugi 2005). Višina zakupnine se je oblikovala na trgu in je odvisna od lastnosti gozdov z vidika lova. V zvezni deželi Baden-Wurttemberg je znašal prihodek lastnikov gozdov od zakupa lova leta 1999 od 5 do 10 evrov na hektar v posestni skupini površine gozdov velikosti od 5 do 200 hektarjev. Lastniki gozdov, večjih od 200 hektarjev, so imeli zaradi lova letni prihodek 9 evrov na hektar.

V Avstriji se je z lovom leta 2003 ukvarjalo 115.000 lovcev (1,4 % prebivalcev), ki so lovili na površini 82.000 km². Za veliko avstrijskih gozdnih obratov je zakupnina gozdov za lov pomemben vir prihodkov. Največji ponudnik lova je delniška družba Avstrijski zvezni gozdovi, ki je leta 2000 ustvarila 13 milijonov evrov prihodkov z lovsko dejavnostjo (kar pomeni 16 % prihodkov prodaje lesa) na 850.000 ha površine (od tega 500.000 ha gozdov) (*Österreichisches Waldprogramm* 2006), kar pomeni v povprečju prihodek 15 evrov na hektar. V Avstriji zakupnine zemljišč za lov prinašajo lastnikom zasebnih in državnih zemljišč v povprečju od 7 do 15 evrov na hektar.

3.4.4.3 Mednarodno okolje

Mednarodno okolje ni sestavni del družbenega okolja izvirnega pristopa javnopolitičnega režima (Hoberg 2001), vendar je bilo za Slovenijo obdobje tranzicije značilno tudi po vključevanju v mednarodna povezovanja in priprave za članstvo v Evropski uniji, kar je vplivalo tudi na politiko divjadi. Splošna značilnost vsebin dokumentov mednarodne politike divjadi je usmeritev v varstvo in ohranitev prostoživečih živali, pri čemer države same izbirajo ukrepe za doseganje tega cilja, kar bomo pokazali v nadaljevanju z analizo na različnih ravneh mednarodne politike divjadi.

3.4.4.4 Mednarodna politika upravljanja z divjadjo

V obdobju oblikovanja nove slovenske politike divjadi na področju gospodarjenja z divjadjo so potekali obsežni mednarodni procesi na globalni in regionalni ravni, ki vplivajo na nacionalne politike in jih je označil prenos pristojnosti na področju upravljanja z divjadjo z vladne ravni na lokalno oblast (Cirelli 2002). Mednarodni dogovori in lokalno oblikovanje politik naj bi prispevali k varstvu divjadi in ne vsebujejo določil o lastnini divjadi ali lovskih pravicah. Pomembni mednarodni sporazumi na področju gospodarjenja z divjadjo so prikazani v nadaljevanju.

Konvencija o mednarodni trgovini z ogroženimi prostoživečimi živalskimi in rastlinskimi vrstami (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) iz leta 1975 je začela veljati z ratifikacijo leta 1999 (Ur. l. RS MP 31/99). Konvencija CITES varuje ogrožene vrste z omejevanjem in urejanjem mednarodne trgovine s pomočjo izvoznih dovoljenj in potrdil, ki se izdajo, če so izpolnjeni predpisani pogoji.

Konvencija o varstvu selitvenih vrst prostoživečih živali (Convention on the Conservation of migratory Species of Wild Animals – CMS – Bonn) je bila ratificirana leta 1998 (Ur. l. RS MP 72/98). Konvencija zahteva sodelovanje med državami gostiteljicami živalskih vrst, ki se redno selijo prek mednarodnih meja. Za ogrožene vrste morajo države ohraniti in obnoviti njihove habitate, preprečiti, odstraniti ali zmanjšati ovire za migracijo živali in preprečiti njihov odvzem.

Konvencija o mokriščih, ki so mednarodnega pomena, zlasti kot prebivališče močvirskih ptic (Convention on Wetlands of International Importance, especially as eaterfowl Habitat – The Ramsar Convention), je bila ratificirana leta 1992 (Ur. l. RS 15/92). Po konvenciji morajo države podpisnice na svojem ozemlju določiti mokrišča, ki so vključena v seznam mokrišč mednarodnega pomena, in spodbujati njihovo ohranjanje ter razumno uporabo (npr. z ustanavljanjem naravnih rezervatov).

Konvencija o biološki raznovrstnosti (The Convention on Biological Diversity – CBD) Rio de Janeiro 2000 ratifikacija 2003 (Ur. l. RS MP 23/2002). Konvencija predpisuje sprejem specifičnih strategij, načrtov in politik za zaščito in trajnostno rabo biološke raznovrstnosti. Trajnostna raba biološke raznovrstnosti mora biti upoštevana pri odločanju na nacionalnih ravneh. Sprejeta mora biti zakonodaja za zaščito ogroženih vrst in obravnavani potencialni razlogi za neugoden vpliv na biološko raznovrstnost.

3.4.4.5 Evropska unija in javna politika na področju divjadi

Področje politike divjadi ni skupna politika Evropske unije. Na lovstvo vpliva predvsem politika EU s področja varstva narave, ki je usmerjena v zaščito živalskih in rastlinskih vrst ter habitatov posebnega pomena in nima vpliva na ostale vidike gospodarjenja z divjadjo, kot sta splošno gospodarjenje z divjadjo ali lov, in povezane vidike, kot so posestno-lastninske ureditve (angl. tenurial arrangements), dostop na zasebna zemljišča zaradi lova (razen z vidika zavarovanih vrst in prepovedanih načinov lova), velikost posesti in lovišč ter podobno.

Najpomembnejša zakonodajna dokumenta, povezana z gospodarjenjem z divjadjo in lovstvom, sta Direktiva Sveta 79/409/EEC o ohranjanju prostoživečih ptic (t. i. ptičja direktiva) in Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst habitatne direktive (t. i. habitatna direktiva).

Cilj ptičje direktive je varovanje, upravljanje in nadzor nad vsemi vrstami naravno prisotnih prostoživečih vrst ptic in določa pravila njihovega izkoriščanja (čl. 1). Države članice so zavezane, da sprejmejo potrebne ukrepe za vzdrževanje populacij ptic – torej za ohranitev, vzdrževanje ali ponovno vzpostavitev zadostne raznovrstnosti in površine habitatov (čl. 2.). Med predvidenimi ukrepi ni takih, ki bi bili neposredno povezani z lovsko pravico.

Habitatna direktiva prispeva k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prostoživečih živalskih ter rastlinskih vrst in to dosega z ukrepi, ki so namenjeni vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov. Na podlagi direktive sprejeti ukrepi upoštevajo gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti držav članic (čl. 2). Osnovni pristop za ohranjanje naravnih habitatov in habitatov vrst je omrežje posebnih ohranitvenih območij – Natura 2000. Direktiva za varstvo vrst predpisuje državam članicam, da vzpostavijo sistem varstva živalskih vrst s prepovedjo škodljivih ravnanj (čl. 12). Tako ukrepi s področja ohranjanja habitatov kot preprečevanje škodljivega ravnanja se ne nanašajo na lastninske pravice ali lovske pravice (FAO 2002).

3.4.4.6 Ureditev lovskih pravic v Evropi

V poglavju bomo pojasnili osnovne lastninske ureditve lovskih pravic, ki jih imenujemo tudi lovski sistemi v evropskih državah. Predstavljeni lovski sistemi bodo izhodišče za obravnavo učenja od drugih in konceptov, kot sta javnopolitična razpršitev in konvergenca.

Lovske pravice se nanašajo na lastnino divjadi, uvrščenih med naravne vire, s katerimi se lahko upravlja z različnimi režimi, ki opredeljujejo strukturo pravic in dolžnosti. Režimi na področju naravnih virov so lahko z vidika lastnika: državna lastnina, zasebna lastnina, skupna lastnina in 'nelastnina' (odprt dostop) (Coelho2011, 5; Hackett1998, 45). Državna lastnina je režim, v katerem morajo posamezniki pri rabi naravnega vira spoštovati upravljavsko organizacijo, ki ima pravico določati dostop do naravnih virov in njihovo rabo. Pri zasebni lastnini imajo posamezniki pravico izvajati družbeno sprejemljivo uporabo naravnega vira in preprečevati njegove uporabe nelastnikom. V skupni lastnini lahko upravljavska skupina 'solastnikov' izključi iz uporabe nečlane skupine, pri čemer imajo člani skupine pravice in

dolžnosti na področju rabe in ohranjanja vira. V prostem dostopu ni jasno opredeljena skupina uporabnikov in so koristi od vira na voljo vsakomur.

Na področju lovskih pravic se lastnina divjadi nanaša na različne lovske sisteme, med katerimi v Evropi prevladujeta regalni in dominalno zakupni lovski sistem. Redka oblika lovskega sistema je lahko tudi monopol države, ki sama izvaja vse dejavnosti, povezane z lovstvom⁴³.

Posamezni lovski sistem vpliva na površino, kjer se izvaja lov, zato ločimo revirni sistem (omejena in vnaprej opredeljena površina, povezana z lastnino zemljišča) in licenčni sistem (lov se izvaja na območju pokrajine ali celotne države).

Regalni lovski sistem temelji na ločenosti lastnine divjadi od lastnine zemljišča. V tem primeru so lovske pravice samostojne pravice, ki niso vezane na lastninsko pravico na zemljišču. Divjad je lahko ali last države (npr. Švica, Združene države Amerike) ali 'nikogaršnja stvar' – 'res nullius' (npr. Avstrija, Portugalska). Vsi državljani, ki so ustrezno usposobljeni za lov, imajo možnost loviti in lahko ulovijo predvideno letno število divjadi, ki ga v procesu načrtovanja določi uprava, pristojna za gospodarjenje z divjadjo. Izhodišče odločanja temelji na politični odločitvi, ki velja za celotno državno območje. Lovci lahko lovijo na celotnem območju države na podlagi lovnih dovoljenj – licenc, zaradi česar ga imenujemo tudi licenčni sistem. Zagovorniki ta lovski sistem utemeljujejo z uresničevanjem temeljnih demokratičnih in državljanskih pravic (Nahrath 2000, 6). Licenčni lovski sistem izhaja iz rimskega obravnavanja lastnine divjadi⁴⁴, zato se imenuje tudi latinski model, po katerem lahko lovci lovijo divjad tudi na zasebnih zemljiščih, pri čemer morajo upoštevati predpisana pravila (Coelho 2011, 164).

Dominalno zakupni lovski sistem izhaja iz lastninske povezanosti divjadi in zemljišča, ko so lovske pravice vezane na lastninsko pravico na zemljišču, divjad pa je v tem sistemu načeloma prosta lastnina (Podvršnik 2004, 115). Lastniki v tem lovskem sistemu lahko sami izvajajo lov, če imajo ustrezno dovoljenje za lov (npr. lovski izpit) in posedujejo dovolj veliko površino zemljišča. Lovsko pravico lahko prenesejo na druge lovske upravičence npr. z

⁴³ Ženevski kanton je v Švici edini kanton z državnim monopolom na področju gospodarjenja z divjadjo. Lovski sistem je bil ustanovljen leta 1974 kot posledica dejavnosti organizacij za zaščito živali. Lov je prepovedan oz. ga izvajajo samo lovci, zaposleni kot javni uslužbenci v kantonalni okoljski upravi.

⁴⁴ Rimljani so obravnavali lov kot zabavo in gospodarsko dejavnost (Coelho 2011, 165).

zakupom. Manjša zemljišča se združujejo v lovišča z minimalno predpisano površino in dajejo v zakup zainteresiranim skupinam, ki izvajajo lov na vnaprej opredeljenem zemljišču – revirju (revirni sistem). Dominalno zakupni lovski sistem izhaja iz fevdalnih časov in se je oblikoval predvsem na območju germanskih držav, zaradi česar se imenuje tudi germanski lovski sistem (Coelho 2011, 165).

3.4.4.7 Pregled lovskih sistemov v evropskih državah

V poglavju bomo predstavili lovske sisteme različnih evropskih držav z vidika lovskih pravic, kar bo osnova za primerjavo tako z vidika možnega vira za prenos idej kot tudi presoje o javnopolitični konvergenci. Pregled je izdelan s pomočjo besedil Podvršnika (2004, 90–112) in Udeta s sodelavci (2006).

V **Franciji** so lovske pravice povezane z lastnino zemljišča. Pravico lova ima lastnik zemljišča, kar pomeni, da lovcem ni dovoljen lov na tujem zemljišču brez soglasja lastnika zemljišča. Iz zgodovinskih povezav z Nemčijo se na območju Alzacije in Lorene ureditev razlikuje od drugih območij Francije. Na teh območjih občine upravljajo pravico do lova na račun lastnikov. Lastniki lahko ohranijo pravico do lova na minimalni površini 25 ha z vsaj enim zakupnikom. Lovci plačujejo zakupnino občini, ki jo razdeli med lastnike zemljišč, v razmerju katastrske površine, vključene v lovišče.

Ureditev lovstva je bila v Franciji dopolnjena leta 1964, ko so bila z zakonom št. 64–696 ustanovljena občinska in medobčinska združenja lovcev, ki so pooblaščen za tehnično organizacijo lova in gospodarjenje z divjadjo na površinah, ki obsegajo celotno površino občin, razen površin, katerih lastniki, ki posedujejo praviloma najmanj 20 hektarjev zemljišč, oporekajo vključitev v občinsko lovišče. Na ureditev lovstva je v Franciji vplivala sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v primeru Chassagnou in ostali proti Franciji (ESČP 1999). Zasebni lastniki zemljišč s površino zemljišč, manjšo od 20 hektarjev, so nasprotovali prisotnosti lovcev in dejavnosti lova na svoji posesti ter obveznemu združevanju v medobčinsko ali občinsko združenje lovcev in prenosu lovskih pravic na združenje, kar je predpisal zakon iz leta 1964. Civilna in upravna sodišča v Franciji so zavrnili njihovo zahtevo po izključitvi zemljišč iz skupnih lovišč, zato so začeli postopek na Evropskem sodišču za človekove pravice zaradi kršenja prvega člena Protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in svoboščin, ki zagotavlja varstvo lastnine, in 14. člena, ki prepoveduje diskriminacijo (ki se je nanašala na mejo 20 hektarjev kot obveznost združevanja). Sodišče je ugotovilo kršenje prvega člena oz. pravice do lastnine in v povezavi s 14. členom (diskriminacija). Prav

tako je kot kršitev opredelilo obveznost združevanja, saj je v nasprotju z 11. členom Protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in svoboščin, ki določa svobodo zbiranja in združevanja.

V **Italiji** Okvirni zakon iz leta 1992 opredeljuje divjad kot lastnino države zaradi nacionalnega interesa in interesa mednarodne skupnosti. Podrobneje je lovstvo urejeno na ravni pokrajin. Na večjem delu Italije velja državni regalni oz. licenčni sistem. Na severu države zaradi zgodovinskih povezav z Avstro-Ogrsko monarhijo (npr. Južna Tirolska) z divjadjo upravlja pokrajina Trentino oz. Južna Tirolska v obliki dominalno zakupnega – revirnega sistema.

V **Švici** je 70 % gozdov v javni lasti in je divjad last države, sama ureditev lovskih pravic pa se razlikuje po kantonih z vidika načina izvajanja lova in je posledica vpliva mejnih držav. Na območju severne in vzhodne Švice prevladuje revirni sistem, ki je podoben avstrijskemu in nemškemu modelu, v osrednjem območju konfederacije pa velja licenčni sistem. V Ženevskem kantonu velja državni monopol na področju lova, kar pomeni, da vse lovske dejavnosti (npr. odstrel oz. ubijanje živali) izvajajo lovci kot državni uslužbenci in lov ni rekreativna dejavnost.

Na **Nizozemskem** pripadajo lovske pravice lastniku zemljišča, ki jih lahko odda v zakup za obdobje od 6 do 12 let. Lastno lovišče je veliko najmanj 40 ha.

Latvija je leta 2003 sprejela lovsko zakonodajo, po kateri pripadajo lovske pravice lastniku zemljišča. Zasebni lastniki lahko na lastnem zemljišču lovijo ali pa dajo lovske pravice v zakup. V državnih gozdovih država podeljuje lovsko pravico združenju lovcev ali posameznim lovcem.

V vseh **Skandinavskih** državah so lovske pravice povezane z lastnino zemljišča. Na **Norveškem, Švedskem** in **Finskem** je lovska pravica lahko predmet zakupa in prevladuje licenčni sistem lova. Na Švedskem ima lovsko pravico na svojem zemljišču lastnik neodvisno od površine zemljišča.

