

Repere conceptuale și metodologice ale analizei actului de guvernare în domeniul pădurilor

Delia BANCU, Laura BOURIAUD

1. Introducere: transformări moderne ale actului guvernării

În contextul internațional actual, marcat de transformări la nivel economic, social și politic imaginea statului, acționând ca entitate unitară pe scena internațională, nu mai corespunde realității. Diminuarea importanței statului este rezultatul extinderii internaționale a societății civile, apariției unor noi categorii de cetățenii-actori și a unor noi forme de mobilizare (Hajer, 2003). Inexistența unor norme și reguli clare în conformitate cu care politica urmează să fie condusă și deciziile politice luate este ilustrată prin noțiunea de „vid instituțional”. Fără a sugera dispariția absolută a instituțiilor de pe scena politică, noțiunea de „vid instituțional” punctează discrepanța dintre instituțiile clasice și noul spațiu politic (Hajer, 2003). Deși statul continuă să joace un rol esențial ca instrument primordial al guvernării naționale și globale, el este din ce în ce mai mult suplimentat de alți actori privați și de sectorul terțiar în cadrul unei geografii deosebit de complexe (Keohane și Nye, 2000).

Există două direcții principale de transformare a actualelor modalități de guvernare. Pe de o parte, în plan internațional, statul este dublat de diferite alte instanțe, organizații și forumuri internaționale (ex. Uniunea Europeană, Organizația Mondială pentru Comerț, Conferințe Ministeriale în domeniul pădurilor, al mediului, etc.) și are de înfruntat consecințele globalizării economice. Astfel, statul participă în rețele transnaționale policentrice de guvernare în cadrul cărora puterea este dispersată. În cazul Uniunii Europene, dacă în anul 1950 elaborarea politicilor în toate domeniile din patru sectoare analizate era determinată exclusiv la nivel teritorial, în anul 2000 nici una dintre politicile respective nu mai era de competență teritorială exclusivă. Mai mult decât atât, un număr considerabil de politici erau în momentul studiului conduse exclusiv sau în mod principal la nivel european (Hooghe și Marks, 2001a).

Pe de altă parte, în plan intern, are loc un proces de descentralizare și delocalizare a deciziei. Se constată în principal o îndepărtare de la tradiționalele moduri de guvernare de tip „top down” spre noi modalități de interacțiune între stat și societate, în care statul nu mai este cel care decide în mod exclusiv și autoritar, ci este văzut doar ca un garant al interesului public (Dixon ș.a., 2003). Elementele constitutive ale noilor modalități de guvernare au la bază parteneriatul sectorului public și al celui privat în luarea deciziei, participarea publicului, existența coordonării între diferitele sectoare ale vieții economice și sociale.

Prezentul articol își propune să arate în ce măsură transformările prezente ale actului de guvernare afectează modalitățile de luare a deciziei în sectorul silvic.

Pentru aceasta, articolul definește mai întâi cadrul teoretic și metodologic de analiză a noțiunii de guvernare. Sunt delimitate principalele întrebări de cercetare și sunt trecute în revistă manifestări concrete ale mutațiilor ce au loc în procesul de luare a deciziei în domeniul silvic la nivel internațional și național. Concluziile articolului pledează pentru o considerare adecvată a complexității actului de guvernare în domeniul pădurii prin definirea unui program de cercetare riguros, bazat pe ipoteze de lucru și pe tehnici combinate de culegere și analiză de date.

2. Cadrul teoretic și metodologic de analiză a guvernării

2.1 Noțiunea de guvernare

În sens restrâns, guvernarea reprezintă un mod de coordonare utilizând mijloace non-autoritare și ne-ierarhice și permițând angajarea atât a actorilor din sectorul public cât și a celor din sectorul privat în procesul de formulare de politici publice (Héritier, 2000). În înțeles larg, guvernarea reprezintă un mod de luare a deciziilor care permite guvernelor, statelor și actorilor politici să conducă societatea și economia într-o modalitate axată pe scopuri (goal-oriented, *engl.*) și de a reglementa diferite arii politice (Pulzl și Rametsteiner, 2002).

