

**UDK: 630\*93**

Izvorni naučni rad *Original scientific paper*

**OCENA I ANALIZA ŠUMARSKO-POLITIČKIH INSTRUMENATA U  
KONTEKSTU ADAPTIVNOG PRISTUPA POLITIČKIM PROCESIMA:  
ELEMENTI ZNAČAJNI ZA KREIRANJE ANALITIČKOG OKVIRA**

Mirjana Stevanov<sup>1</sup>, Sonja Trifunov<sup>2</sup>, Max Krott<sup>3</sup>

**Izvod:** Sprovođenje ciljeva politike održivog gazdovanja šumama se oslanja na širok spektar političkih instrumenata. Izbor tih instrumenata zavisi od političkih, ekonomskih i društvenih okolnosti jedne zemlje, čije promene mogu zahtevati nova rešenja. Međutim, pažnju je potrebno posvetiti i drugim vrstama promena, kao na primer klimatskim, a koje u velikoj meri mogu uticati na uspešnu realizaciju postavljenih ciljeva. Adekvatno i pravovremeno reagovanje na te promene zahteva fleksibilnost u upravljanju i gazdovanju, a što zahteva stalno preispitivanje primenjenih mera. U te svrhe je potrebno kreirati okvir za ocenu i analizu šumarsko-političkih instrumenata u odnosu na promenljive uslove okruženja. Kako u literaturi još uvek nisu definisani elementi od značaja za kreiranje takvog okvira, cilj ovog rada je da sagleda i opiše elemente od značaja za analizu, a koji bi uklapanjem u jednu smislenu celinu mogli poslužiti za kreiranje (dinamičnog) analitičkog okvira. U tome se polazi od pretpostavke da postoje instrumenti „dobre prakse“, čiju ocenu i analizu je dalje potrebno vršiti u odnosu na različite scenarije budućih promena. U ovom radu, šumarsko-politički instrumenti prvo su sagledani kao sastavni deo političkog ciklusa, pri čemu je pažnja dalje posvećena njihovim različitim definicijama i klasifikacijama. U cilju detaljnog razmatranja i odabira elemenata od značaja za analizu, korišćen je materijal sekundarnog tipa, koji je sistematizovan u odnosu na relevantnost i analiziran u nekoliko međusobno povezanih faza. Na samom kraju, razmatrani su kriterijumi za ocenu i analizu instrumenata i uz razmatranje opcija/scenarija budućih promena data je sinteza svih elemenata koji mogu poslužiti kao osnova za razvoj analitičkog okvira. Skiciran okvir je prikazan, uz primere njegove primene.

**Ključne reči:** šumarska politika, politički proces, šumarsko-politički instrumenti, adaptivnu upravljanje, analitički okvir

---

<sup>1</sup> Dr Mirjana Stevanov, naučni saradnik, Institut za nizijsko šumarstvo i životnu sredinu, Univerzitet Novi Sad, E-mail: mzavodj@gwdg.de

<sup>2</sup> Master Sonja Trifunov, istraživač saradnik, Departman za biologiju i ekologiju, Prirodno-matematički fakultet, Univerzitet Novi Sad, E-mail: sonja.trifunov@dbe.uns.ac.rs

<sup>3</sup> Prof. dr Max Krott, Katedra za šumarsku politiku Univerziteta u Getingenu (Nemačka), E-mail: mkrott@gwdg.de

**ASSESSMENT AND ANALYSIS OF FOREST-POLICY INSTRUMENTS IN THE  
CONTEXT OF ADAPTIVE APPROACHES TO POLITICAL PROCESSES: ELEMENTS  
OF RELEVANCE FOR THE ANALITICAL FRAMEWORK**

**Abstract:** Policy goals of sustainable forest management rely on a wide spectrum of policy instruments. The choice of instruments may depend on factors like country's political, economic or social conditions, whereby changes in these conditions may require new solutions again. Also other kinds of changes, as for example climate change, can to a great degree influence successful goal achievement. Adequate and timely response to different changes requires, therefore, flexibility in governance and management, which necessitates continual (re)assessment of the applied measures. For this, it is useful to have a framework for assessment and analysis of forest policy instruments that takes into account also the changeable conditions of the environment. As, so far, comprehensive analytical framework has not been defined in literature, the aim of this article is to explore and single out some elements of relevance, in order to understand how their logical combining could contribute towards framework development. The baseline for our assessment are instruments perceived as the "best practice", analysis of which can be conducted in relation to different envisaged scenarios of change. In our paper, we consider the "stage" of (re)defining forest policy instruments as an integral part of a policy cycle, and we give attention to different definitions and classifications of instruments before we examine and select elements considered important for the analysis. A secondary type of material was used, classified and analysed throughout several interrelated phases. The criteria for assessing instruments (efficiency, effectiveness) are examined, and options/scenarios of change included into analysis of selected ones. All considered elements are synthesised in a table-form, together with application examples.

**Key words:** forest policy, policy process, forest policy instruments, adaptive management, analytical framework

## UVOD

Paradigma održivog gazdovanja šumama (*sustainable forest management paradigm*) je bez sumnje već uveliko prihvaćena kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou (Cubbage et al., 2006). Ona podrazumeva da šumama treba gazdovati na način i u obimu koji pruža čitav spektar ekoloških, ekonomskih i društvenih vrednosti. To pred šumarsku politiku postavlja kao jedan od osnovnih ciljeva obezbeđivanje širokog dijapazona dobara i usluga (ibid.), što sa jedne strane zahteva adekvatnu biološku osnovu, a sa druge zadovoljavajući šumarsko-politički okvir (Stevanov et al., 2010). U pogledu ovog drugog, šumarsko-politički instrumenti predstavljaju veliki oslonac, kao „sredstva za dostizanje cilja“ (Krott, 2005). Njihov izbor, međutim, u velikoj meri zavisi od političkih, ekonomskih i društvenih okolnosti jedne zemlje, dok promene tih okolnosti mogu zahtevati nova rešenja. Nacionalni politički sistemi zemalja sa ekonomijom u tranziciji pretrpeli su velike promene, što je šumarskim sektorima donelo kako nove probleme tako i nove šanse (Lazdinis et al., 2005:527). U tom kontekstu se fleksibilnost u adaptaciji/prilagođavanju na promenljive uslove prepoznaje kao jedna od najvažnijih

karakteristika uspešnih nacionalnih programa u šumarstvu (Whiting, 2000). Ovde se pod adaptacijom misli na adaptivno upravljanje i gazdovanje, tj. konstantno modifikovanje pristupa zarad dostizanja postavljenih ciljeva (Helms, 1998). U te svrhe, kreiranje analitičkog okvira za ocenu i analizu šumarsko-političkih instrumenata igra veoma važnu ulogu (Nilsson, 2005), jer u promenljivim uslovima (reformama) pruža pouzdaniju osnovu za adekvatno i pravovremeno reagovanje. Pored reformskih procesa prisutnih kako u Srbiji tako i u šumarskim sektorima drugih Evropskih zemalja, brojne druge promene, kao na primer klimatske promene, zahtevaju konstantno preispitivanje instrumenata i kritički odnos prema njima, kao neophodan preduslov adaptivnog upravljanja/gazdovanja (Cooney i Lang, 2007).