V **Avstriji** je v veljavi dominalno zakupni sistem lova. Lovske pravice so postale zopet zasebne leta 1948, potem ko so bile podržavljene s priključitvijo Avstrije k Velikonemškemu rajhu. Podrobnejša urejenost lovstva in izvajanje lovskih pravic je po osvoboditvi Avstrije po drugi svetovni vojni spet v pristojnosti zveznih dežel. Z okvirno ustavno odločbo iz leta 1948 so postale lovske pravice v vseh deželah realna pravica, ki je neločljivo povezana z zemljiško lastnino in izvorno pripada lastniku oz. posestniku zemljišča, ki pa ni samodejno upravičen do

njenega izvrševanja. Divjad je sestavni del zemljišča, na katerem je. Lastnik mora pridobiti lastno lovsko upravičenje, kar je povezano z najmanjšo površino zemljišča, ki omogoča lastno lovišče, in se razlikuje med zveznimi deželami. Prevladuje najmanjša površina 115 hektarjev, vendar se razlikuje po zveznih deželah in je lahko v deželah z gorskimi območji tudi 3.000 hektarjev (npr. Tirolska). Za lov v lastnem lovišču mora lastnik pridobiti lovno dovoljenje za lasten lov ali pa mora dati lovišče v zakup. Zemljišča brez zasebnih lovskih pravic so povezana v zadružna lovišča, ki jih sestavijo občine in se obvezno dajejo v zakup, pri čemer zakupnik pridobi vse pravice in obveznosti, ki izhajajo iz lovskih pravic, predvsem pravice in dolžnosti gospodarjenja z divjadjo.

V **Nemčiji** so lovske pravice opredeljene kot izključno upravičenje na določenem območju gojiti divjad, izvajati lov in si prisvajati divjad (Ude in drugi 2006). Lovske pravice so povezane z dolžnostjo gospodarjenja z divjadjo in pripadajo lastniku zemljišča. Divje živali so brez lastnika, dokler so na prostosti. Na splošni ravni ureja lovstvo Zvezni lovski zakon (sprejet leta 1952 in spremenjen leta 1976 in 2011), ki je osnova za revirni lovski sistem in za povezanost lovskih pravic in zemljiške posesti. Lovišča so zasebna in skupna – sestavljena iz zemljišč, ki ne pripadajo lastnemu lovišču. Zakon določa najmanjšo površino 75 hektarjev kot pogoj za lastno lovišče in 150 hektarjev za skupno oz. občinsko lovišče. V občinskih loviščih izvrševanje lovskih pravic pripada lovskim zadrugam, ki jih sestavljajo lastniki vseh vključenih zemljišč. Zadruga praviloma daje lovsko pravico v zakup in je zavezanka za vračilo od divjadi povzročene škode.

Na **Hrvaškem** so leta 1994 sprejeli Zakon o lovu, ki je povezal pravico do lova z načeli zasebne lastnine na zemljiščih, in tako uvedli dominalno zakupni sistem (Ude in drugi 2006, 14). Lovske pravice so opredeljene kot upravičenja, da se na določenem zemljišču izvajajo dejavnosti in ukrepi vzgoje, zaščite, lova in izkoriščanja divjadi in njenih delov. Izvršujejo se kot pravice in dolžnost izvajanja lovnogospodarske podlage, ki je dokument za urejanja gospodarjenja z loviščem v tekočem letu. Lovske pravice so vezane na obstoj lovišča, zato jih lastnik zemljišča pridobi z ustanovitvijo lovišča, ki pa mora obsegati najmanj 1000 hektarjev. Lovsko pravico je mogoče pridobiti tudi z zakupom (Podvršnik 2004, 108). Država daje svojo lovsko pravico v koncesijo ali zakup. Kadar ni mogoče ustanoviti lastnih lovišč, ustanovijo županijske skupščine skupna lovišča. Lastniku zemljišča, ki na svojem zemljišču nima lovskih pravic, pripada nadomestilo za omejitev lastninske pravice, ki je posledica uresničevanja lovskih pravic.

V **Makedoniji** daje država kot lastnica divjadi državna lovišča v upravljanje in podeljuje koncesije. V **Črni gori** so lovske pravice ločene od zemljišča posesti kot samostojne pravice posebne vrste. Lastniki zaradi izvajanja lovskih pravic na njihovi posesti ne dobijo nadomestil (Ude in drugi 2006).

Na **Slovaškem** so bile lovske pravice do leta 1962 povezane z zemljiško posestjo. Sledila je nacionalizacija divjadi za uresničevanje t. i. ljudskega lova. V tranzicijskem obdobju je bila ponovno uvedena povezanost lovskih pravic in zemljiške posesti (denacionalizacija lovskih pravic). Najmanjša površina za lastno lovišče je 1000 hektarjev in za lov na jelena 2000 hektarjev.

Na **Madžarskem** so lovske pravice povezane z zemljiško posestjo. Sistem gospodarjenja z divjadjo je podoben ureditvi iz obdobja Avstro-Ogrske monarhije, vendar je divjad lastnina države, ki ji pripadajo tudi lovske pravice. Država lahko lovske pravice prenese na lovska združenja, ki pridobijo lovišča v zakup (83 % za lov primernih zemljišč). Najmanjša površina lovišča je 3000 hektarjev.

Raznolikost urejenosti lovskih sistemov v Evropskih državah z vidika lovskih pravic prikazuje preglednica 4.7.

Preglednica 3.7: Lastništvo lovskih pravic v evropskih državah

Država	Lastnik lovske pravice	Min. površina lastnega lovišča
Avstrija	lastnik zemljišča	115–300 ha občinska 150 ha
Belgija	lastnik zemljišča (npr. država)	25–50 ha (40 ha v Flandriji)
Bolgarija	država divjad lastnina države	1000–2000 ha
Češka	lastnik zemljišča	500 ha
Danska	lastnik zemljišča	n. p.
Estonija	lastnik zemljišča	n. p.
Finska	lastnik zemljišča	n. p.
Francija	lastnik zemljišča	n. p.
Hrvaška	lastnik zemljišča	1000 ha
Nemčija	lastnik zemljišča	75 ha, drugi se združijo v občinsko lovišče (min. 150 ha)
Madžarska	država	
Italija (provinca)	država	
Latvija	lastnik zemljišča	n. p.
Nizozemska	lastnik zemljišča	40 ha
Norveška	lastnik zemljišča	n. p.
Poljska	lovske pravice pripadajo članom Poljske lovske zveze (država je lastnica divjadi)	n. p.
Portugalska	država in delna privatizacija lovskih pravic leta 1999	licenčni sistem
Slovaška	lastnik zemljišča	1000 ha, združevanje posesti
Slovenija	država (divjad je državna lastnina)	2000 ha
Španija	država lastniki morajo dati dovoljenje za izvajanje lova	licenčni sistem
Švedska	lastnik zemljišča	n. p.
Švica	država	v
Velika Britanija	lastnik zemljišča	n. p.

Vir: Podvršnik (2004), Ude in drugi (2006) in FACE (2012)⁴⁵

⁴⁵ V osenčenih poljih so navedene države, kjer lovske pravice pripadajo državi; n. p. – ni podatka.

V zahodnoevropskih državah prevladuje ureditev, da lovske pravice pripadajo lastniku zemljišča. Izjema sta Španija in Portugalska s podobnim deležem zasebnih gozdov kot Slovenija in Švica, kjer pa je razmerje med zasebnimi in javnimi gozdovi obratno kot razmerje v Sloveniji. V posocialističnih državah, v Bolgariji in na Madžarskem, pripadajo lovske pravice državi, ki je tudi največja lastnica gozdov. Slovenska ureditev lovstva je podobna ureditvam v Španiji, na Portugalskem (ki pa imata licenčni sistem lova), v nekaterih pokrajinah v Italiji in še posebej ureditvi na Poljskem, kjer pa je 80 % gozdov v javni lasti, v nasprotju s 75-odstotnim deležem zasebnih gozdov v Sloveniji. Ureditev v Sloveniji je podobna tudi ureditvi v Črni gori in Makedoniji. Nekaj posocialističnih držav je lovske pravice denacionaliziralo (Latvija, Madžarska, Slovaška in Estonija), a se po njih Slovenija ni zgledovala.

Slovenija je po 14 letih procesa oblikovanja politike divjadi sprejela lovski sistem, ki je na področju lovskih pravic v pogojih prevladujoče zasebne lastnine zemljišč primerljiv s tako oddaljenimi državami, kot sta Španija in Portugalska, kjer lovske pravice pripadajo državi, in ni prevzela sistemov držav sosed, npr. Avstrije ali ostalih zahodnoevropskih držav z lovsкими pravicami, ki pripadajo lastniku zemljišča. Z ZDLov-1 sprejeti lovski sistem v Sloveniji ni prispeval k javnopolitični konvergenci k najpogostejšim ureditvam lovskih pravic v evropskih državah, kjer v razmerah prevladujočega deleža zasebnih zemljišč prav tako prevladujejo zasebne lovske pravice.

3.4.4.8 Javnopolitična konvergenca na področju politike divjadi

Javnopolitično konvergenco označuje povečanje podobnosti lastnosti javnih politik v časovnem obdobju. Ocenjujemo, da javnopolitična sprememba na področju lovskih pravic v Sloveniji od leta 1976 do leta 2004 ni bistveno prispevala k povečanju podobnosti v prevladujočem lovskem sistemu, ki temelji na zasebni lastnini lovskih pravic. Z vidika lastnikov kmetijskih zemljišč in gozdov zaznamo spremembe v dimenziji upravljanja z divjadjo, saj lahko lastniki zemljišč posredno prek KGZS ali lokalne skupnosti sodelujejo pri izdelavi dolgoročnih načrtov lovsko upravljavskih območij (ZDLov-1, 13. čl.). Lastniki zemljišč nimajo neposrednih prihodkov iz lovske dejavnosti na njihovih zemljiščih.

Zaradi odsotnosti povečanja podobnosti na področju lovskih pravic ne moremo govoriti o delovanju mehanizmov konvergence (Holzinger in Knill 2005), ki prispevajo k procesu poenotenja javnih politik držav s podobno politično in gospodarsko strukturo. Na področju lovskih pravic ne obstaja zavezujoča mednarodna zakonodaja, zato mehanizem mednarodne

uskladitve ni deloval. Prav tako nismo zaznali vsiljevanja sprejete rešitve in prizadevanj za konkurenčnost na področju regulacije.

Nekatere mehanizme javnopolitične konvergence, ki v teoriji prispevajo k večanju podobnosti sistemov z vidika javnopolitičnih ukrepov, lahko prepoznamo kot dejavnike ohranitve lastninskega sistema lovskih pravic v Sloveniji. Zagovorniki državne lastnine divjadi in lovskih pravic so v procesu oblikovanja politike divjadi uporabili predvsem razne oblike mednarodne komunikacije, v kateri so sodelovala omrežja elit in epistemska skupnost. LZS je aktivna članica mednarodnih lovskih organizacij, ki jih je vključila v dejavnosti zagovorništva ohranjanja obstoječega lovskega sistema. LZS je tudi organizirala lov in obiske visokih funkcionarjev mednarodnih lovskih organizacij, ki so pozitivno ocenjevali stanje v Sloveniji in podpirali obstoječi sistem tudi v stikih s slovensko izvršno oblastjo (Predstavnik_MKGP_2 2011; Predstavnik_MKGP_1 2011). Lovci iz drugih držav so kot podporniki obstoječega sistema, zaradi slovenske lovske usmeritve v varstvo narave, sodelovali na strokovnih srečanjih in prireditvah (npr. Golja 1996; Leskovic 2000;2001a;2001b; Šinkovec 1991; Varičak 1996;1997; Wotschikowski 1996).

Za najpomembnejši mehanizem ohranitve lovskega sistema v Sloveniji z ZDLov-1 ocenjujemo mednarodno pospeševanje politike divjadi, ki je usmerjena v cilj ohranitve in varstva divjadi. V Sloveniji sta bili dobro ocenjeni številčnost in vrstna raznolikost divjadi ter zaščitenih prostoživečih živalskih vrst v Sloveniji (Ministrstvo_za_okolje_in_prostor 2001, 173). Stanje divjadi je bilo posledica obstoječe ureditve lovskega sistema, zato je bila taka ureditev tudi priznana s strani mednarodne lovske strokovne javnosti.

Ugotovili smo, da so na ohranitev sistema lovskih pravic pomembno vplivali notranji dejavniki, med katere uvrščamo predvsem preference oblikovalcev politik, ki jih izraža javnopolitična paradigma lovstva. Potrdimo lahko tudi tezi (Unger in van Waarden 1995, 21), da sta alokativna in regulativna zvrst politike, kamor uvrščamo tudi politiko divjadi, pod močnim vplivom nacionalne kulture, ki izraža razpoloženje javnosti, visoke stopnje institucionalizacije, sistema uradništva in družbeno-ekonomske strukture. Področje politike divjadi je bilo vključeno v obstoječe institucije politike varstva okolja (ZVO, ZON), gozdov in varstva narave, kar je dodatno zmanjševalo možnost sprememb na področju lovskih pravic, saj bi bilo treba spremeniti tudi povezane zakone. Še posebej, ker so bile omenjene politike oblikovane v okviru pristopanja Slovenije v Evropsko unijo. Zakoni, ki so bili sprejeti pred ZDLov-1, so določili smer možnega razvoja politike divjadi in v skladu s pristopom odvisnosti od poti omejili možne kasnejše odločitve. Slovenija se uvršča med razvitejše

države, kar povečuje možnost oblikovanja javnih politik z ugodnim učinkom na okolje oz. naravo in z manjšim upoštevanjem gospodarskih koristi.

3.4.4.9 Vpliv Evropske unije na oblikovanje lovskih pravic v Sloveniji

Politika lovstva ni skupna politika EU, vendar je bil vpliv EU na oblikovanje politike lovstva in predvsem lovskih pravic v Sloveniji po našem mnenju zelo pomemben zaradi distanciranja EU od urejanja notranjih lastninskih razmerij držav pristopnic in prelitja (angl. spill-over) učinkov iz s politiko divjadi povezanih podsistemov (npr. politika okolja, biotske raznovrstnosti, gozdarstvo), kar je posredno omogočila zakonodaja EU, predvsem Direktiva Sveta 42/92/EGS (habitatna direktiva).

V procesu pristopanja Slovenije k EU lastninski odnosi niso bili v ospredju procesov približevanja zaradi Pogodbe o evropski gospodarski skupnosti (Rimske pogodbe), ki v 222. členu določa, da pogodba »v ničemer ne posega v lastninskopravno ureditev v državah članicah«. Zato EU ni bila aktivna pri oblikovanju novih lastninskih razmerij v državah pristopnicah, kar so zagovorniki zasebnih lovskih pravic obravnavali z razočaranjem⁴⁶ in kaže na njihovo nepoznavanje ustreznega prava EU. Proces vključevanja posocialističnih držav v EU je od začetka temeljil na tehnični pomoči in financiranju (Sedelmeier in Wallace 2000) in kasneje pogojevanju, odsoten pa je bil politični vidik oz. proces zunanje vladavine (angl. external governance), in sicer družbeno učenje in učenje od drugih (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004, 667–668). Družbeno učenje v nasprotju s pogojevanjem deluje v skladu z logiko primernosti, ki povzroči, da igralci izberejo odločitev, ki je primerna oz. legitimna z vidika skupnih vrednot in norm. Na področju ohranjanja narave ocenjujemo, je bil slovenski sistem vrednot na področju ohranjanja narave usklajen z izhodiščnimi cilji habitatne direktive (Direktiva Sveta 92/43/EGS), ki je kot glavni cilj vsebovala spodbujanje vzdrževanja biotske raznovrstnosti, in je viden v sprejetih ureditvah v gozdarstvu in ohranjanju narave (ZG, ZON). Družbeno učenje in učenje od drugih nastopita v državah nečlanicah kot odgovor na domače nezadovoljstvo z obstoječim stanjem, ki spodbudi javnopolitične odločevalce za iskanje

⁴⁶ »V fazi pristopnih pogajanj smo odpirali ta vprašanja (lastninjenje lovskih pravic – op. avt.), a so imeli stališče, da to ureja notranja zakonodaja. Evropa ni izpolnila pričakovanj, bili so tako indiferentni, da če bi bil nekje sužnjelastniški sistem, bi rekli 'dobro, pač, ga imate' in niso postavili normativov, vrednot« (Predstavniki_MKGP_1 2011).

rešitev v drugih državah. Odsotnost izpostavljenega problema na področju politike divjadi je dodatno zavirala začetek iskanja novih znanj zunaj Slovenije.

Oblikovanja politike divjadi je potekalo v ključnem obdobju približevanja Slovenije k Evropski uniji, kar je vplivalo tudi na prednostno usmeritev MKGP v prevzem skupne kmetijske politike EU. Obremenitev MKGP se je kazala tudi na zmogljivostih, ki so bile na voljo za vodenje procesa sprejemanja nove zakonodaje divjadi in lovstva (Predstavnik_MKGP_1 2011; Predstavnik_MKGP_2 2011).