Acest mod de a defini guvernarea depășește limitele diferitelor niveluri ale guvernelor (guvern, ministere, agenții guvernamentale, etc.) și nu are un corespondent teritorial fix (administrării centrale, regionale, locale). Noțiunea de „guvernare” apare ca o alternativă a accepțiunii clasice de „guvern”. Pe când referirea la „guvern” în științele politice face trimitere la un anumit cadru instituțional și constituțional, referirea la „guvernare” face trimitere la noile procese de guvernare, la noile metode prin care societatea este guvernată. Guvernarea constituie un proces prin care acțiunile publice și private și resursele sunt coordonate având o direcție și o semnificație comună: ceea ce contează nu sunt atribuțiile ministerelor, ci modul în care acestea, împreună cu societatea civilă, reușesc să implementeze un obiectiv politic, cum ar fi, de exemplu, gestionarea durabilă a pădurilor. Parafrazând un extras din lucrarea lui Muller (2000), chestiunea centrală a analizei politice nu este „**cine** face ordine într-o societate complexă” (cu trimitere la guvern și instituțiile sale), ci „**cum** se poate face ordine într-o societate complexă” (cu trimitere la mecanisme și procese care asigură implementarea obiectivelor politice). Implicația axării pe guvernare/guvernare depășește simpla sferă semantică, deoarece ea traduce o mutație în concepția filozofică despre Stat: ordinea este rezultatul unor interacțiuni complexe între actori sociali, economici, politici și legali (Wincott, 2001; Jobert și Muller, 1987), și nu o opera creată *ex-nihilo* de către Statul lui Hobbes. Scopul final al guvernării este să faciliteze formularea și implementarea unor politici mai bune în asociere și cooperare cu organizațiile societății civile și instituțiile europene.

2.2. Guvernarea multi-nivel (MLG)

Guvernarea structurată „pe mai multe niveluri” reprezintă un concept folosit de cercetătorii din domeniul politic pentru a descrie și analiza structura împărțirii

puterii între diferite niveluri ale guvernului (național, sub-național, supra-național), fără a exista un centru de acumulare a puterii (Hogl, 2002).

Nivelurile și actorii au o organizare complexă, caracterizată de relații definite în primul rând contextual. Astfel, pentru promovarea unor politici de stimulare a inovării și a creării de întreprinderi, statul, prin agențiile sale specializate, poate intra într-o relație de cooperare cu agenții și organizații private patronale, după cum poate tot în același timp să coordoneze în mod autoritar implementarea unor programe prin proiecte de finanțare sau prin măsuri legislative.

Conceptul de guvernanta pe mai multe niveluri a fost preluat de către Comisia Europeană pentru a descrie propriile realizări. Astfel, în raportul din 1999 se sublinia următorul aspect „sistemul elaborat pentru fondurile structurale este caracterizat prin guvernanta pe mai multe niveluri implicând Comisia, guvernele naționale, regionale și locale care sunt formal autonome, existând un grad ridicat de responsabilitate în fiecare stadiu al luării deciziilor. Relațiile dintre acestea sunt caracterizate de parteneriat și negociere, și nu de raporturi ierarhice” (Hooghe și Marks, 2001b).

2.3. Metode de analiză a tipului de guvernanta

Deși există unanimitate în ceea ce privește existența unei dispersii a autorității în cadrul MLG, opinii diferite se întâlnesc în literatură cu privire la modul efectiv de organizare a guvernantei multi-nivel și cu privire la metoda de analiză a acesteia.

Hogl (2002) evocă trei tipuri de modalități de guvernanta multi-nivel: cel al ajustărilor mutuale, când nu există o coordonare explicită, ci fiecare nivel sau stat își ajustează poziția sau deciziile în funcție de acțiunile realizate de celelalte nivele sau state; cel al negocierilor interguvernamentale, în care statul sau autoritățile sale păstrează în întregime capacitatea de decizie, însă politica lor generală se coordonează prin convenții internaționale; sistem comun de decizie (joint-decision making, *engl.*), care combină aspecte de negocieri interguvernamentale și de transmitere ierarhică a deciziei. Concluzia autorului (Hogl, 2002) este că nu există o teorie unitară de analiză a guvernantei multi-nivel și că demersul teoretic cel mai apropiat rămâne cel care pune în centrul analizei coordonarea și interacțiunea diferitelor niveluri guvernamentale.