Svi navedeni razlozi ukazuju na potrebu da se sagleda koji su to aspekti (elementi) relevantni za ocenu i analizu adekvatnosti šumarsko-političkih instrumenata u odnosu na promenljive uslove prirodnog, društveno-ekonomskog i političkog okruženja. Kako u literaturi jedan takav skup elemenata još uvek nije definisan, ovaj rad ima eksplorativni karakter i nastoji da sagleda aspekte od značaja, koji bi poslužili u kreiranju okvira za kritičku analizu „upotrebljivosti“ pojedinačnih instrumenata. Taj okvir bi, za razliku od statičnih okvira, bio dinamičan, jer uslove okruženja posmatra kao promenljivu kategoriju. Pored toga, polazi se od pretpostavke o postojanju tzv. „dobre prakse“ (Engl. „best practice“), odnosno instrumenata čija se primena pokazala kao uspešna, te ih kao takve treba prepoznati, analizirati i dalje razvijati kako bi se prilagodili promenljivim uslovima sredine. Kako se, međutim, ni jedna promena ne može sa sigurnošću i tačno predvideti, ono sa čime nauka raspolaže jeste oslanjanje na različite „scenarije“, što se u ovom radu takođe uzima u obzir kao bitan element adaptivnog pristupa.

## TEORIJSKA OSNOVA

Po Cubbage et al., (2006:17) najvažniji izazovi sa kojima se susreću kreatori šumarske politike jesu dobra identifikacija društvenih ciljeva, pravovremeno odlučivanje o tome kada bi država/vlada trebala da interveniše, adekvatan izbor šumarsko-političkih instrumenata (u saradnji sa javnim i privatnim akterima) i efektivna implementacija predložene politike. U okviru svakog od njih odluke jesu i ostaju u domenu političke prakse i politički akteri se rukovode različitim argumentima pri izboru (Krott, 2005), a što mogu biti i naučno-utemeljeni rezultati i preporuke. Nauka o šumarskoj politici pri tome koristi metode i postupke društvenih nauka, te sistematskim, analitičkim i objektivnim pristupom nastoji da sa svog stanovišta da doprinosi rešavanju konkretnih problema u šumarstvu (ibid.). Ovaj rad je fokusiran na treći od prethodno navedena četiri izazova: adekvatan odabir šumarsko-političkih instrumenata.

Prema sistemskoj teoriji, nijedan element se ne može posmatrati izolovano (Jervis, 1997:6). Tako su i politički instrumenti deo jednog šireg, kompleksnijeg fenomena koji se u političkim naukama opisuje kao politički proces (Krott, 2005). I

pored prepoznate kompleksnosti političkih procesa moguće je analitički sagledati „mesto i ulogu“ političkih instrumenata (1), što podrazumeva jasnoću analitičke definicije, u ovom slučaju, pristupa klasifikaciji šumarsko-političkih instrumenata (2).

### **1. Politički proces – politički ciklus**

Politički procesi se sastoje od velikog broja različitih elemenata i faza, koje su međusobno povezane i isprepletane. Zato se u njihovom sagledavanju najčešće upotrebljavaju modeli, koji su uglavnom bazirani na racionalnom pristupu, odnosno proces se posmatra kao niz koraka koji zajedno sačinjavaju jedan zatvoren ciklus (Slika 1). Iako u tom ciklusu koraci često nemaju pravi redosled niti su izolovani jedan od drugog, i prisutan je uticaj brojnih spoljašnjih faktora (Nilsson, 2005), ovakav pristup se i dalje smatra analitički najadekvatnijim (Krott, 2005).

U literaturi postoji veliki broj modela političkih procesa. U ovom radu posmatran je model političkog ciklusa “po Nilsonu” (Nilsson, 2005) zato što “klasične faze” formulacije ciljeva, implementacije i evaluacije, proširuje dodatnim elementima od značaja za adaptivno upravljanje/gazdovanje, što u celosti rezultira u deset faza (Slika 1 – Nilsson, 2005):

- faza formulisanja političkih ciljeva, kao interaktivan proces u kome kontekst, akteri i sadržaj igraju veoma bitnu ulogu (Mayers i Bass 1999), sve više se oslanja na participativni pristup, čiji ishod zavisi od načina i nivoa saradnje, kao i razumevanja u okviru konkretne političke zajednice (Reed, 2008; Rauschmayer et al., 2009).
- faza formulisanja šumarsko-političkih instrumenata, koja podrazumeva ili uvođenje novih ili promenu postojećih mera, prvenstveno služi kao potpora implementaciji postavljenih ciljeva odnosno njihovoj konkretnoj realizaciji u praksi.
- faza reformi postojećih institucija odnosi se na promenu formalnih i neformalnih “pravila igre“ u konkretnom sektoru, kao osnov bez koga se ne mogu stvoriti uslovi za realizaciju novoformiranih ciljeva i mera. U tom kontekstu Stiglitz, (1999) je ukazao na činjenicu da su pitanja ekonomskog razvoja i tranzicije (ka nečemu novom) pre svega stvar reforme institucija a ne samog načina vođenja ekonomije.
- faza uvođenja kriterijuma i indikatora, sertifikacije i ostalih aspekata koji omogućavaju kako praćenje tako i verifikaciju urađenog u odnosu na međunarodno prihvaćene kriterijume (npr. Pan-evropski kriterijumi i indikatora održivog gazdovanja šumama), uz harmonizovanje sa konceptualnim okvirom održivog razvoja, konkretno održivog šumarstva.
- faza održivog gazdovanja šumama na operativnom nivou se zasniva na prethodno opisanim fazama i predstavlja sponu sa ostalim fazama političkog ciklusa.
- faza transparentnog monitoringa podrazumeva ustanovljavanje konzistentnih i transparentnih sistema za praćenje stanja (npr. inventura šuma) i izveštavanje o situaciji na terenu, u svrhe praćenja rezultata i efekata

političkih aktivnosti. Ove sisteme prvo treba dizajnirati, a zatim održavati aktivnim tako da se stanje može pratiti u odnosu na različite parametre.

- faza uspostavljanja informacionog i analitičkog okvira za analizu i praćenje toka, rezultata i efekata usvojenih politika, takođe zahteva dizajniranje i implementaciju takvih sistema na način koji bi omogućio pružanje naučno-zasnovanih informacija kreatorima politike i donosiocima odluka, čime se stvara osnova i za uspostavljanje relevantnih istraživačkih prioriteta.
- faza formulisanja relevantnih istraživačkih prioriteta, koja uključuje identifikovanje potreba za re-formulacijom istraživačke agende koja prati relevantne tokove. Kroz dijalog naučne i političke zajednice može doći do brže implementacije agendi.
- faza pokretanja procesa adaptacije u novonastalim uslovima, ukoliko se ustanovi da bi zadržavanje postojećih ciljeva, instrumenata, kriterijuma i indikatora, sertifikacionih šema, itd. moglo imati kontraproduktivan efekat. Korišćenjem adaptivnog pristupa promenljivost uslova se posmatra kao konstantna kategorija koja dalje zahteva analizu pojedinačnih faza ciklusa u odnosu na te promene.
- faza evaluacije u odnosu na postavljene strateške ciljeve šumarsko-političkih programa je potrebna zbog toga što sektorske politike imaju dugoročni uticaj, naročito u šumarstvu. Takve "glavne" evaluacije, međutim, nisu česte i vrše se u dužim vremenskim intervalima, inicirane uglavnom nekom većom promenom u samom sektoru ili njegovom okruženju.