Za domače spremembe javnih politik, ki so posledice evropeizacije, je nujni pogoj neskladnost (angl. misfit) domače in evropske politike (Boerzel in Risse 2000, 1). Politika divjadi ni skupna politika EU, zato ne moremo neposredno določiti neskladnosti s politiko divjadi EU, lahko pa ugotovljamo morebitno neskladnost s sorodnimi javnimi politikami, ki se oblikujejo na ravni EU, in sklepamo o vplivu na preučevano politiko, ki je z njimi tesno povezana.

Politika divjadi je tesno povezana s politiko okolja oz. ožjim področjem biotske raznovrstnosti. V procesu približevanja EU je Slovenija prevzemala pravni red EU in za področje politike divjadi sta najpomembnejša dokumenta habitatna direktiva (Direktiva Sveta 92/43/EGS) in ptičja direktiva (Direktiva Sveta 79/409/EGS). Habitatna direktiva je bila leta 1999 vključena v ZON in njene sestavine so prisotne tudi v predlogu zakona o divjadi in lovstvu, ki ga je vložila skupina poslancev (EPA 995-III). S prevzemanjem evropske zakonodaje⁴⁷ so se odpravljala morebitna obstoječa neskladja še pred sprejemom ZDLov-1, kar za oblikovanje politike divjadi pomeni, da se tudi ni prerazporejala moč domačih igralcev. Predvsem igralci, ki so nasprotovali državnim lastim divjadi in lovskim pravicam, ki bi pripadale državi, niso pridobili dodatnih javnopolitičnih virov na račun neskladja in tako se tudi ni spremenilo javnopolitično omrežje. Predstavniki LZS so bili v procesu približevanja Slovenije EU vključeni v pogovore s predstavniki EU in so predstavljali dejavnosti, povezane z ohranitvijo zveri (medved, volk) v Sloveniji, kot posledico dotedanje organiziranosti lovstva oz. gospodarjenja z divjadjo (Predstavnik_MKGP_2 2011). Visoko raven ohranjanja živalskih

⁴⁷ Pristopna pogajanja so se začela leta 1998 s t. i. screeningom, ki ga je vodila Evropska komisija za ugotavljanje sposobnosti kandidatke za prevzem zakonodaje EU in ugotavljanje možnih spornih tematik. Komisija je svoje poročilo objavila leta 1998 (Evropska_komisija 1998) in lastniške pravice v državah niso bile omenjene.

vrst in usmeritev v ohranjanje narave je namreč vseboval tudi leta 1976 sprejeti ZVGLDUL⁴⁸, kar tudi z začetkom prevzemanja zakonodaje EU ni ustvarjalo neskladnosti, ki bi povzročila domače pritiske glede spreminjanja vsebin na področju politike divjadi in tudi lovskih pravic. Čeprav je bil ZVGLDUL sprejet v sistemu brez sodobnih demokratičnih pravil oblikovanja javnih politik, je pomembno vplival na vsebino ZDLov-1 in potrjuje pomen preteklih odločitev na kasnejše odločitve, kot ga razume pristop odvisnosti od poti.

Drugi pomemben vpliv EU na sprejemanje ureditve lovskih pravic je imela uporaba oz. interpretacija določila habitatne direktive (Direktive Sveta 42/92/EGS), da spodbujanje vzdrževanja biotske raznovrstnosti upošteva gospodarske, družbene, kulturne in regionalne zahteve. Sklicevanje na omenjeno določilo je bilo prisotno tako v besedilu predloga ZDLov-1 (EPA 995-III) kot tudi v razpravah v DZ (Državni_zbor_Republike_Slovenije 2003c;2004). Zagovorniki lovskih pravic v lasti države so za povečanje legitimnosti uporabili sklicevanje na načelo subsidiarnosti EU in z interpretacijo določila o upoštevanju posebnosti posamezne države (npr. kulturnih) posredno omejili možne alternative na ureditev lovskega sistema z vidika družbenih in kulturnih lastnosti, ki so se oblikovale v času sprejema ZVGLDUL in po njem; torej na sistem, ki je bil oblikovan v samoupravnem socializmu, in ne na primer na lovski sistem pred nacionalizacijo lovskih pravic po drugi svetovni vojni.

Ocenjujemo, da sta bili vsebina ohranjanja narave in vsaj na deklarativni ravni naravovarstvena usmeritev LZS pomembna dejavnika v obdobju približevanja EU, da se ni pojavil pritisk po prilagajanju, ki bi vseboval družbeno učenje na področju lastninskih pravic. Zaradi zaznave usklajenosti politike divjadi z evropskimi politikami na področju ohranjanja narave⁴⁹ se ni odzval noben igralec ali institucija, kar je drugi pogoj za začetek procesa evropeizacije (Boerzel in Risse 2000, 2).

Odsotnost zaznave neskladnosti na področju biotske pestrosti in ohranjanja narave je tudi onemogočila dejavnost vplivnim normativnim podjetnikom (angl. norm entrepreneurs) (Boerzel in Risse 2000), ki bi si v Sloveniji prizadevali prepričati druge, naj spremenijo svoje interese in jih uskladijo z evropskimi.

⁴⁸ ZVGLDUL v 1. členu vsebuje namen zakona, »da se v okviru varstva narave ohranja ravnovesje divjadi in rastlinskega sveta v prostoru kot enega od temeljnih pogojev za ohranitev naravnega človekovega okolja«.

⁴⁹ Večina političnih strank je LZS priznavala zasluge pri ohranjanju narave (Državni_zbor_Republike_Slovenije 2003a;2003b;2004).

Proces pristopanja v EU lahko povzroči spremembe na treh vidikih vladavine na ravni držav pristopnic: povečanje moči uradnikom, poudarjen pomen ekspertize in zmanjšanje pomena nacionalnih parlamentov (Dimitrova in Steunenberg 2000). Navedene spremembe so dolgoročneje, kot je naše obravnavano obdobje, v katerem pa smo ugotovili, da pri sprejemanju politike divjadi uradniki niso imeli najpomembnejše formalne vsebinske vloge in se je ključna faza odigrala s sodelovanjem LZS ter političnih strank koalicije v DZ. Kar pa ne pomeni, da je na vsebino sprejetega ZDLov-1 vplivala razprava v DZ, saj je koalicija preglasovala vse amandmaje opozicije, ki so bili vsebinsko povezani z lovskimi pravicami. Potrdimo lahko tudi velik pomen strokovnosti LZS.

Za sprejem politike divjadi je bilo pomembno tudi povečanje legitimnosti (Knill in Lehmkuhl 1999) zagovornikov interesov LZS, ki so jo ustvarili s sklicevanjem na dejavnosti EU na področju ohranjanja narave. S sklicevanjem na evropske norme so skušali povečati svojo legitimnost tudi zagovorniki zasebnih lovskih pravic, vendar neuspešno. Zagovorniki pripadanja lovskih pravic lastnikom zemljišč so na splošno opozarjali na neskladje z evropskimi lastninskimi standardi in na tem gradili svojo strategijo (Predstavnik_Interesna_1 2011).

3.5 Javнопolitično učenje v politiki divjadi

Prisotnost javнопolitičnega učenja v procesu oblikovanja politike divjadi v obdobju od leta 1990 do leta 2004 smo operacionalizirali na ravni instrumentalnega, družbenega in političnega učenja (May 1992, 336), kar je predstavljeno v nadaljevanju.

3.5.1 Instrumentalno učenje

Instrumentalno učenje je povezano z oceno učinkovitosti javнопolitičnih instrumentov in obravnavanjem razlogov za neuspešnost javne politike ali s prizadevanji za izboljšane načine doseganja ciljev javne politike ter ustrezno spremembo instrumentov kot indikatorja učenja. Na področju lovskih pravic smo ugotovili spremembi instrumentov, ki ju uvrščamo med instrumentalne prilagoditve – popravljanje, in sicer plačevanje koncesije ter časovna omejenost lovskih pravic (20 let), ki ju po Hallu (1993, 278) uvrščamo med spremembe nastavitve instrumentov. Obe prilagoditvi nista posledica ocene, da je bila pretekla izbira instrumentov neuspešna pri doseganju ciljev politike divjadi, ampak neskladnosti obstoječih instrumentov z ustavno ureditvijo in ureditvijo na področju ZVO. Plačevanje koncesij za

upravljanje, rabo in izkoriščanje naravnih dobrin v lasti države določa ZVO iz leta 1993 (čl. 21), zato uporabe koncesij ne razumemo kot javnopolitične inovacije in tudi ne kot posledice instrumentalnega učenja.

Pogoj za prisotnost instrumentalnega učenja je bodisi opravljeno formalno vrednotenje javne politike bodisi uporabljene izkušnje (May 1992). Pri lovskih pravicah pa lahko potrdimo, da je izbira instrumentov tudi politična izbira, in ne zgolj tehnični postopek, kot je pogosto razumljeno (Howlett in Ramesh 1993). Še posebej, če je predmet obravnave redistributivna oz. distributivna javna politika. Končno izbiro javnopolitičnih instrumentov sprejmejo javnopolitični igralci, ki se pogosto odzivajo na politične pritiske. Pri lovskih pravicah nismo zasledili sistematične presoje učinkov obstoječega lovskega sistema, ki je bil opredeljen z ZVGLDUL. Subjekt instrumentalnega učenja je javnopolitična skupnost, v kateri je prevladovala izkustvena ocena, da je bila ureditev lovstva ustrezna z vidika doseganja temeljnih ciljev upravljanja z divjadjo⁵⁰.

3.5.2 Družbeno učenje

O pojavu družbenega učenja govorimo, ko se preoblikujejo javnopolitični cilji ali javnopolitični instrumenti. Za preoblikovanje ciljev je potreben pogoj sprememba prevladujočih prepričanj o vzrokih javnopolitičnega problema oz. sprememba javnopolitične paradigme. Indikatorja za prisotnost družbenega učenja sta spremembi ali ciljev javne politike ali njenih sestavnih delov.

Državnoplanska ekosistemska paradigma politike divjadi ne omogoča spremembe ciljev, ki bi vključevali zasebni interes lastnikov zemljišč. Primerjali smo splošne cilje, ki jih vsebujeta ZVGLDUL iz leta 1976 in ZDLov-1 iz leta 2004, in ugotovili, da se niso pomembno spremenili, zato tudi ne moremo sklepati o obstoju družbenega učenja. Oba zakona sta usmerjena v varstvo divjadi in z njim povezanim varstvom narave, med cilji pa ni gospodarskega vidika oz. koristi lastnikov zemljišč.

⁵⁰ Z oceno ustreznosti lovskih pravic v lasti lovskih organizacij so se strinjale vse politične stranke, razen opozicijske NSi in interesne skupine ZLGLU. Razhajanja v drugih političnih strankah so bila samo v vlogi lokalnih skupnosti pri podeljevanju koncesije (npr. (Državni_zbor_Republike_Slovenije 2003b; 2004)

ZVGLDUL je opredelil cilje gospodarjenja z divjadjo z določilom, »da se v okviru varstva narave ohranja ravnovesje divjadi in rastlinskega sveta v prostoru kot enega od temeljnih pogojev za ohranitev naravnega človekovega okolja« (čl. 1).

Splošni cilj v ZDLov-1 je ohranjanje in varstvo divjadi kot naravnega bogastva, ohranjanje in povečevanje biološke in krajinske pestrosti ter stabilnosti življenjskih združb, vzdrževanje divjadi posameznih vrst v ravnovesju med seboj in v okolju z danimi življenjskimi možnostmi za njeno preživljanje (čl. 1). Zakon sicer omenja zagotavljanje gospodarske funkcije divjadi, vendar iz izvedbene ravni zakona ne moremo sklepati, da je to pomemben cilj, oziroma pomembnejši, kot je bil v ZVGLDUL.

Sestavni deli politike divjadi so javnopolitični instrumenti, za katere smo ugotovili, da spremembo lahko označimo kot institucionalno prilagoditev (popravljanje), ki ohranja bistvene lastnosti prejšnje ureditve in zato ne moremo sklepati o prisotnosti družbenega učenja. Možen dokaz za družbeno učenje je obravnavanje problemov, vendar te dejavnosti na področju lovskih pravic nismo zasledili.

3.5.3 Politično učenje

Na politični ravni oblikovanja javnih politik se učenje nanaša na razvoj strategij igralcev, ki zagovarjajo javnopolitično idejo in si prizadevajo uresničiti svoj interes. Neposredni indikatorji so spremembe političnih strategij javnopolitičnih zagovornikov. Dokaz za politično učenje je zavedanje igralcev o razmerjih med političnimi strategijami in politično uresničljivostjo svojih predlogov.

Zavedanje zagovornikov interesov LZS o pomenu političnih strategij je bilo zelo očitno. Tako na primer poslanec in lovec Igor Bavčar pravi (1996, 435): »Uspešnost naših prizadevanj bo seveda odvisna od naše politične moči v slovenskem parlamentu.« Zaradi zavedanja o pomenu politične moči, ki ga opisuje izjava Igorja Bavčarja, je LZS delovala načrtno za povečanje svoje politične moči.

Razumevanje političnega delovanja v javnopolitičnih procesih je bilo na strani zagovornikov zasebnih lovskih pravic majhno in ga označuje izjava: »18 let eno in isto govorim, vsi to vedo« (Predstavniki_Interesa_1 2011). Na vprašanje o povezovanju z drugimi naš sogovornik odgovori: »Gledam drugače, meni je samo po sebi tako jasno, da je meni nenormalno iskati koalicijo, ki bi me podprla. Jaz nočem nič nenormalnega, ampak tisto, kar je narod že imel, in to tudi ekološko obarvati. Meni se ni zdelo nikoli primerno iskati nekoga,

ki bi glasoval zame. Jaz gradim na spoštovanju narave, ustave in mednarodne ureditve.« Kot del političnega učenja lahko razumemo tudi uporabo okvirov pri zagovarjanju programskih idej. Interesna skupina za zasebne lovske pravice pri tem ni bila uspešna, saj kljub nasvetom, da se preveč poudarja finančni vidik lova in »kaj bodo od tega dobili«, ni spremenila komuniciranja v javnosti (Predstavnik_MKGP_1 2011). Zagovorniki zasebnih lovskih pravic v celotnem obdobju oblikovanja nove zakonodaje politike divjadi niso spremenili svoje strategije, kar kaže na odsotnost političnega učenja.

Interesne skupine si prizadevajo vplivati na proces oblikovanja javne politike oz. odločevalce, da bi si povečale možnosti uresničitve svojih ciljev in zadovoljevanja interesov. Pri tem lahko uporabijo tri načine: notranje lobiranje (osebni kontakti med interesno skupino in politiki), zunanje lobiranje (dejavnosti interesne skupine v medijih in zunaj javnopolitične arene) in vzpostavitev struktur za politično izmenjavo z javnopolitičnimi odločevalci (Knill in Tosun 2012, 65). LZS je uporabljala vse tri načine, predvsem pa izmenjavo z javnopolitičnimi odločevalci, s čimer si je odprla vrata v proces oblikovanja politik divjadi. Delovanje ji je omogočilo posedovanje ustreznih virov za menjavo, ki so ji bili na voljo zaradi institucionalnega konteksta: pomembne informacije za oblikovanje javne politike, strokovno znanje in zagotovilo za družbeno soglasje, da izvajanje politike ne bo povzročilo nasprotovanj.

3.5.4 Učenje od drugih

Od možnih oblik učenja v procesu oblikovanja politike divjadi je bilo izrecno prisotno učenje od drugih, in to zaradi njegove institucionalizacije v zakonodajni postopek s poslovníkom DZ (Državni_zbor 2002, 115. čl.), ki kot sestavni del uvoda predloga zakona predpisuje tudi prikaz ureditve v najmanj treh pravnih sistemih držav članic EU. Določilo poslovnik izraža prizadevanje za pridobivanje informacij, ki bi omogočile ustrežnejše odločanje. Poslovnik DZ ne opredeljuje podrobnejših vsebin, ki jih mora prikaz vsebovati.

Z analizo predloga zakona, ki ga je v zakonodajni postopek vložila skupina poslancev leta 2003 (t. i. Anderličev zakon) (EPA 995-III), in uporabo teoretičnih vidikov koncepta učenja od drugih smo ugotovili, da vsebine v predlogu v veliki meri ne ustrezajo opredelitvam učenja od drugih, ki smo jih predstavili v poglavju 2.5.5.2 – Prenos javnih politik.

Predlog zakona vsebuje prikaz ureditve lovskih pravic v treh državah Evropske unije (Avstrija, Italija in Nemčija) ter manj podroben prikaz ureditve v Švici in na Hrvaškem.

Lovske pravice so prevladujoča tematika v prikazu, kar posredno kaže na glavno vsebino sprememb zakonodaje politike divjadi in lovstva⁵¹. Obravnavane države so bile izbrane po kriteriju največjih razlik ureditve lovskih sistemov⁵² in niso bile izbrane kot vzorčni primeri za prenos v slovenske razmere, s katerimi bi lahko reševali probleme v Sloveniji. Pri prikazu posameznih držav je poudarjena obravnava posledic ureditve lovskih pravic na stanje divjadi, pomemben cilj pa je tudi pokazati, da »še zdaleč ni res, kot to zadnje čase nekateri razglašajo, da je v Evropi možna samo takšna ureditev lova, pri kateri lovske pravice izhajajo iz zemljiške posesti« (EPA 995-III).