Hooghe și Marks (2001a) disting două tipuri de organizare a guvernantei, tipul I și tipul II, amândouă fiind posibil de regăsit simultan. În identificarea acestora, autorii pornesc de la o principală variabilă care este alocarea jurisdicțională a autorității. În Uniunea Europeană tipul I de guvernanta a fost promovat prin simultane consolidări ale instituțiilor europene și naționale. Deși reprezintă un mod de organizare a guvernantei specific mai ales federalismului și relațiilor interguvernamentale, tipul I nu este totuși limitat la acestea, întâlnindu-se de asemenea: în cadrul principalelor instituții constituționale stabilite la nivelul legislativ, executiv, judecătoresc, cuprinzând statul central (sau regional),

ministerele locale și administrațiile; în cadrul instituțiilor responsabile pentru politicile monetară, fiscală, defensivă, juridică și bunăstare.

Tipul II de guvernare este caracterizat prin absența unei autorități dominante sau a unei clase dominante de actori și prin competiția și colaborarea permanente între o vastă serie de actori publici și privați. Tipul II de guvernare apare cu precădere (Hooghe și Marks, 2001a): la frontiera dintre public și privat, de exemplu în domeniul fixării standardelor de calitate a produselor; la frontiera dintre național și internațional; acolo unde administrațiile acționează în strânsă cooperare cu comunitatea locală; în domeniul gestionării resurselor naturale rare (păduri, resurse piscicole, pajiști).

Caracteristicile tipurilor de guvernare I și II sunt redată sumar în tabelul 1.

Tabelul 1. Tipurile I și II de guvernare după Hooghe și Marks (2001a)

Table 1. Governance types I and II according to Hooghe and Marks (2001a)

Caractere	Guvernarea de tip I	Guvernarea de tip II
Atribuții	Multiple Autoritatea este structurată în grupuri cu atribuții multiple	Specifice Autoritatea este structurată în grupuri cu atribuții specifice
Competențe	Exclusive reciproc la orice nivel (ex. competența teritorială a administrației locale)	Suprapuse la toate nivelurile (ex. politica economică)
Număr de jurisdicții	Limitat Sub-centre guvernamentale existente	Nelimitat Sub-centre guvernamentale, parteneriate cu sectorul privat
Număr de niveluri	Limitat Ex. național, județean, local	Nelimitat
Durata	Permanente Reforma eventuală constă în realocarea competențelor către un număr limitat de nivele	Flexibila pentru a răspunde schimbărilor de preferințe ale cetățenilor și cerințelor funcționale.

Autorii (Hooghe și Marks, 2001a) sugerează o strategie de analiză constând în identificarea domeniilor de politici publice și în studiul autorităților competente și a distribuției competențelor lor pe fiecare dintre aceste domenii. În acest context, **întrebările de cercetare** relevante sunt:

- în ce măsură există o mutare a luării de decizie din sfera autorității statale în cea a rețelelor publice/private;
- jurisdicțiile teritoriale sunt exclusive sau admit suprapuneri?
- sunt acest jurisdicții generale sau specializate? Stabile sau fluctuante?

Cercetarea guvernării multi-nivel necesită astfel date de bază cu privire la instituțiile activând pe un anumit domeniu de politici publice, precum și un set de date specifice pentru a răspunde întrebărilor de mai sus. Culegerea lor presupune utilizarea de tehnici de investigare încrucișate. Astfel, analiza pozitivă a textelor reglementând competențele autorităților va fi combinată cu tehnici sociologice de genul interviului sau chestionarului.