Posmatrano iz ugla ovog rada, kada se zbog određene promene (npr. novopostavljenog cilja) pokrenu procesi adaptacije (Slika 1 – unutrašnje isprekidane linije), potrebno je, između ostalog, ustanoviti nove i/ili reformisati postojeće šumarsko-političke instrumente (Slika 1 – prva podebljana isprekidana strelica), a kreiranje okvira za njihovu analizu i ocenu može doprineti uspostavljanju šireg okvira za kreiranje politike i analizu uticaja (Slika 1 – druga podebljana strelica).

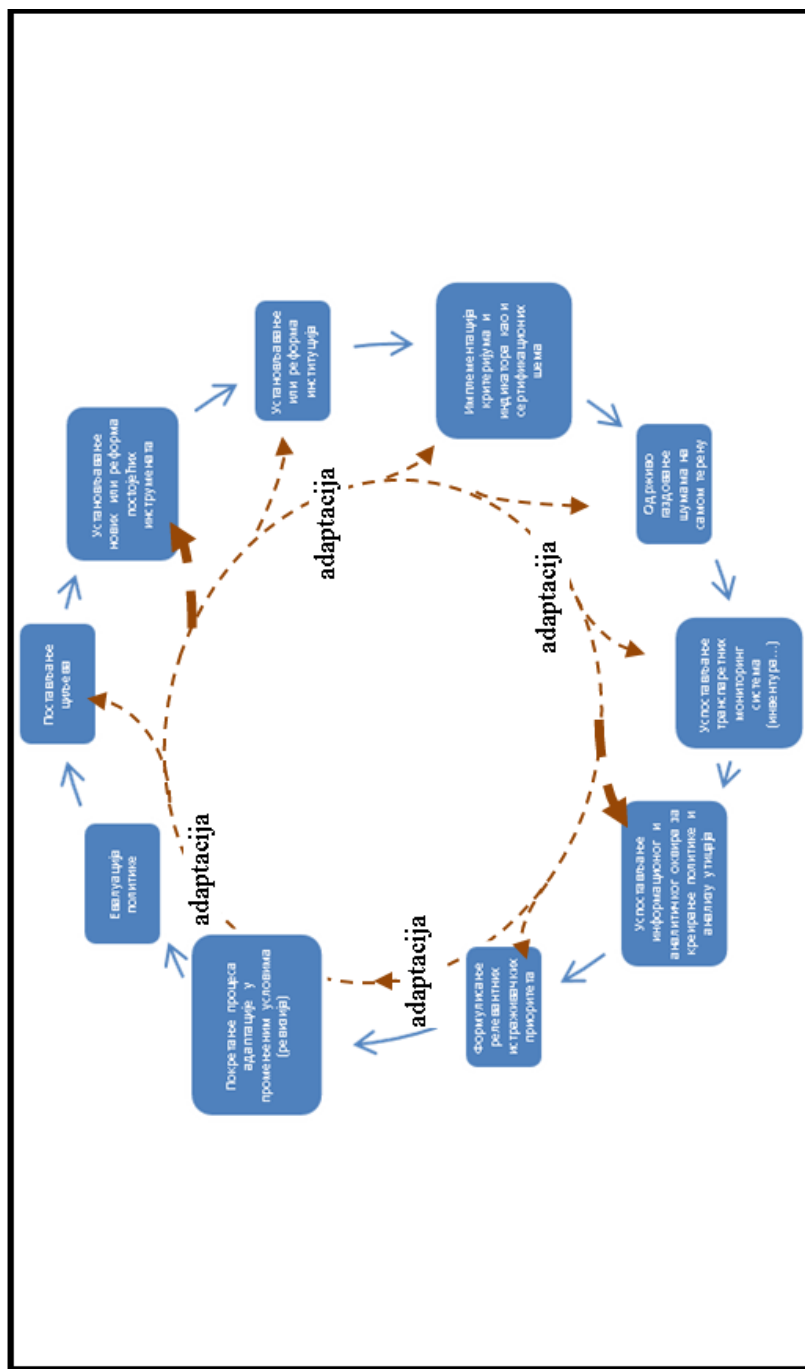
## 2. Šumarsko-politički instrumenti

Teoretska osnova na kojoj se bazira koncept šumarsko-političkih instrumenata veoma je široka. U ovom radu će akcenat stoga biti na definiciji i klasifikaciji.

### Definicije

Postojeće definicije šumarsko-političkih instrumenata, iako često veoma različite, mogle bi se generalno podeliti u dve osnovne grupe.

Prvu grupu čine definicije koje instrumente ne vezuju ni za jednu određenu perspektivu. Primer jedne od njih može se naći u knjizi Krott, (2005), koji instrumente naziva "sredstvima pomoću kojih je moguće dostići postavljene šumarsko - političke ciljeve". Veliki broj autora, kao na primer Böcher i Töller,



Slika 1: Šematski prikaz političkog procesa u vidu ciklusa (prema Nilsson 2005)  
 Figure 1: Scheme of a political process - a cycle (according to Nilsson 2005)

(2007) i Böcher, (2008) se slaže da bez političkih instrumenata i uticaja koji oni vrše na ponašanje i delovanje društvenih aktera generalno, ne bi bilo moguće dostići političke ciljeve. Zato je primena ovakvih definicija česta.

Druga grupa autora definiše instrumente koristeći jednu određenu perspektivu. Tako recimo Howlett, (1999) koristi *government*-perspektivu i naziva instrumente tehnikama "(...) koje stoje vladi na raspolaganju pri implementaciji javnih političkih ciljeva" i koje kao takve mogu da menjaju i prate ponašanje javnosti.“ Ova perspektiva je još uvek veoma dominantna, a jedan od osnovnih razloga za to je taj što je država dugo bila i uglavnom još uvek jeste centralni akter u političkim procesima (Krott, 2005). Uključivanjem ostalih aktera, npr. društva i privrede, u procese kreiranja i implementacije sektorskih politika, „tradicionalne“ uloge počinju polako da se menjaju i samim tim pojavljuje se jedna nova, *governance*-perspektiva (Voß, 2007). Ona instrumente vidi kao sredstva koja su "(...) i tehnička i društvena, i koja regulišu specifične društvene odnose između države i onih na koje se odnose, kako što se zastupljenosti tiče tako i u odnosu na značenje koje nose" (Lascoumes i Le Gales, 2007). Ovakav način posmatranja je još uvek u začetku, te su i definicije kao i studije malobrojne.