Večina predlogov zakonov, ki so vloženi v zakonodajni postopek, je v koalicijskih vladah že usklajenih, kar pomeni, da je zakonodajni postopek zaključni del javnopolitičnega procesa in je odločitev že sprejeta. Tudi v analizirani vsebini prikaza ureditve v drugih državah je mogoče opaziti selektivnost pri izbiri področij, katere glavni namen je utemeljitev ustreznosti predlaganega zakona. Prikazane so samo posledice na razvoju divjadi, in ne tudi drugi pomembni vidiki (npr. gospodarski in politični). Pri tem velja tudi upoštevati, da prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih izdelajo predlagatelji zakona, kar lahko pojasnjuje pristranskost.

Z vidika vsebin lekcij, ki so rezultat učenja s prikazom lovskih sistemov v predlogu zakona, je poudarek na negativnih posledicah, kadar z lovskimi pravicami razpolagajo lastniki zemljišč (Nemčija, Avstrija in zasebniki na Hrvaškem). V prikazu ureditve v drugih državah ni zaključkov, kateri programi oz. rešitve bi delovali v slovenskih razmerah in zakaj, kot tudi ni presoje možnosti prenosa programa od drugod. Obe navedeni sestavini lekcij sta pomembni lastnosti koncepta učenja od drugih, predvsem kako ustvariti pogoje, da se program lahko izvaja tudi doma.

Na uporabo učenja od drugih v veliki meri vpliva obstoj problema, ki ga morajo rešiti oblikovalci politik. Odsotnost izrecnega problema, povezanega z divjadjo kot objektom upravljanja, je vplivala tudi na intenzivnost iskanja in obravnavanja rešitev od drugod.

⁵¹ Pomembni področji predlaganega zakona sta na primer tudi odškodnine za škodo od divjadi in načrtovanje upravljanja divjadi, vendar ju ni v prikazih ureditev drugje.

⁵² Prikaz lovskih sistemov po državah je bil izdelan na MKGP (Predstavnik_MKGP_2 2011).

V primeru sprejemanja ZDLov-1 lahko potrdimo tezo James in Lodge (2003, 179), da se učenje od drugih z uporabo negativnih primerov od drugod lahko uporabi tudi za nespremenjenost nacionalne ureditve javnopolitičnega področja.

Prisotnost učenja od drugih v procesu oblikovanja politike divjadi lahko presojamo tudi po nastanku javnopolitičnih sprememb. Za slovensko ureditev lovskih pravic v lasti države in podeljevanje koncesij na netržni osnovi ni mogoče najti primerljive države v Evropi. Predvsem pristop koncesij v Sloveniji je enkrat in lahko tudi iz tega sklepamo, da učenje od drugih ni bilo pomemben dejavnik oblikovanja slovenske politike divjadi.

Z vidika načina izdelave ureditve lovskih pravic in prenosa vsebin od drugod (Rose 2005, 81) lahko prepoznamo obliko sinteze, ki jo določa kombiniranje sorodnih elementov iz različnih programov (iz različnih držav) v celoto. V kombinaciji nastopajo država kot nosilec lovskih pravic (v prikazu omenjene Švica in severne italijanske pokrajine) in revirni sistem (npr. Italija, Nemčija, Avstrija). Izvor ideje o koncesijskem razmerju z učenjem od drugih ni pojasnjen s prenosom ideje iz tujine, ampak iz gozdne politike gospodarjenja z državnimi gozdovi (Predstavnik_MKGP_3 2011).

Prisotnost učenja od drugih smo preverili tudi z analizo javnih izjav avtorjev predlogov zakonov, ki so vsebovali državno lastništvo lovskih pravic, vendar nismo zasledili sklicevanja na primere drugih držav, ko so le-te uporabljene kot simbol za smotrnost prenosa ureditve v domače okolje (Leskovic 1996;1997).

3.5.5 Problemi in ideje kot razloga za učenje

Problemi so med glavnimi razlogi za učenje. Za Rose (1991, 10) iskanje novega znanja ni običajna oblika delovanja oblikovalcev politik, ki se ravna po pravilu 'ne popravlja, če ni poškodovano', in upoštevajo tudi, da vedno obstaja strategija 'ne storiti ničesar'. Za iskanje lekcij v času in prostoru morajo biti oblikovalci javnih politik posebej spodbujeni.

Predloge zakonov o divjadi in lovstvu v letih 1994, 1995, 1997 in 2003 smo analizirali z vidika prisotnosti navajanja problemov, ki jih razumemo kot vrzel med pričakovanim in zaznavo resničnega stanja (Surel 2000).

Vsi predlogi zakonov kot glavni razlog za sprejem novega zakona navajajo neusklajenost takrat veljavnega zakona s spremenjenimi družbeno-ekonomskimi razmerami in ustavno ureditvijo. V predlogih zakonov, ki so jih vložili poslanci Igor Bavčar, Zoran Lešnik in Anton Anderlič, so kot razlog za sprejem zakona navedena tudi nova strokovna spoznanja in potrebe

po usklajevanju z zakonodajo na sorodnih področjih. Fizično stanje ali divjadi ali njenega okolja v predlogih ni problematizirano, čeprav je bilo stanje v gozdovih zaradi neusklajenosti rastlinske in živalske komponente ocenjeno kot neprimerno⁵³. Sprejeti predlog zakona poslanca Antona Anderliča izrecno navaja: »Kljub zastarelosti zakona so nekatera osnovna izhodišča oz. deli zakona še vedno ustrezni ali celo bolj aktualni, zlasti z vidika naravovarstva.«

Stanje, ki se je predvsem v razpravah v DZ obravnavalo kot problem, je bila neusklajenost populacij prostoživečih živali in njihovega okolja, kar povzroča škodo v kmetijstvu (Državni_zbor_Republike_Slovenije 2003c;2004; Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za kmetijstvo 2003). Tematika se je obravnavala predvsem kot tehnično vprašanje izplačevanja odškodnin, in ne v vzročnih povezavah, ki bi vključevale zasebna upravičenja do lovske pravice. Nasprotniki lovskih pravic, podeljenih lovskim organizacijam, so opozarjali (npr. Alojz Sok - NSi) na neustrezno razdelitev koristi in stroškov pri upravljanju in rabi divjadi⁵⁴ (Državni_zbor_Republike_Slovenije 2003c). Odgovornost za preprečevanje škode, ki jo povzroči divjad, se je namreč vsaj formalno prenesla tudi na lastnike zemljišča, ki morajo po 53. členu ZDLov-1 »kot dober gospodar narediti vse potrebno, da obvarujejo svoje premoženje pred nastankom škode.«

⁵³ NPRG med motnjami, ki zmanjšujejo biološko in ekološko stabilnost gozdov, med drugim navaja tudi preštevilno divjad, ki otežuje naravno obnovo gozdov (Program razvoja gozdov v Sloveniji 1996, 2.7).

⁵⁴ Predvsem je bilo sporno določilo ZDLov-1, da morajo lastniki zemljišč, ki jim divjad lahko naredi škodo, na primeren način narediti vse potrebno, da svoje premoženje obvarujejo pred nastankom škode (čl. 53).

4 Sklep

V skladu z osrednjim raziskovalnim vprašanjem »Kateri dejavniki so vplivali na ohranitev oz. spremembe razmerij na področju lovskih pravic?« in podvprašanjem »Kakšen je medsebojni vpliv interesov in idej na javnopolitične spremembe ter kakšna je vloga učenja?« smo v disertaciji raziskali dejavnike, ki so vplivali na ohranitev oz. spremembe razmerij na področju lovskih pravic. Ugotavljali smo medsebojni vpliv interesov in idej na javnopolitične spremembe ter vlogo učenja. Za preučevanje smo uporabili model, ki smo ga oblikovali na izhodiščih pristopa javnopolitičnega režima, in dejavnike razdelili na družbeno okolje (trg, volitve, mednarodno okolje) in elemente javnopolitičnega režima (igralci, ideje in institucije).

V študiji primera oblikovanja politike divjadi oz. določanja lastnine lovskih pravic v obdobju po demokratičnem prehodu se je pokazalo, da so skladno s pristopom javnopolitičnega režima najpomembnejši dejavnik javnopolitičnih sprememb javnopolitični igralci, ki so se odzvali tako na spremembe iz družbenega okolja kot spremembe institucij v javnopolitičnem režimu s strateškim delovanjem, pri katerem so oblikovali institucije in jih hkrati upravljali za doseganje svojih interesov. Ideje so igralci uporabljali kot vir moči za uresničevanje svojih programskih idej oz. interesov.

V posocialistični Sloveniji so se pomembno spremenile institucije, ki določajo ravnanje javnopolitičnih igralcev. Med najpomembnejšimi spremembami je nova ustavna ureditev, ki je omogočila večjo vlogo zasebne lastnine. Kljub temu je LZS uspelo v veliki meri ohraniti položaj na področju upravljanja in rabe divjadi, ki ga je imela pred tranzicijo. To je dosegla predvsem z rabo institucionalnih pravil na področju zakonodajnega postopka, s katerimi je iz obravnave izključila konkurenčne predloge in zmanjšala vlogo sicer pomembnih državnih igralcev, kot je MKGP. LZS je pri tem pokazala veliko sposobnost političnega učenja, s katerim je pridobivala znanja, kako povečati uresničljivost svojih interesov. Kot pomemben dejavnik za institucionalno prilagoditev področja lovskih pravic ocenjujemo tudi političnoupravno ureditev politiki divjadi mejnih področnih politik (na primer politike okolja, ohranjanje narave, gozda), ki so bile časovno oblikovane prej in so zato omogočile prelitje (Howlett 1999, 87) ukrepov (koncesije za uporabo naravnih dobrin v lasti države določa ZVO). Institucije so imele tudi velik vpliv na vlogo posameznih igralcev in njihove vire za delovanje v javnopolitičnem omrežju, kjer je bila v prednostnem položaju LZS zaradi institucionalizacije svojih dejavnosti v obdobju socialističnega samoupravljanja. Velik pomen institucij tudi potrjuje uporabnost pristopa odvisnosti od poti.

Zagovorniki lovskih pravic v lasti države so uspeli na področju upravljanja z idejami svoje programske ideje ustrezno okviriti z dominantno javnopolitično paradigmo in razpoloženjem javnosti. Potrdimo lahko, da so javnopolitične spremembe, ki so v nasprotju z interesi dominantne skupine, manj verjetne, če niso usklajene z razpoloženjem javnosti. Izhodiščne spoznavne ideje politike divjadi vsebuje paradigma, ki jo imenujemo državnoplanska ekosistemska paradigma politike divjadi. Odkrili nismo konkurenčne paradigme, zaradi česar ima obstoječa paradigma hegemonski značaj. Paradigma je bila delno institucionalizirana že v zakonodaji politike divjadi v obdobju socialističnega samoupravljanja, zaradi česar je bila posebej odporna proti spremembam po demokratičnem prehodu. Zagovorniki lovskih pravic v lasti države so za povečanje normativne sprejemljivosti predloga zakona o divjadi in lovstvu na področju lovskih pravic uporabljali tudi ideje kot okvire. Najpogosteje so bile uporabljene zgodovinske primerjave, redkeje simboli in analogije.

V raziskavi nismo zasledili javnega foruma, kjer bi udeleženci na področju politike divjadi neobremenjeno z neposrednimi interesi razpravljali o idejah, kako urediti področje po demokratičnem prehodu. Zato ocenjujemo, da je v oblikovanju politike divjadi prevladovalo tekmovanje, in ne javnopolitično učenje. Na področju idej lahko tudi ugotovimo, da je zagovornikom državnih lovskih pravic uspelo oblikovati javnopolitično podobo (angl. policy images) (True in drugi 1999, 101), da je vprašanje lovskih pravic povezano z ohranjanjem narave, in ne z gospodarsko tematiko, za kar so si prizadevali zagovorniki povezanosti lovskih pravic z lastnino zemljišča.

Tudi s primerom lastninjenja lovskih pravic lahko potrdimo tezi Potučke in Vassa (2003), da imajo v posocialističnih državah pomembno vlogo politiki, saj so bili ključni pri oblikovanju politike divjadi, čeprav je bila v DZ odločitev samo legitimirana, kar se ujema s tezo o postparlamentarni vladavini (Andersen in Eliassen 1996). Volitve oz. sestava poslancev DZ so bile pomemben dejavnik za sprejemanje lovske zakonodaje, saj je bil ZDLov-1 sprejet v mandatu od leta 2000 do leta 2004, ko bi lahko levosredinske stranke oblikovale vladno koalicijo brez SLS, ki je nasprotovala državni lasti lovskih pravic.

Z vidika koncepta javnopolitične razdalje je bila za politične stranke tematika politike divjadi primerna, saj se je v veliki meri prekrivala z razpoloženjem javnosti. Manj pomembno vlogo, kot bi pričakovali, pa so imeli uradniki na MKGP, vendar je bila to posledica strateškega delovanja dominantnih igralcev (LZS in političnih strank), ki so z uporabo pravil zakonodajnega postopka po poslovniku DZ MKGP izključili iz neposrednega procesa sprejemanja zakonodaje politike divjadi.

Z raziskavo nismo zasledili vpliva razmer na trgu oz. gospodarstvu, kar je povezano z neobstoječim trgom neposredne lovske dejavnosti v Sloveniji. Spremljevalne lovske dejavnosti v Sloveniji so z gospodarskega vidika neraziskane.

V model pristopa javnopolitičnega režima smo vključili tudi mednarodno okolje in ugotovili njegov vpliv na stabilnost politike divjadi na področju lovskih pravic. Vpliv je bil predvsem posreden, saj mednarodna ureditev politike divjadi ne vsebuje določil, ki bi vplivala ali upoštevala lastništva divjadi. S poudarjanjem obravnavanja lovstva kot dejavnosti ohranjanja narave se je povečala moč zagovornikov obstoječega sistema. Prav tako je tudi Evropska unija povečala moč zagovornikom lovskih pravic v lasti države, ker na področju biotske raznovrstnosti in ohranjanja narave ni obstajalo neskladje med cilji EU in Slovenije. EU zaradi določil Rimske pogodbe o nevmešavanju v lastninska razmerja v državah članic ni odpirala tega vprašanja in zato tudi ni prišlo do pojavnosti družbenega učenja, v katerem se družba uči o novih preferencah.

S primerjanjem ureditve lovskih pravic v Sloveniji in v evropskih državah ne moremo sklepati o obstoju javnopolitične razpršitve in javnopolitične konvergence, saj ni opaznega trenda povečanja podobnosti ureditve lovskih pravic v Sloveniji z ureditvijo lovskih pravic v kateri od skupin evropskih držav. Pojava konvergence nismo zaznali, čeprav Slovenija izpolnjuje nekatere predpostavke, kot sta na primer modernizacija in tržno gospodarstvo. Nekatere mehanizme konvergence, ki v teoriji konvergence prispevajo k večanju podobnosti sistemov z vidika javnopolitičnih ukrepov, lahko nasprotno celo prepoznamo kot dejavnike (npr. mednarodna komunikacija, sistemi elit in epistemske skupnosti) za ohranitev lastninskega sistema lovskih pravic v Sloveniji, ki je primerljiv z lovskim sistemom v samoupravnem socializmu.

Glavna pogoja za začetek učenja sta negotovost in reševanje problemov. Zaradi nespremenjene javnopolitične paradigme se ni oblikoval nov pogled na stanje in tako na novo opredelil probleme in cilje. Edini problem, ki so ga navajali javnopolitični igralci, je bila neuskkljenost z ustavo, kar pa so si razlagali različno. Zato je bila interpretacija ustavnega določila o gospodarski, socialni in okoljski vlogi lastnine pravzaprav glavna tematika političnega boja na področju lovskih pravic.

Na podlagi primerov v obravnavanih tranzicijskih državah (Poljska, Rusija, Estonija, Latvija) je mogoče sklepati, da tranzicija ni obdobje, ki posebej spodbuja javnopolitično učenje. V Sloveniji smo na področju lovskih pravic ugotovili predvsem prisotnost političnega in

instrumentalnega učenja, kar ustreza tudi ugotovitvam raziskav o javnopolitičnem učenju v drugih tranzicijskih državah. V nobeni od obravnavanih držav namreč niso zaznali družbenega učenja, ampak je prevladovalo politično in v manjši meri instrumentalno učenje (glej poglavje 2.5.7.5).