3. Guvernanța sectorului silvic la nivel internațional/european: exemplul MCPFE

Pulzl și Rametsteiner (2002) descriu trei moduri de guvernare relevante pentru politica la nivel global din domeniul resurselor naturale și a pădurilor:

1) modul de guvernare anarhic, în care fiecare actor acționează la nivel internațional ca o entitate unitară. Interacțiunea dintre actori este structurată pe linie orizontală și guvernele formulează deciziile fără a lua în considerare atitudinea celorlalți actori pe scena internațională. Acest tip de guvernare a caracterizat perioada anilor 1950-1960, înainte de primele inițiative internaționale cu privire la protejarea pădurilor;

2) modul de guvernare ierarhic, inspirat de ideile tehnocratice și de principiul «diferențierii funcționale» în structura unei anumite politici. Aceasta formă de guvernare este caracterizată de interacțiunea pe linie verticală. Ca exemplu, autorii descriu modalitatea în care comunitatea internațională a tratat în anii 80 problema distrugerii pădurilor tropicale, văzută ca o problemă exclusivă a țărilor în curs de dezvoltare;

3) modul de guvernare heterierarhic, inspirat de idei cooperative și deliberative. Interacțiunea actorilor nu urmează o structură orizontală sau verticală. Cooperarea actuală a statelor europene în domeniul forestier face parte din această ultimă categorie.

Inițiativele europene se înscriu într-un cadru mai larg delimitat de Conferințele Națiunilor Unite pentru Dezvoltare Durabilă, de Forumul Națiunilor Unite pentru Păduri (UNFF), de inițiativele Organizației pentru Agricultură și Alimentație (FAO), etc. Inițiative regionale în domeniul pădurilor au loc și la nivelul Uniunii Europene care și-a definit propria sa Strategie pentru păduri. În procesul politic regional care este în centrul guvernării europene este Conferința Ministerială asupra Protecției Pădurilor în Europa (MCPFE – Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe) care are deja 15 ani de activitate în domeniul definirii și implementării gestionării durabile a pădurilor. Declarațiile comune și cele 17 Rezoluții adoptate cu ocazia celor patru conferințe organizate până acum (1990 la Strasbourg, 1994 la Helsinki, 1998 la Lisbon și 2003 la Viena) identifică aspecte esențiale ale gestionării durabile a pădurilor: formularea programelor forestiere naționale, stimularea cooperării inter-sectoriale, necesitatea viabilității economice a gestionării forestiere, considerarea dimensiunilor sociale și culturale ale existenței pădurilor, biodiversitatea forestieră și schimbările climatice.

Procesul MCPFE probează faptul că există un efort de coordonare între statele europene în privința ocrotirii pădurilor. Nu este vorba însă de o simplă coordonare orizontală între autorități de domeniu deoarece procesul politic reprezentat de MCPFE este deschis parteneriatului. Astfel, la conferințele ministeriale participă și alți actori interesați care alcătuiesc un așa numit „grup de dialog multi-lateral” (multi-stakeholder dialogue, *engl.*), după modelul grupului similar care funcționează în cadrul Forumului Națiunilor Unite pentru Păduri (UNFF). Este vorba de actori din domeniul certificării pădurilor, de reprezentanți

ai proprietarilor forestieri și ai industriei lemnului, precum și de reprezentanți ai comunității științifice. Aceștia nu au doar rolul de observatori pasivi ai luării deciziilor, ci participă cu documente pregătitoare și intră în alcătuirea grupurilor de experți care se întâlnesc în mod regulat pe diverse domenii de activitate (ex. formularea criteriilor de gestionare durabilă a pădurilor). Mai mult decât atât, aceștia participă la implementarea Rezoluțiilor prin asumarea de obiective în programul de lucru (MCPFE, 2003) care constituie documentul programatic al Conferinței. Astfel, reprezentanții comunității științifice și-au asumat rolul de a organiza manifestări care să permită atingerea unui obiectiv prevăzut în Declarația de la Viena, și anume, întărirea rolului științei în deciziile politice. O conferință pe această temă este în pregătire, mai multe reuniuni de lucru au fost organizate de către instituțiile implicate și un studiu a fost realizat la European Forest Institute în vederea cunoașterii rezultatelor cercetării cu potențial impact asupra deciziilor în politica de gestionare durabilă a pădurilor (Bouriaud, 2005).