U ovom radu usvojena je definicija po Krott-u, obzirom da se instrumenti posmatraju na veoma uopštenom, generalnom nivou.

### Klasifikacije

Usvajajući definiciju instrumenata u kojoj se oni posmatraju kao „pomoćna“ sredstva, tj. mere za dostizanje cilja, utiče na to da se njihov broj i vrste graniče samo maštom kreatora politike (Howlett i Ramesh, 2003:88). Iz tog razloga naučnici ulažu veliki trud, ne samo da bi instrumente identifikovali, već i da bi došli do neke od adekvatnih klasifikacija. Nijedna od tih klasifikacija nije idealna (Howlett, 1999), ali su sve one korisne jer predstavljaju polazni osnov za analize i diskusije (Cubbage et al., 2006). Zato je, zajedno sa definisanjem, proces pronalaženja/usvajanja klasifikacije veoma važan kada se se želi pristupiti analizi, poređenju i/ili evaluaciji šumarsko-političkih instrumenata (Lazdinis et al., 2005:528). Pri tome se podela može izvršiti na potpuno nov i drugačiji način ili se pak mogu usvojiti već postojeće klasifikacije, u originalnom ili promjenenom obliku, npr. kombinovanjem postojećih (Lazdinis et al., 2005).

U nauci o šumarskoj politici najzastupljenija je klasifikacija koja se bazira na Jann-ovoj (1981) podeli „sredstava upravljanja“ na tri osnovna „dela“ - moć, novac i informacije. Stoga se i instrumenti dele na regulativne, ekonomske i informacione (Krott, 2005):

- regulativni instrumenti odnose se na pravila (zakone, uredbe, odredbe, itd.) koja propisuju određene načine ponašanja. Pri tome se misli na političke intervencije, koje svojim obavezujućim karakterom formalno utiču na društvene i ekonomske aktivnosti, a oslanjaju se na moć države kao upravljača, te njenu mogućnost sankcionisanja (Ottitsch,

2002). Ta mogućnost postoji zato što država poseduje monopol fizičke sile (npr. policija, vojska) (Ottitsch, 2002; Krott, 2005).

- ekonomski instrumenti oslanjaju se na mehanizam tržišta i odnose se na sve one mere političke intervencije koje formalno utiču na društvene i ekonomske aktivnosti kroz princip razmene "ekonomskih vrednosti" (Krott, 2005). U toj razmeni (dobara i usluga za novac) država se oslanja (direktno ili indirektno) na one kojima su te mere upućene, pretpostavljajući da će oni biti sposobni da maksimalno uvećaju svoju korist (profit). Pri tome ona može koristiti različite pozitivne ili negativne podsticaje, koji se uglavnom odnose na podsticajne mere, odnosno subvencije<sup>4</sup>, zatim kompenzacije<sup>1</sup>, investicione kredite (pozitivne) i/ili oporezivanje (negativne).
- informacioni instrumenti odnose se na korišćenje informacije kao sredstva kojim se može podstaknuti određeno ponašanje, odnosno aktivnost. To podrazumeva političku intervenciju kojom se poboljšava „informaciona baza“ onih kojima je instrument upućen, što dalje treba da omogući određeni uticaj na njihovo donošenje odluka. Neki od primera su statističke informacije, edukacija, savetodavni servis, itd.

Ove tri grupe instrumenata se nazivaju i „spoljašnjim“, odnosno eksternim zato što je njihov uticaj namenjen akterima izvan sistema u kome se kreira politika (Weiss, 2000; Glück, 2000). Drugi naziv koji se kao sinonim takodje sreće u literaturi jeste „supstantivni instrumenti“ (engl. *substantive*), kojima Howlett i Ramesh, (2003) dodaju i formalnu organizaciju kao četvrtu kategoriju (takozvana "NATO"-taksonomija<sup>5</sup>). Čini se da, za sad, Cabbage et al., (2006) primenjuju najsveobuhvatniju klasifikaciju, jer uzimaju u obzir sve četiri navedene kategorije instrumenata, i tome pridodaju inovacije, koje su se počele razvijati kao posledica sve izraženije multi-funkcionalnosti ciljeva održivog gazdovanja šumama i internacionalizacije određenih tema i aspekata. Na taj način, oni vrše podelu na tradicionalne i nove instrumente, pri čemu je prelaz jedan kontinuum. Pored toga, uključen je i nacionalni i internacionalni aspekt, što je druga značajna razlika u odnosu na ostale klasifikacije.

Klasifikacija po Cabbage et al. (2006) je kao najsveobuhvatnija usvojena u ovom radu, a njeni elementi su poslužili za kreiranje Tabele 1, kao vizuelne sinteze značajne za analitički okvir. Dve osnovne kategorije su nacionalno i internacionalno

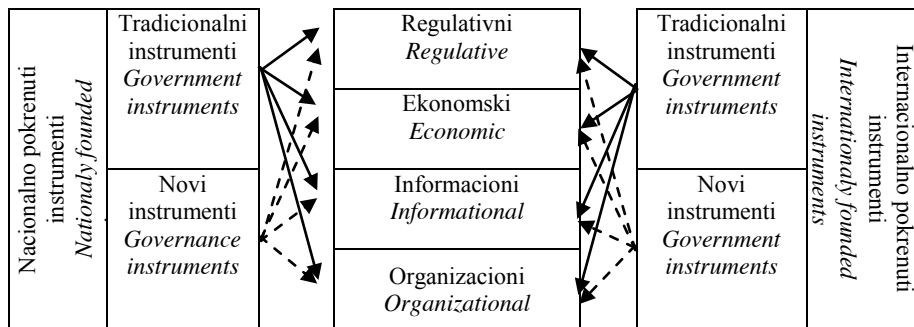
---

<sup>4</sup> Razlika između podsticajnih mera (subvencija) i kompenzacija je u tome što prve podržavaju aktivnosti šumovlasnika na dobrovoljnoj osnovi (npr. aktivnosti nege kao što su prorode u mladim sastojinama), dok kompenzacije služe ublažavanju ili nadoknadi troškova prouzrokovanih propisanim merama (npr. sprovođenje minimalnih propisanih minimalnih mera nege).

<sup>5</sup> NATO = "Nodality"= informacioni instrumenti; "Authority"= zakonska moć, regulativa; "Treasure"= novac, finansijski instrumenti; "Organisation"= formalna organizacija.



pokrenuti instrumenti (npr. kroz proces evropskih integracija). U okviru tih kategorija, regulativni, ekonomski, informacioni i organizacioni instrumenti se dalje dele prema pripadnosti tradicionalnim (*government*) i novim (*governance*) oblicima političkog planiranja i upravljanja (Slika 2).