Študija primera lovskih pravic je pokazala stabilnost politike divjadi v preučevanem obdobju. Javnopolitični pristopi, ki so usmerjeni v pojasnjevanje javnopolitičnih sprememb, so zato v našem primeru manj primerni. Z vidika temeljnih lastnosti pristopa javnopolitičnega okna, ki vsebuje neodvisne problemski tok, javnopolitični in politični tok ter prisotnost javnopolitičnih podjetnikov lahko ocenimo, da demokratični prehod v svojem prvem obdobju ni predstavljal okna priložnosti, ki bi omogočil javnopolitične spremembe na področju lovskih pravic. K temu je po našem mnenju v veliki meri prispevala odsotnost javnopolitičnega problema na področju politike divjadi in nepripravljenost nasprotnikov obstoječe ureditve, da bi lahko igrali vlogo javnopolitičnih podjetnikov.

Pristop javnopolitičnega režima vsebuje elemente pristopa prekinjenega ravnotežja, ki poleg javnopolitičnih sprememb prav tako obravnava stabilnost javnih politik, vendar so v primeru prekinjenega ravnotežja institucije del zunanjega okolja za javnopolitične igralce, kar se je v našem primeru pokazalo kot manj ustrezno. Najpomembnejši javnopolitični igralci v politiki divjadi so namreč po demokratičnem prehodu dejavno sodelovali v svojo korist v spreminjanju institucij na različnih ravneh.

Pristop zagovorniških koalicij je pomemben zaradi poudarka na učenju oz. javnopolitično usmerjenem učenju med zagovorniškimi koalicijami, ki lahko vodi k postopnim spremembam. Uspešno učenje med zagovorniškimi koalicijami in njihovimi prepričanji poteka v uglednem strokovnem forumu, ki ga nismo odkrili. Prav tako tudi nismo odkrili javnopolitičnih posrednikov, ki bi spodbujali učenje med koalicijami. Pristop zagovorniških koalicij pojasnjuje korenite javnopolitične spremembe z dejavniki zunaj javnopolitičnega področja oz. podsistema (npr. spremembe v družbenih in gospodarskih razmerah, spremembe javnega mnenja in vladajoče koalicije). Zaradi stabilnosti ureditve na področju lovskih pravic bi lahko sklepali, da demokratični prehod ni povzročil tako pomembne zunanje spremembe, da bi lahko vplivale na podsistem politike divjadi.

4.1 Veljavnost hipotez

Osrednja teza disertacije je, da na vrsto javnopolitičnih sprememb vplivajo trajnost prisotnosti (stari/novi) javnopolitičnih igralcev kot nosilcev interesov v javnopolitičnem omrežju in razlogi za začetek javnopolitičnega učenja (nove ideje/problemi).

Za utemeljitev splošne hipoteze na empiričnem primeru smo oblikovali pomožno hipotezo, v kateri smo konkretizirali, da prisotnost starih igralcev v javnopolitičnem omrežju in javnopolitično učenje, ki je posledica novih idej, vodita k institucionalnim prilagoditvam oz. popravljanju. Hipotezo smo preverili na empiričnem primeru lastninjenja lovskih pravic na področju politike divjadi v Sloveniji.

Javnopolitična sprememba, ki je bila predmet preučevanja disertacije na področju lovskih pravic, je prilagoditev institucij ali natančneje popravljanje institucij (angl. patching) (Hemerijck in van Kersbergen 1999, 174), ki jo označuje dopolnitev obstoječih institucij z dodatnimi pravili in postopki, s katerimi se zaradi zunanjih dejavnikov odpravijo pritiski v obstoječi institucionalni ureditvi.

Spremembo na področju lovskih pravic ocenjujemo kot institucionalno popravljanje do takrat obstoječega lovskega sistema, kar utemeljujemo v nadaljevanju. Obstoječo ureditev lovskih pravic (od leta 1976 do leta 2004), ki je bila predmet popravljanja institucij, je označevalo pripadanje lovskih pravic lovskim organizacijam, ki so brezplačno izvajale lovsko dejavnost ter upravljale divjad, tudi na zasebnih zemljiščih. Po sprejemu ZDlov-1 so lovske pravice pripadale državi, ki jih je v obliki koncesij prenesla na lovske organizacije kot usposobljene pravne organizacije. Koncesije za upravljanje z divjadjo se ne oblikujejo na trgu, ampak se izračunajo v znesku, ki je razlika med prihodki, pridobljenimi od prodaje divjačine, in odškodninami za škodo, vrednostjo biotehničnih in biomeliorativnih del. Člani lovskih organizacij zato ne plačujejo osebno in neposredno za svojo lovsko dejavnost, kot tudi niso plačevali pred sprejemom ZDlov-1, ampak je vir koncesnine na trgu ustvarjen prihodek od divjadi, ki je sicer državna last. Spremenjeno stanje se od ureditve v razmerah družbene lastnine divjadi in pripadanja lovskih pravic lovskim organizacijam razlikuje v plačilu koncesnine, ki pa ni oblikovana na trgu. Lastniki zemljišč tudi ne morejo pričakovati pomembnega dohodka od trajnostnega upravljanja z divjadjo na njihovih zemljiščih.

Proces oblikovanja politike divjadi je potekal v javnopolitičnem omrežju, ki so ga obvladovali državni in paradržavni igralci s podobnimi preferencami in enakim zaznavanjem družbenega problema. Novi igralci, ki so zastopali interese lastnikov zemljišč (predvsem državni igralci

SKD, SLS, paradržavna KGZS in ZLGLU kot edini civilnodružbeno deležnik), so bili v manjšini in hkrati izključeni iz neposrednega odločanja s strateško uporabo institucionalnih pravil na področju zakonodajnega postopka⁵⁵ s strani državnih igralcev (levosredinske politične stranke LDS, SD, DeSUS), ki so zagovarjali interese LZS. Zato ocenjujemo, da v procesu oblikovanja politike divjadi niso bili prisotni pomembni novi igralci.

Neodvisna spremenljivka, ki v našem modelu vpliva na vrsto javnopolitične spremembe, je razlog za začetek učenja javnopolitičnih igralcev. Radikalne spremembe namreč vključujejo tudi spremembo javnopolitične paradigme (npr. Hall (Hall 1993), ki pa je mogoča samo, če obstoječa paradigma ne pojasnjuje več anomalij, ki so posledica spremenjenih stanj, ki jih javnopolitični igralci opredelijo kot problem. Igralci spremenijo svoje vzorce učenja zaradi pritiskov, ki jih predstavljajo problemi (Rose 1991;2005). Zaznava problemov je torej pogoj za učenje, ki lahko povzroči paradigmatike spremembe (spremembe javnopolitičnih ciljev). Pridobivanje novih idej omogoča spremembe obstoječih institucij.

Zunanji pritisk za spremembe na področju lovskih pravic je povzročila sprememba ustavne ureditve. Ta je odpravila družbeno lastnino, ki je bila vzrok, da so lovske pravice od leta 1976 pripadale lovskim organizacijam. Z odpravo družbene lastnine se je pojavila potreba in možnost lastninjenja lovskih pravic, vključno z vzpostavitvijo stanja pred njihovo nacionalizacijo. Področno zakonodajo je bilo treba prilagoditi novi ustavni ureditvi, zato se je politika divjadi uvrstila na dnevni red odločevalcev.

V raziskavi smo analizirali dejavnike, ki so jih javnopolitični igralci navajali kot razlog za spremembo, in ugotovili, da so bili edini izraženi razlogi tisti, ki so bili povezani s spremembo ustavne ureditve. V pomembnih virih nismo zasledili navajanja problemov, ki bi izhajali iz stanja divjadi ali naravnega okolja in bi se reševali tudi z novo ureditvijo politike divjadi.

Hipotezo H1, da je institucionalna prilagoditev (popravljanje) odvisna od prisotnosti starih javnopolitičnih igralcev in novih idej kot vzroka za učenje, lahko z upoštevanjem rezultatov raziskave potrdimo.

⁵⁵ Poslanci državnega zbora so vlagali v zakonodajni postopek predloge zakonov, s katerimi so onemogočili obravnavanje konkurenčnih predlogov zakonov.

V hipotezi H2 smo združili pristop javnopolitičnega režima in podrobnejšo razdelitev koncepta idej v javnih politikah na paradigme, programske ideje, razpoloženje javnosti in okvire. Na empiričnem primeru lovskih pravic smo preverili hipotezo, da morajo javnopolitični igralci za uresničevanje svojih interesov (programskih idej) le-te predstaviti s koncepti (okviri), ki so skladni z veljavno javnopolitično paradigmo in javnim mnenjem/razpoloženjem javnosti. Glavna funkcija omenjene usklajenosti je ustvarjanje legitimnosti, in ne prepričevanje v parlamentarnih in drugih razpravah. Na področju lovskih pravic je bila namreč sestavljena trdna koalicija, ki je imela zagotovljene glasove poslancev.

Interes glavnih igralcev pri oblikovanju politike divjadi je bil ohraniti status lovskih organizacij na področju lovskih pravic, kar bi uresničile programske ideje, npr.: 'divjad je državna lastnina', 'lovske pravice pripadajo Republiki Sloveniji, ki jih podeljuje usposobljeni pravni osebi' in 'lovišča ustanovi vlada'. V analizi parlamentarnih razprav nismo odkrili okvirov, ki bi bili posebej povezani z javnopolitično paradigmo, ki smo jo označili kot državnoplansko ekosistemsko paradigmo gospodarjenja z divjadjo. Ugotovili pa smo tesno povezanost programskih idej z javnopolitično paradigmo. Okviri so se navezovali predvsem na razpoloženje javnosti. Najpogosteje uporabljena okvira sta bila zgodovinske primerjave in analogije. Zgodovinske primerjave so bile skladne z javnim mnenjem, ki je v obdobju oblikovanja politike divjadi vedno manj podpiralo vračanje z denacionalizacijo odvzeto premoženje v naravi in s tem tudi lastnike premoženja. Okviri so vsebovali zgodovinske primerjave s fevdalizmom (npr. fevdi, grofovska lovišča, srednji vek in podobno). Najpomembnejša v razpravah uporabljena analogija je bilo enačenje zasebnih lovskih pravic s pravicami prostega dostopa v gozdove, ki ga slovenska javnost visoko ceni. Zasebne lovske pravice naj bi namreč pomenile začetek omejevanja prostega dostopa v gozdove. Ocenjujemo, da je disertacija potrdila H2.

4.2 Kritični pogledi na teoretične vidike

V disertaciji smo uporabili pristop javnopolitičnega režima, za katerega ocenjujemo, da je prikazal svojo uporabnost v razmerah stabilnosti javne politike oziroma v primeru javnopolitičnih sprememb, ki so oblika institucionalnih prilagoditev, in v razmerah velikih sprememb v družbenem ter institucionalnem okolju, vendar nespremenjenih odnosov moči v javnopolitičnem omrežju. Struktura pristopa vsebuje elemente (igralci, institucije, ideje), ki so se pokazali ustrezni za opis tehnik ohranjanja moči prevladujočih igralcev z rabo

institucionalnega in idejnega okolja. Pristop tudi omogoča vključevanje novih elementov, kar se je pokazalo kot uporabno zaradi analize vpliva mednarodne politike divjadi in vpliva Evropske unije, saj se je zato pojasnjevalna vrednost pristopa povečala.

Pristop javnopolitičnega režima deli osnovne ideje koncepta javnopolitičnih omrežij in odvisnosti od poti, zato je primeren za pojasnjevanje stabilnosti in ocenjujemo, da je v našem primeru ustrezno pojasnil veliko odpornost režima za spremembe na področju lastninskih pravic. Zastavlja pa se vprašanje, ali omogoča tudi pojasnjevanje korenitih sprememb. Menimo, da je pri majhnem pomenu trga na javnopolitičnem področju, kot je na primer politika divjadi, v pristop koristno vključiti tudi stanje obravnavanega naravnega vira, ki bi vplival na opredelitev družbenega oz. javnega problema. Z vidika vključevanja javnopolitičnega učenja ocenjujemo, da pristop omogoča preučevanje instrumentalnega in političnega učenja, a je manj primeren za vključitev mehanizmov družbenega učenja, ki bi lahko spremenilo javnopolitično paradigmo, kot pogoja za korenite spremembe.

Pri oblikovanju našega raziskovalnega modela v disertaciji (slika 1.1) smo pristop prilagodili in javno mnenje (razpoloženje javnosti) uvrstili med elemente režima ter tako sledili klasifikaciji idej Campbella (1998, 385). Pristop javnopolitičnega režima obravnava javno mnenje kot del družbenega ozadja, in ne sestavnega dela idej, ki je eden osnovnih elementov režima. Predpostavljamo, da imajo igralci aktiven vpliv na oblikovanje javnega mnenja, ki zanje ni zgolj neodvisna spremenljivka.

Disertacija je pokazala na pomembno vlogo javnopolitičnih igralcev, katerih obstoj tudi implicira obstoj neigralcev, posameznikov ali družbenih skupin, ki so povezani s tematiko javne politike ali z družbenim problemom, vendar iz različnih razlogov ne sodelujejo v oblikovanju javne politike in s tem vplivajo na izide javnopolitičnega procesa (Knoepfel in drugi 2007, 40–41). Posebej v razmerah demokratičnega prehoda bi vključevanje neigralcev v model prispevalo k povečanju njegove pojasnjevalne vrednosti.

Disertacija obravnava dejavnost javnopolitičnega učenja kot neodvisno spremenljivko, vendar menimo, da bi prispevale k uporabnosti uporabljenega modela raziskave, s katerimi bi pojasnili tudi dejavnike posameznih vrst javnopolitičnega učenja oz. obravnavali javnopolitično učenje kot odvisno spremenljivko.

4.3 Znanstveni prispevek disertacije

Znanstveni prispevek disertacije je predvsem odvisen od možnosti posploševanja rezultatov raziskave, kar pri študiji primera zahteva posebno pozornost (glej poglavje 2.4.1). Posploševanje rezultatov študije primera lovskih pravic v Sloveniji je mogoče z večjo stopnjo zanesljivosti na ravni glavne in pomožnih hipotez, ki so bile oblikovane na podlagi teoretične obravnave. Pri posploševanju je treba upoštevati tudi posebnosti politike divjadi, ki jih vidimo predvsem v velikem vplivu strokovnjakov (velik vpliv javnopolitične paradigme) in prerazporeditev koristi in stroškov upravljanja z divjadjo. Posamezne ugotovitve, ki izhajajo iz analize konteksta procesa oblikovanja politike divjadi v posocialistični Sloveniji, bi bilo treba preveriti in potrditi ali ovreči z novimi raziskavami področja oblikovanja javnih politik v posocialističnih državah.

Znanstveni prispevek disertacije smo ocenili z merili izvirnosti (Phillips in Pugh 2005, 62) in z vidika ciljev družboslovnega raziskovanja (Ragin 2007, 49–62).

Disertacija je prva empirična raziskava v Sloveniji na področju politike naravnih virov oz. ožjem področju politike divjadi, ki preučuje njeno oblikovanje v obdobju po demokratičnem prehodu z uporabo kombinacije interesnega in idejnega pristopa. V disertaciji smo prikazali nove informacije in interpretacije o pojavu tranzicije in lastninjenju naravnih virov, česar politologija v Sloveniji še ni preučevala. Monistični vzorec oblikovanja javnih politik pred družbeno spremembo je zamenjal prehodni vzorec, kar je omogočalo izhodišče tako za teoretično obravnavo kot tudi empirično analizo razvoja procesa oblikovanja javnih politik ter novo vlogo interesov in idej. Uporaba interesov in idej je bila tudi izhodišče pojasnjevanja tranzicije kot zgodovinsko pomembnega pojava. V tem smislu disertacija tudi prispeva k zapolnjevanju vrzeli v literaturi.

Znanstveni prispevek disertacije k razvoju politološkega področja je tudi v sintezi dveh dejavnikov javnopolitičnih sprememb – trajnosti akterjev/interesov v javnopolitičnem omrežju in vrste vzbujanja javnopolitičnega učenja (ideje/problemi) –, ki je nismo zasledili v relevantni literaturi.

V disertaciji smo prvič v Sloveniji in posocialističnih državah uporabili pristop javnopolitičnega režima (Hoberg 2001; Howlett in drugi 2009) in testirali njegovo uporabnost.

Disertacija je prikazala veliko asimetrijo moči med javnopolitičnimi igralci in posledice zaprtega javnopolitičnega omrežja, v katerem se je oblikovala politika divjadi, kar posredno pomeni tudi dajanje besede skupinam, ki se kljub demokratičnemu prehodu ne morejo enakovredno vključiti v procese oblikovanja javnih politik.