Pe de altă parte, implementarea în plan vertical a deciziilor Conferinței nu reprezintă o simplă coordonare ierarhică (top down, *engl.*), de la ministerele de specialitate către nivelele de autoritate inferioare. De altfel, gestionarea durabilă a pădurilor a încetat de câteva decenii să fie în competența exclusivă a unui monopol de autoritate statală. Exemplul cel mai elocvent îl constituie procesul de certificare al pădurilor. Certificarea s-a impus ca un mecanism economic propriu sectorului privat de încurajare gestionării durabile. Alte exemple vin din partea organizațiilor neguvernamentale, care se implică în mod activ în protejarea pădurilor, fie prin parteneriate cu autoritățile statale, fie prin concesiunea dreptului de gestionare a unor sit-uri valoroase din punct de vedere ecologic, fie chiar prin cumpărarea unor terenuri în vederea conservării (Natural Conservancy Group, în Marea Britanie; Conservatoire du Littoral, în Franța).

Asistăm astfel la o dispersie a autorității în materie de păduri către diverse jurisdicții. Numărul de jurisdicții și de nivele variază foarte mult de la o țară la alta în funcție de deschiderea procesului politic spre participare, de organizarea actorilor interesați, de mobilizarea societății civile, de ponderea proprietății private în economia forestieră, etc.

4. Caracterizarea tipului de guvernare a sectorului silvic la nivel național sub aspectul structurilor instituționale

În cazul României, implementarea Rezoluțiilor MCPFE merge în paralel cu alte procese de distribuție a autorității în materie de păduri. Procesele globale cu influență asupra guvernării în domeniul silvic sunt: reforma proprietății asupra terenurilor agricole și forestiere, reforma economică, aderarea la Uniunea Europeană, lupta contra corupției (cu trecerea gărzii forestiere în iulie 2003 la Autoritatea Națională pentru Control), politica de coordonare sectorială.

Procesele sectoriale (a căror desfășurare este limitată la silvicultură și industria prelucrătoare a lemnului) cu influență asupra guvernării sunt: MCPFE; reorganizări instituționale de sector (Regia Națională a Pădurilor, inspectorate silvice); asocierea proprietarilor forestieri privați și participarea lor la procesele

politice; procesul de reprezentare patronală a întreprinzătorilor din industria lemnului.

Aparentului vid instituțional de la începutul anilor 90 i s-a substituit în prezent o structură instituțională relativ stabilă (Figura 1). În cadrul acesteia, centrii guvernamentali-cheie sunt reprezentați de autoritatea de stat pentru silvicultură (autoritatea ministerială), de autoritatea de stat pentru controlul implementării legilor silvice și de structura de gestionare a fondului forestier proprietate publică. Suprapuneri jurisdicționale apar la confluența domeniului protecției mediului și cel al pădurilor și între controlul aplicării legii prin Garda de Mediu (inspectorate silvice) și cel efectuat în actul normal de gestionare prin RNP sau structurile silvice proprii. În materie de elaborare de politici forestiere, autoritatea de stat pentru silvicultură (ministerul) are competențe exclusive.

Se poate observa ca există un număr limitat de jurisdicții și un număr limitat de nivele. Autoritatea este concentrată în principal la nivel central. Astfel, Ministerul nu dispune de o structură teritorială similară celei a direcțiilor județene pentru agricultură, controlul aplicării legilor silvice este bazat pe un număr redus de inspectorate în teritoriu, iar în cadrul structurii de gestionare a fondului forestier proprietate publică direcțiile silvice teritoriale nu dispun de personalitate juridică.