**Slika 2:** Kategorije šumarsko-političkih instrumenata  
**Figure 2:** Categories of forest policy instruments

## MATERIJAL I METOD

Da bi se identifikovali i opisali elementi od značaja za kreiranje okvira podesnog za ocenu i analizu šumarsko-političkih instrumenata, preduzet je niz koraka. Prvi korak je prikupljanje i sistematizovanje materijala. Materijal se odnosi na dokumente u štampanoj i elektronskoj formi koji u sebi sadrže relevantne teorijske elemente, vezane za šumarsko-političke procese i instrumente. Radi se, dakle, o sekundarnom materijalu, koji je sakupljan pretraživanjem dostupnih baza i izvora podataka. Tako sakupljeni materijal je posle prvog čitanja sistematizovan u odnosu na relevantnost. Kategorija relevantnih dokumenata je zatim razvrstana u podkategorije: procesi, instrumenti i pomoćno, gde svakako dominira druga, ali u velikom broju slučajeva dolazi i do preklapanja. Ovako razvrstan materijal je bio polazna osnova za analizu. Ona se sastojala iz nekoliko međusobno povezanih faza. Po Babbie, (2007), prvo je detaljno isčitavanje materijala koje je neophodno da bi se dobro razumeo sadržaj, identifikovale ključne poruke i primenjeni koncepti. Nakon toga je moguće vršiti dublje analize, ukrštanjem dobijenih informacija sa onim što je krajnji cilj istraživanja. Na taj način se, sa jedne strane, može izvršiti određena redukcija podataka njihovim grupisanjem u smislene celine (aksijalno kodiranje), a sa druge strane se pokreće proces koji se u literaturi naziva individualnim kreativnim aktom istraživača (Babbie, 2007). Individualan ne u smislu da se radi o samo jednom istraživaču (često su to čitave grupe), već zato što nema univerzalno definisanog načina (metoda, tehnike). Kreativna je zato što "finalni proizvod" zavisi kako od poznavanja samih tehnika (npr. induktivnog i deduktivnog zaključivanja i logike koji su korišćeni u ovom radu), tako i od veštine njihove primene, inovativnog kombinovanja. Zato se u slučajevima korišćenja

ovakve metode, osim konačnog rezultata i diskusije (naredno poglavlje), često daje i jedan širi, tj. detaljniji prikaz pojedinačnih elemenata (prethodno poglavlje). Ovakav pristup nije neobičan u društvenim naukama, pa ni u šumarskoj politici. Primer za to su Foster et al., (2010), koji na sličan način dolaze do iterativnog okvira za donošenje odluka o održivom gazdovanju šumama. U okviru tog okvira, ovi autori identifikuju tri osnovne grupe elemenata (ciljevi, implementacija, evaluacija), a zatim detaljno opisuju konceptualne elemente vezane za implementaciju održivog gazdovanja u praksi.

## REZULTATI I DISKUSIJA

### Elementi značajni za kreiranje analitičkog okvira

Elementi, kao pojedinačni delovi jedne celine, odnosno strukture, su u ovom slučaju vezani za analitički okvir pomoću koga bi se mogla vršiti ocena i analiza šumarsko-političkih instrumenata, te razmatrale mogućnosti njihovog daljeg razvijanja, ako se radi o već postojećem primeru dobre prakse.

#### **1. Kriterijumi za ocenu i analizu adekvatnosti i dalji razvoj instrumenata**

Savršen instrument ne postoji. Samo manje ili više adekvatan (Krott, 2005). Zato je razmatranje pitanja adekvatnosti instrumenta veoma relevantno. Međutim, upotrebom određenih kriterijuma se može izvršiti njihova ocena i analiza, što smo analitički razmatrali i najvažnije sumirali u nastavku poglavlja. Pri tom, treba naglasiti da jedinstvenih kriterijuma za ocenu adekvatnosti i analizu instrumenata još uvek nema, i autori ih uglavnom obrađuju pojedinačno ili ih kombinuju u odnosu na sopstveni cilj i svrhu istraživanja (Lazdinis et al., 2005).

### Ocena

I pored nepostojanja jedinstvenog seta kriterijuma za ocenu adekvatnosti instrumenata, većina autora se slaže da bi svaki instrument trebao da bude efikasan i efektivan (Krott, 2005; Cabbage et al., 2006). Pod efikasnošću se u ekonomskom smislu podrazumeva minimalan, tj. razuman utrošak sredstava, a da pri tom efektivnost nije ugrožena (Oesten i Roeder, 2009). Efektivnost je vezana za postizanje planiranog, odnosno željenog efekta, koji može biti ekološki, društveno-ekonomski, politički, itd. (ibid.). U šumarskoj politici ocenjivanjem, odnosno sagledavanjem dobre prakse (*“best practice”*) u primeni političkih instrumenata bavi se nauka o javnoj administraciji (Nem. *Verwaltungswissenschaft*). Razvojem Janovih kriterijuma (Jann, 1985) stvorila se mogućnost sagledavanja efikasnosti i efektivnosti instrumenata u slučaju kada postoji bar jedan alternativan, i to ocenom:

- doprinosa koji može dati dostizanju postavljenih ciljeva i rešavanju konkretnih šumarsko-političkih problema,

- nivoa u kome je njegovom primenom moguće dostići željeni ekološki/ekonomski/itd. efekat,
- stepena podrške koju ima od strane relevantnih šumarsko-političkih aktera, tj. razmatranje potencijala za nastanak sukoba interesa (npr. sukob interesa između šumarstva i zaštite prirode) i
- mogućnosti uklapanja u postojeće političke i društveno-ekonomske okvire (npr. demografske promene).

Pored toga, instrumente treba sagledati i u odnosu na kriterijume kao što su pravičnost i legitimnost. Prema Adger et al., (2003), pravičnost se odnosi na to kako određena odluka (u ovom slučaju izbor instrumenta) ima uticaja na pravednu raspodelu dobara, ali i na raspodelu posledica. Legitimnost se odnosi na to u kojoj meri je odluka društveno prihvatljiva (Adger et al., 2003) ili može uticati na određene stečene ekonomske i političke interese, a od kojih može zavisiti uspešnost realizacije cilja (Turner i Opschoor, 1994). Interpretacija ovih kriterijuma zavisi od konteksta u kom se posmatraju (Bromley i Paavola, 2002). Kriterijumi, međutim, mogu da isključuju jedan drugog (npr. ono što je efikasno ne mora biti i legitimno), zbog čega su ponekad potrebni kompromisi, s tim da bi iza prioritizacije kriterijuma trebao da stoji deliberativni proces (Bromley i Paavola, 2002).

Na ovaj način ocena instrumenata se vrši u relativnom odnosu i usko je vezana za ciljeve strateških šumarsko-političkih dokumenata, tj. njihove prioritete. Iskustvo pokazuje da su prioriteti, kao i uslovi okruženja, jedna dosta promenljiva kategorija i, kao takva, vrlo pogodna za pravljenje različitih scenarija, te analizu razvoja instrumenata u odnosu na njih. O tome će biti više reči u narednom delu kom su prikazani analitički okvir i njegova primena.