LITERATURA

- Adamič, Miha, ed. 1992. *Študijsko gradivo za predmet "Gospodarjenje s prostoživečimi živalmi" Višješolski študij ob delu. 1. letnik*. Ljubljana: Biotehniška fakulteta Oddelek za gozdarstvo.
- Adler, Emanuel in Peter M. Haas. 1992. Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization* 46 (1): 367–390.
- Andersen, S. Svein in A. Kjell Eliassen. 1996. *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage.
- Anderson, Elisabeth. 2008. Experts, ideas, and policy change: the Russell Sage Foundation and small loan reform, 1909–1941. *Theory and Society* 37 (3): 271–310.
- Andersson, Magnus. 1999. *Change and continuity in Poland's environmental policy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Arce, Moises. 2005. *Market reform in society. Post crisis politics and economic change in authoritarian Peru*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Argyris, Chris. 1976. Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making *Administrative Science Quarterly* 21 (3): 363–375
- Bannink, Duco in Sandra Resodihardjo. 2006. The Myths of Reform. V *Reform in Europe : breaking the barriers in government*, ur. Liesbet Heyse, Sandra Resodihardjo, Tineke Lantink and Berber Lettinga. 1–20. Hampshire: Ashgate.
- Bardach, Eugene. 2006. *Policy dynamics*. V *Oxford Handbook of Public Policy*, ur. Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin. 337–365. Oxford: Oxford University Press.
- Baumgartner, Frank. 2006. Epilogue: Friction, Resistance, and Breakthroughs. V *Reform in Europe: breaking the barriers in government*, ur. Liesbet Heyse, Sandra Resodihardjo, Tineke Lantink and Berber Lettinga. 193–200. Hampshire: Ashgate.
- Baumgartner, Frank R. in Bryan D. Jones. 1991. Agenda Dynamics and Political Subsystems. *The Journal of Politics* 53 (4): 1044–1074.
- Bavčar, Igor. 1996. Sedeti na dveh stolih je težko. *Lovec* 79 (11): 435.
- Bekkers, Victor, Jurian Edelenbos in Bram Steijn, eds. 2011. *Innovation in the public sector : linking capacity and leadership*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bennett, Colin J. 1991. What Is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science* 21 (2): 215–233.
- Bennett, Collin .J. in Michael Howlett. 1992. The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy sciences* 25: 275 – 294.
- Berginc, Mladen. 1996. Varstvo narave, lov in lovstvo. *Gozdarski vestnik* 54 (5/6): 257–261.
- Berry, Frances Stokes in William Berry. 1999. Innovations and Diffusion models in policy research. V *Theories of the Policy process*, ur. Paul Sabatier. 169–200. Boulder: Westview Press.
- Birkland, Thomas A. 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Washington: Georgetown University Press.

- Boerzel, Tanja in Thomas Risse. 2000. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic change. *European Integration online Papers (EIoP)* (15), Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>. (12. 11. 2012).
- . 2003. Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. V *The Politics of Europeanization*, ur. Kevin Featherstone and Claudio Radaelli. 57–82. Oxford: Oxford University Press.
- Bomberg, Elizabeth. 2007. Policy learning in an enlarged European Union: environmental NGOs and new policy instruments. In *Journal of European Public Policy*: Routledge.
- Bormann, Kristin, Johannes Gustav Küppers in Charsten Thoro. 2005. Zur ökonomischen Situation von Forstbetrieben in Deutschland Arbeitsbericht. Dostopno prek www.bfafh.de/bibl/pdf/iii_05_04.pdf (6. 10.2012).
- Bouriaud, Laura in Franz Schmithüsen. 2005. Allocation of Property Rights on Forests through Ownership Reform and Forest Policies in Central and Eastern European Countries. *Schweiz. Z. Forstwes* 156 (8): 297–305.
- Braun, Dietmar. 1999. Interests or ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Reserach. V *Public Policy and Political Values*, ur. Dietmar Braun and Andreas Busch. 11–29. Cheltenham: Edward Elgar.
- Briški, Lojze. 1976. Novemu zakonu na pot. *Lovec* 59 (9): 258–259.
- Burstein, Paul. 2003. The impact of public opinion on public policy: A review and an agenda. *Political Research Quarterly* 56 (1): 29–40.
- Burstein, Paul 2010. Public Opinion, Public Policy, and Democracy. V *Handbook of Politics. State and Society in Global Perspective*, ur. Kevin T. Leicht and Craig Jenkins, J. 63–79. New York: Springer.
- Busch, Per-Olof in Helge Jurgens. 2005. The international sources of policy convergence: explaining the spread of environmental policy innovations. In *Journal of European Public Policy*: Routledge.
- Busenberg, George J. 2001. Learning in Organizations and Public Policy. *Journal of Public Policy* 21 (2): 173–189.
- Campbell, John L. 1998. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society* 27 (3): 377–409.
- . 2002. Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology* 28: 21–38.
- Capano, G. 2009. Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 7–31.
- Capano, G. in M. Howlett. 2009a. Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 1–15.
- Capano, G. in Michael Howlett. 2009b. Introduction. The multidimensional world of policy dynamics. V *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics*, ur. Michael Howlett and G. Capano. 1–12. Oxon: Routledge.
- Cashore, Benjamin, George Hoberg, Michael Howlett, ur. 2001. *In Search of Sustainability: British Columbia Forest Policy in the 1990s*. Vancouver: UBC Press.
- Cashore, Benjamin in Michael Howlett. 2007. Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry. *American Journal of Political Science* 51 (3): 532–551.

- Chang, Sharon. 2009. Forest policy in Northeast British Columbia from the 1990s to the early 2000s: Comparing approaches to explaining policy change. Vancouver: The University of British Columbia. Dostopno prek: https://circle.ubc.ca/bitstream/2429/14219/1/ubc_2009_fall_chang_sharon.pdf (6. 11. 2009).
- Checkel, Jeffrey T. 1999. Social construction and integration. In *Journal of European Public Policy* 6 (4): 545-560.
- Cirelli, Michelle 2002. Legal Trends in Wildlife Management. Dostopno prek: <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3844E/y3844e00.htm#Contents> (10. okt. 2012).
- Clawson, Rosalee A. in Zoe M. Oxley. 2008. *Public opinion. Democratic Ideals, Democratic Practice*. Washington: CQ Press.
- Coelho, Manuel. 2011. Hunting Rights and Conservation: The Portuguese Case. *International Journal of Latest Trends in Finance & Economic Sciences* 1 (4): 164–170.
- Černač, Janez. 1996. Strategija razvoja slovenskega lovstva: Programske usmeritve Lovske zveze Slovenije. *Gozdarski vestnik* 54 (56): 267–271.
- . 2003. Divjad in lovstvo v naših novih družbenih razmerah. *Lovec* 86 (12): 568.
- Daugbjerg, Carsten. 1998. *Policy Networks under Pressure, Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot: Ashgate.
- Denzau, Arthur T. in Douglass C. North. 1994. Shared mental models: Ideologies and institutions. *Kyklos* 47 (1): 3–31.
- DeSUS. 1994. 1. kongres DeSUS. Maribor: Demokratična stranka upokojenecv Slovenije.
- Deutsch, K. W. 1985a. On Theory and Research in Innovation. V *Innovation in Public Sector*, ur. R.L. Merrit and A.J. Merrit. 17–38. London: Sage.
- Devine, Fiona. 2005. Kvalitativne metode V *Teorije i metode političke znanosti*, ur. David Marsh and Gerry Stoker. 197–215. Zagreb: Fakulteta političkih znanosti.
- Dimitrova, Antoaneta in Bernard Steunenberg. 2000. The Search for Convergence of National Policies in the European Union: An Impossible Quest? *European Union Politics* 1 (2): 201–226.
- Dolowitz, David in David Marsh. 1996. Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies* 44 (2): 343–357.
- Državni zbor, Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2004. Dobesedni zapis 45. seje. 20. januar. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=III&type=magdt&uid=852B3C3525659CB8C1256DDE004523B6>. (6. 11. 2012).
- Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2003. Dobesedni zapis 44. seje. 13. november. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=96&cs=4&st=m&fts=lovski&mandate=3&showdoc=1&unid=MDT3|852B3C3525659CB8C1256DDE004523B6>. (6. 11. 2012).
- . 2004. Dobesedni zapis 45. seje. 20. januar. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=III&type=magdt&uid=852B3C3525659CB8C1256DDE004523B6>. (9. 11. 2012).
- Državni_svet_Republike_Slovenije. 2004. Mnenje Državnega sveta o obravnavi predloga zakona o divjadi in lovstvu. Poročevalec 12: 2.

- Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1). Ur. l. RS 35/2002 (19. april 2002).
- Državni_zbor_Republike_Slovenije. 2003a. Dobesedni zapis 31. seje. 25. november. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=III&type=sz&uid=E71CA2B7C8E26448C1256DFE003C0403> (9. 11. 2012).
- . 2003b. Dobesedni zapis 32. seje. 18. december. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=III&type=sz&uid=76C5AC5621EA30BFC1256E1B003E3D45> (9. 11. 2012).
- . 2003c. Dobesedni zapis 30. seje. 28. oktober. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si> (9. 11. 2012).
- . 2004. Dobesedni zapis 33. seje. 27. januar. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=III&type=mag&uid=425E142D41A2CB7FC1256E280033C519> (9. 11. 2012).
- DSS. 1992. Demokratska stranka Slovenije. V *Volilni programi političnih strank*. ur. Matej Rupel and Nataša Savič. 135. Ljubljana: Celina.
- Dunn, William, Anthony Cahill, Mary Dukes, ur. 1986. The Policy Grid: A Cognitive Methodology for Assessing Policy Dynamics. V *Policy Analysis: Perspectives, Concepts, and Methods*, ur. William Dunn. 356–375. London: JAI Press.
- Dunn, William. 1994. *Public Policy Analysis. An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Durant, Robert F. in Paul F. Diehl. 1989. Agendas, Alternatives, and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena. *Journal of Public Policy* 9 (2): 179–205.
- Dye, Thomas. 1992. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- DZ, Državni zbor Republike Slovenije. 2013. Rezultat glasovanja o ZDLov-1 ob ponovnem odločanju zaradi zahteve DS. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/glasovanje?mandat=III&seja=33.%20Redna&datumInCas=27.01.2004%2019:11:28>. (15. junij 2013).
- Ellefson, Paul V. 1992. *Forest Resources Policy. Process, Participants and Programs*. New York: McGraw-Hill.
- Erhatic Širnik, Romana. 2004. *Lov in lovci skozi čas*. Ljubljana: Lovska zveza Slovenije.
- Etheredge, Lloyd S. in James Short. 1983. Thinking about government learning. *Journal of Management Studies* 20 (1): 41–58.
- Evans, Mark. 2009. Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies* 30: 243–268.
- Evropska komisija. 1998. Reports on progress towards accession by each of the candidate countries. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/composite_en.pdf (21. 11. 2012).
- FACE, The Federation of Associations for Hunting and Conservation. 2012. Hunting in Europe. Dostopno prek: http://www.face.eu/aboutus_members-en.htm (11. 11. 2012).
- FAO. 2002. *Law and Sustainable Development since Rio - Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*. Rim: FAO.

- Ferlin, Franc. 1996. Divjad v kmetijskem prostoru. V *Divjad v kmetijskem prostoru*. [3–4]. [Ljubljana]: Lovska zveza Slovenije.
- Fink Hafner, Danica. 1998. (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda–slovenski primer. *Teorija in praksa* 35 (5): 830–849.
- . 2002a. Analiza politik – akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. V *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac. 105–123. Koper: Ljubljana : Radio Študent : Študentska organizacija Univerze ; Koper :Visoka šola za management.
- . 2007a. Znanost "o" javnih politikah in "za" javne poliitke. V *Uvod v analizo politik. Teorije, koncepti, načela.*, ur. Danica Fink Hafner. 9–32. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- . 2007b. Modeli za oblikovanje politik - opredelitev in smotri. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner. 172–186. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- . 2007c. *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Forštner, Tadeja. 2005. *Slovenija kot majhna država v OZN: izzivi za diplomacijo. Diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Frantz, Janet in Hajime Sato. 2005. The fertile soil for policy learning. *Policy Sciences* 38: 159-176.
- Freeman, Richard. 2006. Learning in Public Policy. V *The Oxford handbook of Public Policy*, ur. Micheal Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin. 367–388. Oxford: Oxford University Press.
- Giessen, Lukas. 2011. Reviewing empirical explanations of policy change: Options fot its analysis and future fields of research. *Allg. Forts. u. J.-Ztg.* 182 (11/12): 248–259.
- Glasbergen, Pieter. 1996. Learning to manage the environment. V *Democracy and the Environment*, ur. William Lafferty and James Meadowcroft. 175–193. Cheltenham: Edward Elgar.
- Glück, Peter, Karl Hogl in Gerhard Weiss. 2001. *Forst - und Holzwirtschaftspolitik*. Dunaj: BOKU. Dostopno prek: www.boku.ac.at/sfh/Documents/ForstundHolzwirtschaftspolitik.pdf (2. 11. 2012).
- Goldstein, Judith in Robert O. Keohane. 1993. Ideas in Foreign Policy: An Analytical Framework. V *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, institutions, and political chang*, ur. Judith Goldstein and Robert O. Keohane. 3–30. Ithaca: Cornell University Press.
- Golja, Franc. 1996. Predsednik CIC v Slovenijij. *Lovec* 79 (2): 49.
- Gomm, Roger, Martyn Hammersley in Peter Foster. 2000. Case Study Generalization. V *Case Study Method*, ur. Roger Gomm, Martyn Hammersley and Peter Foster. 100–115. London: SAGE.
- Grabbe, Heather. 2001. How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy* 8: 1013–1031.
- Grossback, Lawrence J., Sean Nicholson-Crotty in David A. M. Peterson. 2004. Ideology and Learning in Policy Diffusion. *American Politics Research* 32 (5): 521–545.
- Hall, P.A. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State. *Comparative Politics* (April): 275–296.

- Heinel, Hubert. 2007. Do policies Determine Politics. V *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, ur. Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara.S. Sidney. 109–119. London: CRC Press.
- Hemerijck, Anton in Kees van Kersbergen. 1999. Negotiated Policy Change: Towards a Theory of Institutional Learning in Tightly Coupled Welfare States. V *Public Policy and Political Values*, ur. Dietmar Braun and Andreas Busch. 168–188. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hemerijck, Anton in Jelle Visser. 2003. Policy Learning In European Welfare States. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/hemerijckVisser2.pdf>. (6. 11. 2012).
- Hill, Michael. 2005. *The Public Policy Process*. London: Pearson Longman.
- Hoberg, George. 2001. Policy Cycles and Policy Regimes: A Framework for Studying Policy Change. V *In Search of Sustainability*, ur. Benjamin Cashore, George Hoberg, Michael Howlett, Jeremy Rayner and Jeremy Wilson. 3–30. Vancouver: UBC Press.
- Hogl, Karl. 2000. The Austrian domestic forest policy community in change? Impacts of the globalisation and Europeanisation of forest politics. *Forest Policy and Economics* 1 (1): 3–13.
- Hogwood, Brian, W. in Lewis Gunn, A. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Holzinger, Katharina in Christoph Knill. 2005. Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy* 12: 775-796.
- Howlett, M. in B. Cashore. 2009. The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 33–46.
- Howlett, Michael in M. Ramesh 1993. Patterns of policy instruments choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experiences. *Policies studies Journal* 12 (1): 3–24.
- Howlett, Michael in M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1998. Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing The Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Proces. *Policy studies Journal* 26 (3): 466–481.
- . 1999. Policy learning and Policy Change: Reconciling knowledge and interests in the policy process. V *National Forest Programmes*. Peter Glück, Gerhard Oesten, Heiner Schanz in Karl-Reinhard Volz,85–98. Freiburg: European Forest Institute.
- . 2000. Beyond Legalism? Policy Ideas, Implementation Styles and Emulation-Based Convergence in Canadian and U.S. Environmental Policy *Journal of Public Policy* 20 (3): 305–329.
- . 2002a. Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 35 (2): 235–267.
- . 2002b. The Policy Effects of Internationalization: A Subsystem Adjustment Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis* 4 (1): 31–50.