Parteneriatele între sectorul public și cel privat sunt foarte puțin frecvente. Ele sunt totuși posibile, chiar în cadrul actualelor structuri instituționale și reglementări, în acțiuni de educare a publicului și de formare a conștiinței forestiere în cadrul ariilor protejate; sau în acțiuni de valorizare economică a produselor și serviciilor pădurii – și în special a celor legate de produse accesorii și de servicii de eco-turism. Comparativ, domeniul protecției mediului are o structură mult mai descentralizată, cu mai multe nivele de jurisdicție, și cu mult mai multe exemple de cooperări între autoritatea de stat, administrația publică locală și organizații neguvernamentale ecologiste. Trebuie totuși de remarcat faptul că structura instituțională prezentă este favorabilă parteneriatelor dintre diferite centre guvernamentale (de tip public/public). Există de exemplu un comitet interministerial pentru integrarea protecției mediului în politicile sectoriale; de asemenea, există protocoale de cooperare între structurile de control ale implementării legii silvice și alte autorități de stat (procuratură, poliție), ori între autorități din domeniul silvic și administrații publice locale.

5. Concluzii

Ca nouă modalitate de guvernanță, procesul MCPFE în sine constituie un exemplu de reușită. Ca urmare a adoptării Rezoluțiilor, majoritatea statelor semnatare au implementat sau au în curs de adoptare noi planuri forestiere naționale. Mai mult decât atât, noile politici pentru păduri integrează definiția multi-dimensională a gestionării durabile prezentă în textele Conferinței.