### **Analiza**

Promenljivost uslova okruženja je sve značajniji faktor. Ona, pre svega, utiče na izmene u strukturi problema, što povećava neizvesnost. To je trenutno najuočljivije u kontekstu klimatskih promena i u diskusijama o tome u kom pravcu treba reformisati institucije javnog sektora. Pored toga, neizvesno je da li će instrumenti koji su danas prepoznati kao efikasni i efektivni, takvi ostati i u promenjenim uslovima. Iz tog razloga se razmatranje adaptacije instrumenata u promenljivim uslovima smatra podjednako važnim kao i adaptacija šumarsko-političkih ciljeva i strategija (Slika 1). Ono što je predmet diskusije jesu, pre svega, načini adaptacije, što u mnogome zavisi od sposobnosti da se procene prioritetni budući ciljevi. Kada su ciljevi poznati, analitički okvir koji uzima u obzir promenljivost uslova, može razviti svoj puni potencijal i analiza pružiti informacije o načinima i sredstvima za postizanje tih prioriteta (u kontekstu predloženih scenarija). Pri tome, analiza može ukazati na instrumente čije se poželjno dejstvo može očekivati u više prognoziranih scenarija, te ih kao takve (fleksibilne) treba dalje razvijati.

U analizi, pored prioritetnih ciljeva, potrebno je uzeti u obzir i sam kontekst, tj. državu, vrstu (šumskog) dobra, društvene vrednosti, funkcionisanje i efektivnost

tržišta, prioritete vladine finansijske podrške, i druge faktore koji se čine relevantnim, a koji zajedno mogu pružiti traženu sliku (Cubbage et al., 2006:17). Tako, na primer, nije isto da li se instrument analizira u kontekstu korišćenja šuma ili zaštite prirodnih dobara, da li se radi o državi sa tradicionalnom tržišnom ekonomijom ili ekonomijom u tranziciji, da li je vlada/država finansijski spremna da podrži planirane mere i u kojoj meri može da kontroliše primenu na terenu, itd. Prema tome, analiza nije uniforman korak, već zavisi od konteksta u kome se određeni instrument posmatra.

## 2. Analitički okvir i njegova primena

Okvir sačinjava skup međusobno povezanih elemenata koji služe kao osnova za ocenu i analizu šumarsko-političkih instrumenata, a koji se prema potrebi, u zavisnosti od cilja/svrhe i konteksta, mogu modifikovati i menjati. Tabela 1 predstavlja sintezu svih prethodno diskutovanih elemenata i kao takva može biti polazna osnova za kreiranje okvira za ocenu i analizu šumarsko-političkih instrumenata u promenljivim uslovima. Pre ulaska u samu analizu, mora se znati koji su to postojeći šumarsko-politički instrumenti trenutno u primeni, i koji od njih su tema aktuelnih diskusija. Tu se, pre svega, misli na domaće instrumente, ali i one koji se primenjuju u drugim zemljama ili potiču sa međunarodnog nivoa. U odnosu na to, vrši se prvo ocena njihove adekvatnosti, za šta su potrebni određeni kriterijumi. Oni koji se predlažu u ovom radu navedeni su u prethodnom poglavlju. Uz njihovu pomoć treba izdvojiti konkretne instrumente za koje se može reći da su primeri dobre prakse (Tabela 1). Tu se pre svega misli na efikasne i efektivne instrumente, posmatrano iz ugla koji se smatra relevantnim, npr. očekivane demografske promene, smanjivanje obima javne administracije, zatim aktuelni ciljevi šumarske-politike, kao i tipična struktura interesa i sukob interesa između sektorskih/vansektorskih aktera. Osnovna pretpostavka jeste da je bolje pronaći takve instrumente i modifikovati ih, odnosno prilagoditi očekivanoj promeni, nego stalno i neminovno tragati za novim. Drugim rečima, sadašnji primeri dobre prakse to mogu i ostati, u modifikovanom obliku, pod uslovom da se kompleksni i nepredvidivi uslovi okruženja i problemi vezani za njih (npr. klimatske promene, reforme javnog sektora, itd.) na vreme prepoznaju i naprave određene prognoze (scenariji), u odnosu na koje bi se prvo izvršila analiza (Tabela 1), a zatim razmatrao njihov dalji razvoj, tj. adaptacija (u domenu dijaloga sa političkim akterima).

Nakon identifikacije primera dobre prakse, njihovog svrstavanja u određenu kategoriju (Tabela 1), i razvoja određenog broja očekivanih scenarija (npr. dva scenarija u Tabeli 1), prelazi se na analizu. Ona je predstavljena poljima koja podrazumevaju sagledavanje mehanizama koji stoje iza sadašnjih instrumenata prepoznatih da su primeri dobre prakse, i koji se po Dozeu nazivaju „tipičnim faktorima uspeha“ (Dose, 2006). Pri tome se, u analizi, prvo sagledavaju socio-ekonomski aspekti koji su omogućili uspešnu primenu postojećeg instrumenta, a zatim načini na koje su se prevazišli sukobi interesa. Nakon toga se ovi i drugi aspekti uključuju u predviđene scenarije i tako diskutuju posledice koje bi primena

instrumenta izazvala, kao i koji bi faktori uspeha morali biti ispunjeni da bi se taj instrument mogao smatrati osloncem buduće šumarske politike. Pri tome se može raditi sa tematski veoma različitim scenarijima. U Tabeli 1 su dati hipotetički primeri klimatskih promena i promena političkih trendova. U prvom scenariju, promena klime se dešava polako do umereno i bez velikih posledica po šume i šumarstvo, dok se u drugom scenariju dešava brzo i ostavlja velike posledice. U scenarijima različitih političkih trendova, sa jedne strane je predviđeno jačanje *government-a*, a sa druge narastajući trend *governance-a*.

Na primer, ako se posmatra problem klimatskih promena u okviru prvog scenarija vezanog za politički trend *government-a* (Salamon, 2002), onda se polazi od pretpostavke da će doći do ekspanzije ovog trenda i da će jačanjem klasičnih instrumenata *government-a* moći bolje da se zaštite prirodna šumska dobra nego što bi to inače bio slučaj sa drugim pristupima. Pre analize se radi ocena već postojećih instrumenata (regulativa, subvencija, itd.), nakon čega oni za koje se smatra da su primeri dobre prakse ulaze u dalje razmatranje. To mogu biti instrumenti koji se već koriste u samoj državi, primećeni su kao adekvatni u nekoj drugoj državi, instrumenti čije je iniciranje poteklo sa međunarodnog nivoa i adaptirano na nacionalnom, itd. Analiza podrazumeva sagledavanje brojnih aspekata u odnosu na pretpostavljeni scenario (jačanje *government-a*), tj. kako bi se modifikovanjem posmatrane restrikcije, zabrane ili nekog drugog tipičnog *government-instrumenta* mogao dostići prioritetni cilj ublažavanja efekta klimatskih promena. Pri tome se uzima u obzir činjenica da su klasični *government-instrumenti* mnogo teže primenljivi u slučajevima kada „opasnost“ nije konkretno „vidljiva“ (Krott, 2005), što, na primer, znači da se aspekt državne administracije mora mnogo intenzivnije diskutovati, obzirom da u takvim slučajevima administracija (uprava) mora biti dovoljno jaka da može da prati, kontroliše i, po potrebi, sankcioniše implementaciju. U tom kontekstu bi jedan od aspekata za diskusiju bio kritikovanje trenda smanjenja broja državnih službenika i opravdanosti takve mere u šumarstvu i zaštiti prirode, obzirom da dalji razvoj predloženog instrumenta upravo zahteva adekvatne ljudske resurse.