- Howlett, Michael, M. Ramesh in Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudson, John in Stuart Lowe. 2009. *Understanding the policy process. Analysing welfare policy and practice* Bristol: The Policy Press.
- Hummel, Richard in Theresa Gödeke. 2005. The hunters and the hunted: context and evolution of game management in Germanic countries versus The United States. V *Mad about Wildlife: Looking at Social Conflict over Wildlife*, ur. Ann Herda-Rapp in L. Theresa Gödeke. 173–191. Boston: Brill.
- Innes, Judith Eleanor. 1990. *Knowledge and Public Policy. The Search for Meaningful Indicators*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Jablecka, J. in B. Lepori. 2009. Between historical heritage and policy learning: The reform of public research funding systems in Poland, 1989-2007. *Science and Public Policy* 36 (9): 697–708.
- James, Oliver in Martin Lodge. 2003. The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review* 1 (2): 179–193.
- Janse, Gerben. 2006. Information search behaviour of European forest policy decision-makers. *Forest Policy and Economics* 8 (6): 579–592.
- Jenkins-Smith, Hank C. in Paul A. Sabatier. 1993. The Dynamics of Policy-oriented Learning. V *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, ur. Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith. 41–56. Boulder: Westview.
- John, Peter. 1998. *Analysing Public Policy*. London: Pinter.
- Johnson, Bjorn in Bengt-Ake Lundvall. 2001. Why all this fuss about codified and tacit knowledge? *DRUID Winter Conference January 18–20 2001*. Dostopno prek: <http://www.druid.dk/conferences/winter2001/> (20. 7. 2009).
- Jordan, Andrew. 2005. Policy convergence: a passing fad or a new integrating focus in European Union studies? *Journal of European Public Policy* 12: 944–953.
- Kattel, Rainer, Tiinaand Randma-Liiv in Tarmo Kalvet. 2011. Small States, Innovation and Administrative Capacity. V *Innovation in the public sector: linking capacity and leadership*, ur. Victor Bekkers, Jurian Edelenbos and Bram Steijn. X, 252 New York: Palgrave Macmillan.
- Katzenstein, Peter J. 2003. *Small States and Small States Revisited*. *New Political Economy* 8 (1): 9–30.
- Kay, Adrian. 2005. A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies. *Public Administration* 83 (3): 553–571.
- . 2006. *The Dynamics of Public Policy. Theory and Evidence*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kemp, Rene in Rifka Weehuizen. 2005. Policy learning: What does it mean and how we can study it? Publin Report. 15. Dostopno prek: www.step.no/publin/reports/d15policylearning.pdf (9. september 2009).
- KGZS. 2006. Letno poročilo Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije za leto 2005. Ljubljana: Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije. Dostopno prek: www.kgzs.si/LinkClick.aspx?fileticket=HAKzL3rI97M%3D&tabid=195 (12. 9. 2012).

- Kingdon, John W. 1995a. *Agendas, alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Knill, Christoph in Dirk Lehmkuhl. 1999. How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration online Papers (EIoP)* (7), Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> (12. 11. 2012).
- Knill, Christoph. 2005. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy* 12: 764–774.
- Knill, Christoph in Jale Tosun. 2012. *Public Policy. A New Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Knill, Christoph in Jale Tosun. 2008. Policy Making. V *Comparative Politics*, ur. Daniele Caramani. 495–515. Oxford: Oxford University Press.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frederic Varone. 2007. *Public policy analysis*. Bristol: The Policy Press.
- Koch, Per in Johan Hauknes. 2005. On innovation in the public sector. Publin Report. Dostopno prek: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.104.3988&rep=rep1&type=pdf> (6. 11. 2012).
- Kotar, Mirjam. 2007. Država kot javnopolitični igralec. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner. 69–86. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Krott, Max. 2005. *Forest Policy Analysis*. Dordrecht: Springer.
- Krže, Blaž. 1976. Pomembne naloge pred slovenskim lovstvom - 2. seja skupščine Lovske zveze Slovenije. *Lovec* (59): 8. 226–230.
- Kustec Lipicer, Simona. 2007. Javnopolitična omrežja. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner. 87–101. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kustec Lipicer, Simona, Samo Kropivnik, Tomaž Deželan, ur. 2011. *Volilni programi in stališča*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lafferty, William M. in James Meadowcroft. 1996. Democracy and the environment: congruence and conflict - preliminary reflections. V *Democracy and the Environment*, ur. William Lafferty and James Meadowcroft. 1–17 Cheltenham: Edward Elgar.
- Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija. Spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lajh, Damjan in Simona Kustec Lipicer. 2007. Proces oblikovanja dnevnega reda. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 125–141. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lam, Alice. 2000. Tacit Knowledge, Organizational Learning and Societal Institutions: An Integrated Framework. *Organization Studies* 21 (3): 487–513.
- Lane, Jan-Erik. 1998a. *The public sector. Concepts, Models and Approaches*. London: Sage.
- Lavigne, Marie. 1999. What is Still Missing? V *When is Transition over?*, ur. Annette N. Brown. 13–38. Kalamazoo: Upjohn Institute for Employment Research.

- LDS. 1996. Volilni program Liberalne demokracije Slovenije. Slovenija 2000. Liberalna_demokracija_Slovenije. Ljubljana: Liberalna_demokracija_Slovenije.
- . 2000. Slovenija gre naprej. Volilni program. Ljubljana: Liberalna demokracija Slovenije.
- Legro, Jeffrey W. 2000. The transformation of policy ideas. *American Journal of Political Science* 44 (3): 419–432.
- Lenschow, Andrea, Duncan Liefferink in Sietske Veenman. 2005. When the birds sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence. *Journal of European Public Policy* 12 (5): 797–816.
- Lepičnik, Bojan. 2003. Da ne bomo zopet le v vlogi gonjačev! *Lovec* 86 (11): 508–9.
- Leskovic, Boris. 1996. "Najprej moramo naravo varovat, šele nato razumno rabiti" *Lovec* 79 (3): 97–8.
- . 1997. Še o "Lešnikovem" predlogu. *Lovec* 80 (5): 204–5.
- . 2000. Po skupni poti za ohranitev divjadi in habitatov. Posvet Mednarodnega sveta za lovstvo in ohranitev divjadi na Brdu. *Lovec* 83 (4): 161–163.
- . 2001a. Le s strokovnim in strpnim dogovarjanjem rešujemo probleme. *Lovec* 84 (4): 167–169.
- . 2001b. Dobro opravljeno delo. 48. Generalna skupščina CIC. *Lovec* 84 (6): 273–276.
- Lester, J. in J. Stewart. 1996. *Public Policy. An Evolutionary Approach*. Eagan: West Publishing Company.
- Lewis, Jenny M. 1999. The Durability of Ideas in Health-Policy-Making. V *Public Policy and Political Values*, ur. Dietmar Braun and Andreas Busch. 11–30. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lindblom, Charles E. 1979. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review* 39 (6): 517–526.
- Lindner, Johannes. 2003. Institutional stability and change: two sides of the same coin. *Journal of European Public Policy* 10 (6): 912–935.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual and public services*, Publications of Russell Sage Publication. New York: Russell Sage Foundation.
- Lupia, Arthur in Mathew McCubbins. 1998. *The Democratic dilemma. Can Citizens Learn What They Need To Know?* Cambridge: Cambridge University Press.
- LZS. 1990. Stališča izvršnega odbora Lovske zveze Slovenije. O bodoči zakonski ureditvi lovstva. *Lovec* 73 (11): 307–308.
- . 1996a. Cilji in programske usmeritve slovenskega lovstva. *Lovec* 79 (5): 182.
- . 1996b. Strategija razvoja slovenskega lovstva. *Lovec* 79 (8): 180–182.
- Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, Argument, & Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- . 1991. Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States. *Journal of Public Policy* 11 (1): 79–106.

- . 1996. Public policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions. V *A New Handbook of Political Science*, ur. Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann. 610–627. Oxford: Oxford University Press.
- Malnar, Brina in Milan Šinko. 2000. Slovensko javno mnenje v letu 1998 o slovenskih gozdovih. *Zbornik gozdarstva in lesarstva* (62): 149–169.
- Mandič, Srna. 2002. Socialni programi, družbeni problemi in krepitev vloge javnosti. *Teorija in praksa* 39 (2): 204–219.
- March, James G. in Johan P. Olsen. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review* 78 (3): 734–749.
- May, Peter J. 1992. Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy* 12 (4): 331–354.
- McFaul, M. 1999. Institutional design, uncertainty, and path dependency during transitions: Cases from Russia. *Constitutional Political Economy* 10 (1): 27–52.
- Menahem, Gila. 1998. Policy Paradigms, Policy Networks and Water Policy in Israel. *Journal of Public Policy* 18 (3): 283–310.
- Merritt, Richard L. 1985. Innovation in the Public Sector: An Introduction. V *Innovation in the Public sector*, ur. Richard L. Merritt and Anna J. Merritt. 9–16. London: Sage.
- Ministrstvo_za_okolje_in_prostor. 2001. Mehanizmi ohranjanja biotske raznovrstnosti in njene trajnostne rabe. Dostopno prek: http://www.arso.gov.si/narava/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/biotska_raznovrstnost3.pdf (10. 10. 2012).
- Mulgan, Geoff in David Albury. 2003. Innovation in the public sector. Dostopno prek: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100125070726/http://cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/innovation.aspx (10. 10.2012).
- Murphy, Mary. 2008. Ideas, Interests and Institutions: explaining Irish social security policy *Working Paper Series* Dostopno prek: www.cpa.ie/publications/workingpapers/2008-08_WP_IdeasInterestsAndInstitutionsExplainingIrishSocialSecurityPolicy.pdf (12. 11. 2012).
- Nahrath, Stéphane 2000. "Governing Wildlife Commons?" A Comparative Analysis of Switzerland's Three Hunting Systems. The 8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP). Bloomington. Dostopno prek: [www.idheap.ch/idheap.nsf/0/9c166c13fe4dc231c1256b29004f7428/\\$file/workingpaper11.pdf](http://www.idheap.ch/idheap.nsf/0/9c166c13fe4dc231c1256b29004f7428/$file/workingpaper11.pdf) (11. 11. 2012).
- Nedergaard, Peter. 2005. The Open Method of Co-ordination and the Analysis of Mutual Learning Processes of the European Employment Strategy. Working Paper. Dostopno prek: <http://nedergaard.files.wordpress.com/2008/07/wp2005-001-eu-coordination.pdf> (12. 9. 21012).
- North, Douglass C. 1998. *Inštitucije, institucionalne spremembe in gospodarska uspešnost, Temeljna dela*. Ljubljana: Krtina.
- Österreichisches Waldprogramm. 2006. Dostopno prek: <http://www.walddialog.at/filemanager/download/19347/> (2. 9.2012).
- Ostrom, Elinor in Edella Schlager. 1996. The Formation of Property Rights. V *Rights to Nature: Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for*

- the Environment*, ur. Hanna Susan, Folke Carl and Mäler Karl-Göran. 127–156. Island Press.
- Page, Benjamin I. in Robert Y. Shapiro. 1983. Effects of Public Opinion on Policy. *The American Political Science Review* 77 (1): 175–190.
- Parsons, Wayne. 1995. *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pearse, Peter H. 1990. *Introduction to Forestry Economics*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Pehaček, Rado. 1975. Ob osnutku zakona o varstvu, gojiv in lovu divjadi ter upravljanju lovišč. *Lovec* 58 (9): 258–260.
- Pemberton, Hugh. 2000. Policy Networks and Policy Learning UK Economic Policy in the 1960s and 1970s. *Public Administration* 78 (4): 771–792.
- Perko, Franc. 1996. Naloge ter nameni lovstva in lova danes in jutri. *Gozdarski vestnik* 54 (5/6): 262–266.
- Peters, B. Guy in Brian W. Hogwood. 1985. In Search of the Issue-Attention Cycle. *The Journal of Politics* 47 (1): 238–253.
- Petković, Krešimir. 2009. Simbolička nasuprot referencijskoj politici: neuspjeh javnih politika na parlamentarnim izborima 2007. V *Stranke i javne politike. Izbori u Hrvatskoj 2007*, ur. Zdravko Petak. 59–103. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Phillips, Estelle M. in Derek Salman Pugh. 2005. *How to get a PhD : a handbook for students and their supervisors*. Maidenhead: Open University Press.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review* 94 (2): 251–267.
- Pinet, Jean-Michel. 1995. The Hunter in Europe - Socio-economical study. Dostopno prek: www.face.eu/Hunting%20in%20Europe/Pinet_study_EN.pdf. (20. 9.2012).
- Podvršnik, Boris. 2004. Lovska pravica in lovski sistem kot (so)odvisnost lovskega prava. Javnopravni pogled. Magistrska naloga. Kranj: Fakulteta za podiplomske državne in Evropske študije.
- Pollitt, Christopher. 2008. *Time, Policy, Management. Governing with the past*. Oxford: Oxford University Press.
- Potuček, Martin in Lance Leloup. 2003. Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe. V *Public policy in Central and Eastern Europe*, ur. Martin Potuček, Lance Leloup, Gyorgy Jenei and Laszlo Varadi. 11–26. Bratislava: NISPAcee.
- Potuček, Martin in Laszlo Vass. 2003. Dimensions of Public Policy: Values, Processes, Implementation, and Results. V *Public policy in Central and Eastern Europe*, ur. Martin Potuček, Lance Leloup, Gyorgy Jenei and Laszlo Varadi. 55–76. Bratislava: NISPAcee.
- Predstavnik_Interesna_1. 2011. Intervju z avtorjem, 20. september 2011.
- Predstavnik_MKGP_1. 2011. Intervju z avtorjem, 9. september 2011.
- Predstavnik_MKGP_2. 2011. Intervju z avtorjem, 7. september 2011.
- Predstavnik_MKGP_3. 2011. Intervju z avtorjem, 13. september 2011.
- Program razvoja gozdov v Sloveniji (NPRG). Ur. l. RS 14/1996 (8. marec 1996).

- Punch, Keith F. 2004. *Introduction to Social Research. Quantitative & Qualitative Approach*. London: Sage.
- Radaelli, Claudio. 2005. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy* 12 (5):924–94 .
- Ragin, Charles C. 2007. *Družboslovno raziskovanje. Enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Rizman, Rudi. 2002. Teoretična razumevanja tranzicije k demokraciji. *Teorija in praksa* 39 (2): 137–154.
- Roberts, Ivor in Beverly Springer. 2001. *Social Policy in the European Union: Between Harmonization and National Autonomy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Robertson, David Brian. 1991. Political Conflict and Lesson-Drawing. *Journal of Public Policy* 11 (1): 55–78.
- Rogers, Everett. 2003. *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Rose, Richard. 1991. What is Lesson-Drawing. *Journal of Public Policy* 11 (Januar-Marec): 3–30.
- . 2005. *Learning from Comparative Public Policy*. New York: Routledge.
- Sabatier, Paul A. in Hank C. Jenkins-Smith. 1993. The Dynamics of Policy-oriented Learning. V *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, ur. Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith. 41–56. Boulder: Westview.
- Savas, E.S. 1992. Privatization. V *Encyclopedia of Government and Politics*, ur. Mary Hawkesworth and Maurice Kogan. 821–836. London: Routledge.
- Schimmelfennig, Frank in Ulrich Sedelmeier. 2004. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy* 11: 661–679.
- Scott, Richard. 2008. *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Los Angeles: Sage.
- SDS. 1996. Resolucije sprejete na 5. kongresu SDS (Portorož, 8. maj 1999). Socialdemokratska_stranka_Slovenije. Ljubljana.
- Sedelmeier, Ulrich in Helen Wallace. 2000. Eastern Enlargement. V *Policy-making in the European Union*, ur. Helen Wallace and William Wallace. 427–460. Oxford: Oxford University Press.
- Senjur, Marjan. 1991. *Gospodarski razvoj in razvojna ekonomika*. Ljubljana: Didakta.
- Simmons, Beth A. in Zachary Elkins. 2004. The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. *The American Political Science Review* 98 (1): 171–189.
- SKD. 1996. *SKD: program za Slovenijo. Volilni program '96*. Ljubljana: SKD.
- Skumavc, Bruno. 1990. Razmišljanja o nekaterih pomembnih vprašanih slovenskega lovstva. *Lovec* 73 (4): 98–100.
- SLS. 1992. Program Slovenske ljudske stranke. Ljubljana: Slovenska ljudska stranka.
- . 1996. Slovenska ljudska stranka. Kdo smo in za kaj se zavzemamo. Ljubljana: Slovenska ljudska stranka.

- Stvarnopravni zakonik (SPZ)*. Ur. l. RS. 87/2002 (17. oktober 2007).
- Stacey, Jeffrey in Berthold Rittberger. 2003. Dynamics of formal and informal institutional change in the EU. *Journal of European Public Policy* 10 (6): 858–883.
- Sterner, Thomas. 2003. *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*. Washington: Resources for the Future.
- Stone, Deborah. 1997. *Policy Paradox, The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton.
- Stone, Diane. 1999. Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. *Politics* 19 (1): 51–59.
- . 2000a. Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes. *Governance* 13 (1): 45–62.
- . 2000b. Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. Dostopno prek: <http://poli.haifa.ac.il/~levi/res/stone-2000.pdf>. (10. sept. 2009).
- Strang, David in John W. Meyer. 1993. Institutional conditions for diffusion. *Theory & Society* 22 (4): 487–511.
- Surel, Yves. 2000. The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy* 7 (4): 495–515.
- Šabič, Zlatko. 2002. Small states aspiring for NATO membership: some factors influencing the accession process. V *Small states in the post-Cold War world*. London: Praeger.
- Šabič, Zlatko in Milan Brglez. 2002. The national identity of post-communist small states in the process of accession to the European Union: the case of Slovenia. *Communist and Post-Communist Studies* (35): 67–84.
- Šinkovec, Janez. 1991. Mednarodno-pravni vidiki varstva živalstva, rastlinstva in habitatov. *Lovec* 74 (5): 131–132.
- Šuler, Peter. 1985. *Lovska zakonodaja. Zbirka predpisov s področja lovstva z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Lovska zveza Slovenije.
- Tavits, M. 2003. Policy learning and uncertainty: The case of pension reform in Estonia and Latvia. *Policy Studies Journal* 31 (4): 643–660.
- Thorhallsson, Baldur in Anders Wivel. 2006. Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know? *Cambridge Review of International Affairs* (19): 651–668.
- Toš, Marjan. 1996. O vladnem predlogu zakona o divjadi in lovstvu. *Lovec* 79 (9): 336–338.
- . 1999. "V slovensko lovstvo se vtikujejo tisti, ki ga sploh ne poznajo". *Lovec* 82 (2): 57–8.
- . 2010. *Lovec 1910 - 2010*. *Lovec* 93 (1): 6–13.
- Toš, Niko in drugi. 1991. Slovensko javno mnenje 1991/2: Slovenska družba na prehodu v demokracijo in mednarodna raziskava o vernosti in cerkvi. [datoteka podatkov]. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Arhiv družboslovnih podatkov [distribucija].
- . 1993. Slovensko javno mnenje 1993/2: Mednarodna raziskava o okolju in družini. [datoteka podatkov]. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede,

- Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Arhiv družboslovnih podatkov [distribucija].
- . 1996b. Slovensko javno mnenje 1996/1 in mednarodna raziskava volilnih sistemov [datoteka podatkov]. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Arhiv družboslovnih podatkov [distribucija].
- . 1998a. Slovensko javno mnenje 1997/3: Mednarodna raziskava Stališča o delu in ekološka sondaža. [datoteka podatkov]. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij [izdelava], december 1997 Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Arhiv družboslovnih podatkov [distribucija].
- . 1998b. Slovensko javno mnenje 1998/1: Mednarodna raziskava o neenakosti in religiji. [datoteka podatkov]. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Arhiv družboslovnih podatkov [distribucija].
- Trofimov, Ivan. 2010. Policy Learning and Post-Socialist Transition: The Case of Housing Policies in Russia. *The International Journal of Interdisciplinary Social Sciences* 5 (6): 297-309. Dostopno prek: <http://iji.cgpublisher.com/product/pub.88/prod.1180> (13. 3. 2013).
- True, James L., Bryan D. Jones in Frank R. Baumgartner. 1999. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking. V *Theories of the Policy Process*, ur. Paul A. Sabatier. 97–115. Boulder: Westview Press.
- Tsebelis, George. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science* 25 (3): 289–325.
- . 1997. Kako v tujini ocenjujejo dejavnost naše osrednje lovske zveze in slovenskih lovske organizacij? *Lovec* 80 (10): 456.
- . 2006. *Public policy. Continuity and change*. Boston: McGraw-Hill.
- LZS. Uskladitev interesov ali še četrti predlog? 1999. *Lovec* 82 (10): 397.
- Ude, Lojze, Vladimir Simič in Matija Damjan. 2006. Lovska zakonodaja v Sloveniji. Z vidika povezanosti lovske pravice z lastninsko pravico na zemljišču. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- UNESCO. 2009. Review of the International Standard Classification of Education. Dostopno prek: www.uis.unesco.org/StatisticalCapacityBuilding/Workshop%20Documents/Education%20workshop%20dox/2009%20ISCED%20TAP%20I%20Montreal/ISCED_TAP_I_Meeting_report_Jan2009.pdf (11. 10. 2009).
- Unger, Brigitte in Frans van Waarden. 1995. Introduction: An Interdisciplinary Approach to Convergence. V *Convergence or Diversity? Internationalization and Economic Policy Respons.* ur. Brigitte Unger and Frans van Waarden. 1–35. Aldershot: Avebury.
- Uredba o zavarovanju ogroženih živalskih vrst*. Ur. l. RS 57/1993 (14. 9. 1993).

- Ustava Socialistične republike Slovenije*. Ur. l. RS 6–44/1974 (28. 2. 1974).
- Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS 31/1991 (28. december 1991).
- Ustavni amandma k Ustavi Republike Slovenije*. Ur. l. RS 7/1991 (22. februar 1991).
- Ustavni amandmaji k ustavi Socialistične Republike Slovenije*. Ur. l. SRS, št. 32/1989 (2. oktober 1989).
- Van Waarden, Frans. 1992. Dimensions and Types of Policy Networks *European Journal of political Research* 21: 29–52.
- Varičak, Veljko. 1996. Dr. Luis Durnnwaldler je obiskal Lovsko zvezo Slovenije. *Lovec* 79 (12): 474.
- Wallace, Helen in William Wallace. 2000. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Welsh, Helga A. 1994. Political Transition Processes in Central and Eastern Europe. *Comparative Politics* 26 (4): 379–394.
- Weyland, Kurt. 2005. Theories of Policy Diffusion. Lessons form Latin American Pension Reform. *World Politics* 57 (2): 262–295.
- Wilson, Carter A. 2000. Policy Regimes and Policy Change. *Journal of Public Policy* 20 (3): 247–274.
- Wilson, James. 1995. *Political organizations*. Princeton: Princeton University Press.
- Wotschikowski, Ulrich. 1996. Lovski zakon za divjad, za gozd in za lov. *Gozdarski vestnik* 54 (5/6): 272–274.
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage.
- Zagožen, Franc. 1988. Zakon o lovu. Tipkopis.
- Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje. (Re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi. Funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Zakon o divjadi in lovstvu. (ZDLov-1)*. Ur. l. RS 16/2004 (20.2. 2004).
- Zakon o gozdovih (ZG)* Ur.l. RS, št. 30/1993 (10. 6. 1993).
- Zakon o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije. (ZKGZ)*. Ur. l. RS 41/1999 (1. junij 1999).
- Zakon o naravni in kulturni dediščini*. Ur. l. RS 1980 (1980).
- Zakon o ohranjanju narave (ZON-UPB2)*. Ur. l. RS 96/2004 (30. 8. 2004 2004).
- Zakon o ohranjanju narave. (ZON)*. Ur. l. RS 56/1999 (13. 7. 1999).
- Zakon o organizaciji in delovnemu področju ministrstev*. Ur. l. RS 71/1994 (18. november 1994).
- Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin*. Ur. l. RS 29/1995 (30. maj 1995).
- Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije*. Ur. l. RS 10/1993 (24. 2. 1993).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu okolja. (ZVO-A)*. Ur. l. RS 1/1996 (12. 1. 1996).

Zakon o spremembi Zakona o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč. (ZVGLD-A). Ur. l. RS 1986 1986).

Zakon o varstvu narave. Ur. l. SRS 7–21/1970.

Zakon o varstvu okolja (ZVO). Ur. l. RS, št. 32/1993 (17. 6. 1993).

Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč (ZVGLD). Ur. l. RS 25/1976 (28. oktober 1976).

Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS). Ur. l. RS 4/1993 (16. januar 1993).

Zavod za gozdove Republike Slovenije. 2005. Lastništvo gozdov. Dostopno prek:
<http://www.zgs.gov.si/slo/gozdovi-slovenije/o-gozdovih-slovenije/lastnistvo-gozdov/index.html>. (10. 10.2012).

Združena lista socialnih demokratov. 1996. Levo zgoraj, združeni. Združena lista socialnih demokratov. Ljubljana.

STVARNO IN IMENSKO KAZALO

- Adamič, 115, 131, 140
Adler, 56
Albury, 49
Andersen, 126, 127, 177
Anderson, 89, 95
Andersson, 101, 102
Arce, 50
Argyris, 98
Bannink, 18, 49, 56, 63
Bardach, 40, 41, 98
Baumgartner, 18, 26
Bavčar, 112, 113, 128, 140, 149, 151, 171, 174
Bekkers, 49
Bennett, 21, 56, 78, 79, 80, 81, 82, 89, 93, 95
Berginc, 115, 131, 140
Berry, 70, 71
Birkland, 38, 93, 96
Boerzel, 86, 167, 168
Bomberg, 93
Bormann, 155
Bouriaud, 53
Braun, 57, 58
Brglez, 24
Briški, 133
Burstein, 60, 61
Busch, 78, 81
Busenberg, 89
Campbell, 56, 57, 58, 138, 141, 145, 146
Capano, 18, 25, 26, 28, 40, 43, 44, 45
Cashore, 26, 45, 47, 48, 61, 63
Chang, 29, 117
Checkel, 90
Cirelli, 155
Clawson, 61, 62
Coelho, 158, 159
Černač, 128, 138, 140
Daugbjerg, 36, 39, 46, 66, 67, 68, 148
Denzau, 56
Deutsch, 48, 49, 76
Devine, 32
Diehl, 46
Dimitrova, 79, 85, 87, 169
družbeni problemi, 22
državni svet, 130
državni zbor, 66
Dunn, 39, 40, 99
Durant, 46
Dye, 39
eksternalije, 52
Ellefson, 40
Erhatic Širnik, 109
Etheredge, 89, 90, 95, 96
Evans, 73
evropeizacija, 86
Evropska unija, 85, 86
 širitev, 87, 88
Ferlin, 140
Fink Hafner, 25, 39, 41, 49, 50, 59, 98, 120, 125, 134,
 150
Forštner, 24
Frantz, 20, 98, 99
Freeman, 21, 97, 98
Giessen, 65
Glasbergen, 52
Glück, 133
Gödeke, 107
Goldstein, 56
Golja, 165
Gomm, 33
Grabbe, 85, 87, 88
Grossback, 70
Hall, 19, 46, 58, 94, 138, 141, 181
Hauknes, 49
Hecló, 89
Heinelt, 50
Hemerijck, 20, 21, 22, 47, 57, 180
Hill, 65, 66, 126
Hoberg, 29, 30, 53, 54, 55, 56, 62, 64, 125, 132, 155, 184
Hogl, 87
Hogwood, 29, 44
Holzinger, 81, 164
Howlett, 18, 20, 21, 26, 29, 30, 39, 40, 43, 44, 45, 47, 48,
 54, 55, 56, 57, 58, 65, 68, 69, 79, 81, 82, 89, 93, 95,
 96, 97, 136, 140, 170, 176, 184

Hudson, 68, 87, 94
 Hummel, 107
 Innes, 91
 institucije, 62
 interesne skupine, 67
 Jablecka, 102
 javna politika, 39, 41
 dinamika, 40
 instrumenti, 103
 konvergenca, 78, 80, 81, 83, 85
 modeli, 25
 prenos, 73
 pristopi, 28
 razpršitev, 70, 71
 velikost države, 25
 zvrsti, 49
 javno mnenje, 60, 61
 javnopolitična arena, 36, 55
 javnopolitična razdalja, 65
 javnopolitična skupnost, 55
 javnopolitične ideje, 29, 56
 interesi, 58
 javnopolitični okvir, 145
 okvirji, 58
 paradigma, 35, 58, 94, 138
 programske ideje, 35, 58, 141
 razpoloženje javnosti, 58, 143
 javnopolitične spremembe, 29, 43, 57
 dejavniki, 26
 inovacije, 45, 48
 paradigmatske, 22, 57
 reforme, 46, 49
 vrste, 19, 21, 44, 46
 javnopolitični
 cilji, 57
 problemi, 59
 javnopolitični igralci, 54, 125
 civilnodružbeni, 135, 136
 državni svet, 129
 izvršilna oblast, 130
 javna uprava, 132
 paradržavni igralci, 132, 134
 politične stranke, 128
 javnopolitični podsistem, 55
 javnopolitični režim, 29, 30, 53, 61
 institucije, 117, 118, 120
 javnopolitično omrežje, 20, 36, 55, 57, 67, 125, 136, 137, 167
 javnopolitično učenje
 dejavniki, 97, 98, 101
 družbeno, 37
 instrumentalno, 37
 javnopolitično usmerjeno učenje, 96
 politično, 37, 89, 94, 95
 učenje od drugih, 74, 77, 78, 93, 172
 učenje vlad, 95
 Jenkins-Smith, 26, 29, 45, 96, 97, 98
 John, 56, 89
 Johnson, 92
 Jones, 26, 96, 186
 Jordan, 79
 Jurgens, 78, 81
 Kattel, 25
 Katzenstein, 25
 Kay, 41, 42
 Kemp, 91
 Keohane, 56
 Kingdon, 26, 29, 59, 99
 Knill, 25, 50, 62, 70, 79, 80, 81, 87, 88, 103, 125, 126, 130, 164, 169, 172
 Knoepfel, 24, 39, 41, 55, 63, 103, 117, 118, 122, 125, 126, 183
 Koch, 49
 koncesija, 19
 Kotar, 103, 125
 Krašovec, 35, 65, 125, 126, 127, 129
 Krott, 39, 51
 Krže, 133
 Kustec Lipicer, 36, 46, 59, 126, 151
 Lafferty, 52
 Lajh, 59, 87
 Lam, 92
 Lane, 65, 89
 lastnina, 104
 lastninske pravice, 51, 104, 105, 106, 109, 110, 118, 119, 135, 168, 183
 dimenzije, 105, 106
 res nullius, 158
 Lavigne, 23
 Legro, 22, 56, 58

Lenschow, 70, 84
 Lepičnik, 142
 Lepori, 102
 Leskovic, 121, 128, 140, 165, 174
 Lester, 44
 Lewis, 35, 138
 Lindblom, 46
 Lindner, 62
 Lipsky, 29
 Lodge, 77, 78, 174
 lovske pravice, 18, 20, 21, 26, 30, 31, 32, 33, 35, 50, 51, 53, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 116, 118, 125, 127, 128, 130, 135, 136, 140, 141, 142, 143, 146, 147, 148, 152, 153, 154, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 180, 181, 182, 184
 zgodovina, 107, 108
 lovski sistem, 157
 dominalni, 158
 licenčni, 158
 regalni, 158
 revirni, 159
 Lowe, 68, 87, 94
 Lundvall, 92
 Lupia, 92
 LZS, 132
 majhne države, 24
 Majone, 56, 75, 77
 Malnar, 145
 Mandič, 59
 March, 117
 May, 37, 38, 89, 95, 169, 170
 McCubbins, 92
 McFaul, 41
 Menahem, 139
 Merritt, 48
 metodologija, 22
 Meyer, 71, 72
 Murphy, 66
 Nahrath, 158
 Nedergaard, 90
 North, 42, 52, 56
 odmevnost tematike, 61
 odvisnost od poti, 41, 42
 Olsen, 117
 omejena racionalnost, 72
 Ostrom, 103, 105
 Oxley, 61, 62
 Page, 62
 Parsons, 29, 45, 50, 60, 61, 62, 69
 Pearse, 104, 105
 Pehaček, 133
 Pemberton, 94
 Perko, 140
 Peters, 44
 Petković, 151
 Phillips, 184
 Pierson, 26, 41, 42
 Pinet, 154
 Podvršnik, 103, 104, 107, 111, 112, 114, 131, 158, 161, 163
 politične stranke, 65
 politika divjadi, 40, 51, 52, 144, 181, 183, 185
 politiki, 65
 Pollitt, 41, 42
 posocialistične države, 24
 postparlamentarna vladavina, 126
 Potuček, 23, 24
 Punch, 32, 33, 35, 37
 Radaelli, 83, 87
 Ragin, 31, 33, 184
 Ramesh, 20, 55, 56, 57, 58, 136, 140, 170
 razpoloženje javnosti, 32, 60, 61, 62, 146
 Rittberger, 31
 Rizman, 23
 Roberts, 86
 Robertson, 77, 78
 Rogers, 48, 70
 Rose, 21, 60, 75, 76, 77, 174, 181
 Sabatier, 26, 29, 45, 96, 97, 98, 186
 Sato, 20, 98, 99
 Savas, 19
 Schimmelfennig, 166
 Schlager, 103, 105
 Schmithüsen, 53
 Scott, 42
 Sedelmeier, 166
 Senjur, 80
 Shapiro, 62
 Short, 89, 90, 95, 96

Simmons, 85
Skumavec, 142
Springer, 86
Stacey, 31
Sterner, 103, 104
Steunenberg, 79, 85, 87, 169
Stewart, 44
Stone, 58, 74, 75
Strang, 71, 72
strukturna moč, 36, 67
Surel, 56, 174
Šabič, 24
Šinko, 145
Šinkovec, 115, 128, 131, 165
študija primera, 32
 posploševanje, 33
Šuler, 109
Thorhallsson, 25
Tosun, 25, 50, 62, 70, 103, 125, 126, 130, 172
Toš, 120, 121, 128, 144, 145, 150
tranzicija, 23
 vpliv na oblikovanje javnih politik, 24
Trofimov, 100
True, 177
tržno gospodarstvo, 64
Tsebelis, 127
učenje, 90
 družbeno, 90
 indikatorji, 37
 lekcija, 75
 učinki, 90
 znanje, 91, 92
učenje od drugih, 74
Ude, 107, 161, 162, 163
Unger, 80, 81, 82, 83, 165
Van Waarden, 126
Varičak, 165
Visser, 21
Wallace, 86, 166
Weehuizen, 91
Welsh, 23
Weyland, 72, 73
Wilson, 31, 50
Wotschikowski, 165
Yin, 32, 33, 34
Zajc, 66, 129