Jedan od relativno novih ciljeva koji se postavlja pred šumarsku praksu jeste očuvanje biološke raznovrsnosti. U sprovođenju ovog cilja se uglavnom prvobitno oslanjalo na tradicionalne regulativne instrumente „*government-a*“, pre svega zbog prirode samih dobara (recimo zaštićena područja, zaštitu vrsta, itd.) čiju ekonomsku vrednost zbog tzv. „promašaja tržišta“ nije moguće tačno odrediti (COM, 2007). U novije vreme se, međutim, teži ka razvoju tržišno zasnovanih instrumenata, kako bi se „proizvođači/snabdevači“ ekonomski podstakli na očuvanje biodiverziteta. U tome se polazi od tvrdnje da biodiverzitet ima određenu „vrednost“ za ljude zbog obezbeđivanja različitih tipova usluga (MEA, 2007), zbog čega se može utvrditi i njegova ekonomska vrednost (TEEB, 2008). Težnja za razvojem tržišno zasnovanih instrumenata pojavila se zbog male efektivnosti zaštićenih područja, posebno u uslovima redukovanog budžeta i nedovoljne političke podrške (Mullan i Swanson, 2009).

**Tabela 1:** Skup elemenata za ocenu i analizu šumarsko-političkih instrumenata  
**Table 1:** Elements for judgment and analysis of forest-policy instruments

Kategorije instrumenata <i>Instrument category</i>	Konkretni šumarsko-politički instrumenti ocenjeni kao dobra praksa <i>Best practice instruments</i>	Prognozirani scenarij <i>Expected scenarios</i>		
		Scenario 1 (blaga do umerena promena klime / jačanje „government“ trenda) <i>Scenario 1 (mild to moderate climate change / strengthening of „government“ trend</i>	Scenario 2 (npr. jaka promena klime / jačanje „government“ trenda) <i>Scenario 1 (stringe climate change / strengthening of „government“ trend</i>	
a) Tradicionalni „government“ IIII novi „government“ <i>Government OR Governance</i>	Regulativni instrumenti, planiranje <i>Regulative instruments, planning</i>	OCENA EVALUATION	ANALIZA ANALYSIS	ANALIZA ANALYSIS
b) Nacionalni IIII međunarodno pokrenuti <i>Nationaly OR internationally founded</i>	Ekonomski instrumenti <i>Economic instruments</i>	OCENA EVALUATION	ANALIZA ANALYSIS	ANALIZA ANALYSIS
	Informacioni instrumenti <i>Informational instruments</i>	OCENA EVALUATION	ANALIZA ANALYSIS	ANALIZA ANALYSIS
	Organizacioni instrumenti <i>Organisational instruments</i>	OCENA EVALUATION	ANALIZA ANALYSIS	ANALIZA ANALYSIS

Zbog toga bi npr. korišćenje tradicionalnih regulativnih instrumenata u scenariju sa jakim „*government*“ trendom moglo u budućnosti biti nepoželjno. U okviru scenarija sa „*governance*“ trendom bi, međutim, poboljšanja bila moguća i to kroz razvoj novih modela upravljanja. Ipak, ako bi se uzela u obzir i jaka promena klime u tom istom scenariju, onda bi zaštićena područja, bez obzira na model upravljanja, mogla izgubiti na značaju. Konkretno, promene u klimi bi mogle dovesti do promene areala rasprostranjenja mnogih šumskih vrsta od značaja za zaštitu, ili čak njihovog iščezavanja. Prema Bollmann i Braunisch, (2013) segregativni instrumenti, kao što su prirodni rezervati, su zbog svoje statične prirode nedovoljni za očuvanje „ekološke memorije“. Isti autori predlažu fleksibilnije konzervacione instrumente, tzv. „područja ekoloških procesa“ (Engl. *ecological process areas*), koji bi prostorno i vremenski bili ograničeni, tj. tip gazdovanja bi vremenski i prostorno bio promenljiv.

Dok se razvoj novih instrumenata za zaštitu biodiverziteta još uvek dosta teoretski razmatra, jasno je da postoji potreba za razmatranjem/pronalaženjem komplementarnih instrumentata (OECD, 2007). Zbog toga bi u slučaju biloške raznovrsnosti bilo poželjno analizirati i kombinacije instrumenata u okviru datih scenarija, jer se njihovo optimalno kombinovanje menja u vremenu i kontekstu (Gunningham i Young, 1997). Ovo uključuje i analizu u odnosu na druge instrumente šumarske politike, u cilju njihovog boljeg koordinisanja.

## ZAKLJUČAK

U vremenu reformi i potrebnih adaptacija na promenljive uslove okruženja javlja se potreba stalnog preispitivanja postojećih instrumenata i njihovo prilagođavanje u odnosu na raznolike ekološke, ekonomske i društvene zahteve koji se postavljaju pred današnju šumarsku politiku. Kriterijumi za selekciju instrumenata vezuju se za njihovu efektivnost i efikasnost, ali i za to koliko su takvi instrumenti pravični i legitimni. U ovom radu smo sagledali aspekte od značaja za kreiranje analitičkog okvira, koji bi uklapanjem u jednu smislenu celinu mogli da posluže kritičkoj analizi „upotrebljivosti“ aktuelnih instrumenata šumarske politike u odnosu na predložene buduće scenarije. Pri tome smo analizu bazirali na shvatanju da se uvek prvo trebaju identifikovati, tj. sagledati primeri dobre prakse i, kao takvi, dalje analizirati i razvijati u odnosu na pretpostavljene uslove, nego uvek iznova polaziti od samog početka. Elementi okvira za analizu instrumenata koje smo razmatrali u ovom radu mogu poslužiti kao osnov za detaljniju analizu, što zavisi od tipa problema i konteksta u kom se analiza vrši. Sem određenih kategorija instrumenata došli smo do zaključka da je takođe potrebno obratiti pažnju i na kombinovanje instrumenata, njihov međusobni uticaj i aspekt optimalnosti u odnosu na date (različite) uslove. Na kraju, treba naglasiti da je rad baziran na modelu i svaku preporuku koja proizilazi iz korišćenja analitičkog okvira treba uzeti kritički, jer modeli i realne situacije u sebi sadrže različite nivoe kompleksnosti (Ostrom, 1990, 2009).

## Zahvalnica

Rad je rezultat projekta „Šumarsko-politički instrumenti: opcije za usmeravanje sektora šumarstva Srbije“, finansiranog od strane Uprave za šume.

## LITERATURA

- Adger, N.W.; Brown, K.; Fairbrass, J.; Jordan, A.; Paavola, J.; Rosendo, S.; Seyfang, G. (2003): Governance for sustainability: towards a “thick” analysis of environment decisionmaking. *Environment and Planning*, 35: 1095-110, doi: 10.1068/a35289
- Babbie, E. (2007): *The practice of social research*, Cengage Learning.
- Bollmann, K.; Braunisch, V. (2013): To integrate or to segregate: balancing commodity production and biodiversity conservation in European forests. In Kraus D. Krumm F. (eds.) *Integrative approaches as an opportunity for the conservation of forest biodiversity*. European Forest Institute.
- Böcher, M. (2008): *Instrumentenwandel in der Umwelt- und Naturschutzpolitik sowie der Politik zur integrierten ländlichen Entwicklung. Theoretische Grundlagen und Strategien des Praxistransfers*, Göttingen: Diss.
- Böcher, M., Töller, A. (2007): *Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik - ein theoretischer Erklärungsrahmen*, in: *Politik und Umwelt. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 39*, 299-322.
- COM, (2007): 140 final. Green paper on market-based instrument and related policy purposes (SEC (2007) 388). Commission of the European Communities.
- Cooney, R.; Lang, A.T.F. (2007): Taking uncertainty seriously: Adaptive governance and international trade. *European Journal of International Law* 18(3): 523-551. doi: 10.1093/ejil/chm030
- Dose, N. (2006): Governance im Geflecht von Problemen, Ebenen und Akteuren, in: Blumenthal, J. v., Bröchler, S. (Hrsg.): *Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat*, Hamburg: Lit-Verlag, 23-56.
- Foster, B.; Wang, D.; Keeton, W.; Ashton, M. (2010): Implementing Sustainable Forest Management Using Six Concepts in an Adaptive Management Framework, *Journal of Sustainable Forestry*, 29: 79–108.
- Glueck, P. (2000): Policy means for ensuring the full value of forests to society. *Journal of Land Use Policy* 17: 177 – 185.
- Gunningham, N.; Young, M.D. (1997): Toward optimal environmental policy: The case of biodiversity conservation. *Ecology Law quarterly*, 24: 243-298.
- Helms, J. (1998): *The Dictionary of Forestry*. Society of American Foresters.
- Howlett, M. (1999): Federalism and Public Policy. In: Bickerton, Gagnon *Canadian Politics* (3. eds.), Broadview Press: 523 – 539.
- Howlett, M.; Ramesh, M. (2003): *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press.



- Jann, W. (1985): *Kategorien der Policy-Analyse*, Speyer.
- Jervis, R. (1997): *System effects: Complexity in political and social life*. Princeton University Press.
- Lascoumes, P.; Le Galles, P. (2007): Understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1): 1–21 (Introduction).
- Mayers, J.; Bass, S. (1999): *Policy that works for forests and people: real prospects for governance and livelihoods*. Series No. 7, International institute for Environment and Development, London.
- Millennium Ecosystem Assessment (MEA) (2005): *Ecosystems and human well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, DC.
- Mullan, K.; Swanson, T. (2009): *An international market-based instrument to finance biodiversity conservation: towards a green development mechanism*. Report from an expert workshop, Amsterdam 9-10 February 2009.
- Nilsson, S. (2005): Experiences of policy reforms of the forest sector in transition and other countries. *Forest Policy and Economics*, Vol.7(6): 831–847.
- Oesten, G.; Roeder, A. (2009): *Management von Forstbetrieben*, Universität Freiburg. Forstökonomie.
- Ottitsch, A. (2002): A Theoretical Framework for the Evaluation of Financial Instruments, *EFI Proceedings*, Joensuu, 42: 29-42.
- Ostrom, E. (1990): *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, E. (2009): A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science*, 325: 419-422
- Rauschmayer, F.; Berghöfer, A.; Omann, I.; Zikos, D. (2009): Examining processes or/and outcomes\_ Evaluation concepts in European governance of natural resources. *Environmental Policy and Governance*, 19: 159-173. doi: 10.1002/eet.506
- Reed, M.S. (2008): Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141: 2417-2431.
- Salamon, L.M. (Hrsg.) (2002): *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Stevanov, M.; Krajter, S.; Orlović, S.; Vuletić, D.; Marjanović, H.; Klačnja, B. (2010): *Obnovljivi izvori energije i održiva gradnja: konceptualni elementi i zakonski okvir u Srbiji i Hrvatskoj*. Topola, 185/186: 69-86.
- Stiglitz J. (1999): *Responding to Economic Crises: Policy Alternatives for Equitable Recovery and Development*. The Manchester School, 67(5) Special Issue: 409–427.
- The Economics of ecosystems and biodiversity (TEEB) (2008): *An interim report*, Bonn.
- Voß, J.P. (2007): *Designs on governance. Development of policy instruments and dynamics in governance*. Doctoral dissertation, School of Management and

- Governance, University of Twente, Enschede. Online: [http://doc.utwente.nl/58085/1/thesis\\_Voss.pdf](http://doc.utwente.nl/58085/1/thesis_Voss.pdf)
- Weiss, G. (2000): Evaluation of policy instruments for protective forest management in Austria. *Forest Policy and Economics*, 1: 243-255.
- Whiting, K. (2000): Revised principles and guidelines for national forest programmes – Forest programmes Coordination and Information Unit, Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Rome.

### *Summary*

#### **ASSESSMENT AND ANALYSIS OF FOREST-POLICY INSTRUMENTS IN THE CONTEXT OF ADAPTIVE APPROACHES TO POLITICAL PROCESSES: ELEMENTS OF RELEVANCE FOR THE ANALYTICAL FRAMEWORK**

by

*Mirjana Stevanov, Sonja Trifunov, Max Krott*

*Institut of lowland forestry and environment, University of Novi Sad, Serbia, E-mail: mzavodj@gwdg.de*

*Department for biology and ecology, Faculty of Science, University of Novi Sad, Serbia, E-mail: sonja.trifunov@dbe.uns.ac.rs*

*Chair of forest policy of University of Göttingen, Germany, E-mail: mkrott@gwdg.de*

*Carrying out the goals of sustainable forest management policy relies on a wide spectrum of policy instruments. The choice of instruments is determined by factors like country's political, economic or social conditions, whereby changes in these conditions may require new solutions. Forestry sectors in countries with economies in transition have been confronted with a growing need to adapt to new circumstances, like adaptation of new strategic or legislative documents, but other challenges arise as well, for example changing climatic conditions. Adequate and timely response to these changes requires flexibility in governance and management, which necessitates continual (re)assessment of the applied measures. To facilitate this process, a framework for assessment and analysis of forest policy instruments in relation to changeable conditions of the environment is needed, among others. As, so far, elements important for developing this type of framework have not been defined in literature, the aim of this article is to explore and single out those considered important for the analysis. The starting points in the analysis are instruments representing examples of the "best practice", further development of which, within different envisaged scenarios of change, is perceived helpful in guiding final choices and shaping future "adapted" instruments.*

*In our paper we consider the "phase" of (re)defining forest policy instruments as an integral part of the policy cycle, whereby attention is paid to different definitions*

*and classifications of instruments. Based on the secondary type of material, classified according to its relevance and analysed through several interrelated phases, we select elements considered important for the assessment and analysis. The criteria for assessment of instruments are discussed, and options/scenarios of change taken as relevant aspects by the analysis. All elements considered relevant for the framework are synthesized at the end, in a table-form and application examples are given.*