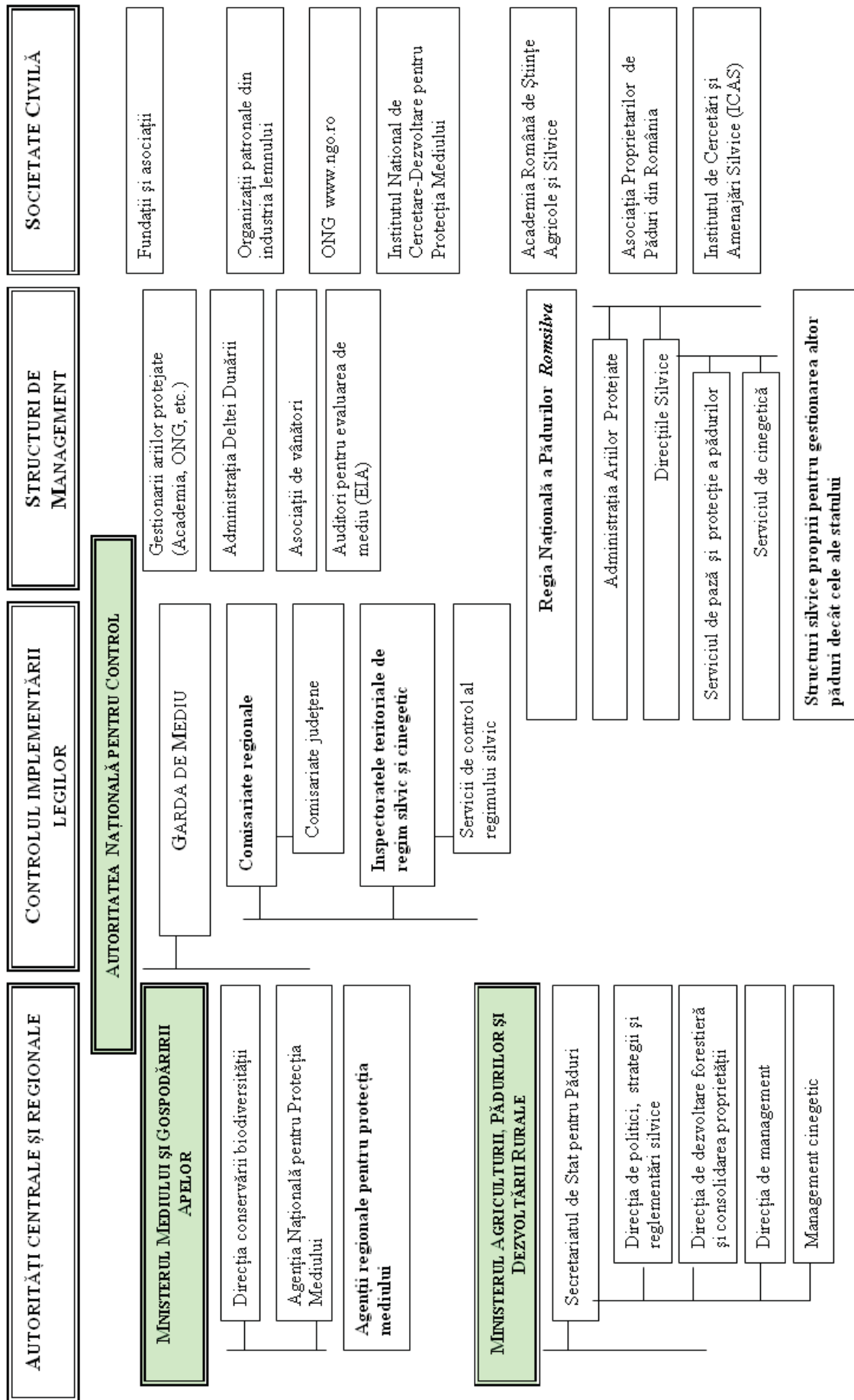


Figura 1. Structuri instituționale caracterizând distribuția autorității de stat în materie de păduri și de protecția mediului
 Figure 1. The institutional structure of the authority for the forests and environmental protection in Romania

Sistemul de criterii și indicatori de gestionare durabilă a pădurilor, deși perfectibil, a fost adoptat de majoritatea statelor, care au trecut la publicarea de evaluări ale gestionării durabile în baza acestor criterii.

Sunt desigur și state semnatare cum este și cazul României, care nu au formulat încă un Plan forestier național deși, cu sprijinul Băncii Mondiale, o strategie forestieră a fost discutată în anul 2000. Procesul de dezbatere publică cu reprezentarea actorilor interesați din sectorul silvic din anul 2000 constituie un precedent încurajator, cu atât mai mult cu cât participanții au manifestat interes față de o astfel de procedură de formulare politică (Bouriaud, 2001).

Analiza bazată pe structura instituțională conduce la ideea că tipul de guvernare care descrie cel mai bine distribuția autorității în domeniul pădurilor în plan național este tipul I. Mulțimea de organizări, restructurări, fuzionări și împărțiri de direcții silvice, transferuri de atribuții spre nivelurile inferioare și apoi din nou spre nivelurile superioare (ex. înființarea Inspectoratelor Teritoriale de Regim Silvic și Cinegetic în 2001 și apoi transformarea multor dintre ele în simple servicii) traduc un proces „așezare” instituțională și de căutare a unor aranjamente eficiente. Elementele constitutive ale guvernării identificate de MCPFE, cum ar fi participarea publicului, programe forestiere naționale, formularea participativă a politicilor forestiere, transparența deciziilor rămân la nivel formal. Lipsesc încă forumurile de discuție, de producere de idei, de dezbatere și dialog între principalii actori, publici sau privați. Sub acest aspect, tipul de guvernare I, cu puternice elemente centralizatoare, se greșează pe un fond cultural al profesiei mult mai favorabil demersului tehnocratic decât dialogului cu societatea civilă.

6. Perspective de cercetare

Procesul internațional reprezentat de Conferința Ministerială în domeniul pădurilor și structura instituțională românească sunt puse față în față pentru a evidenția două modalități diferite de luare a deciziei cu privire la gestionarea pădurilor. Este interesant de subliniat că nu tipul de guvernare mai apropiat de I sau mai apropiat de II este cel care dă măsura eficacității unei politici, ci gradul în care obiectivele sale sunt implementate.

În sinteza asupra cercetării în materie de guvernare făcută de Hooghe și Marks (2001a) se pledează pentru faptul că o investigație a guvernării trebuie să se bazeze pe verificarea unor ipoteze („să verifice, nu să ateste”). „Atestarea” unei realități (simpla descriere) apare atunci când cercetătorul nu precizează de la început poziția sa epistemologică (față de modul de investigație a realității) și ontologică (față de relația de cauzalitate dintre fenomenele realității). Astfel, „unui analist politic i se cere să aibă o reflecție filozofică, și să fie capabil nu numai să identifice poziționarea epistemologică și ontologică proprie și a celor din jur, dar și să înțeleagă și să accepte avantajele și dezavantajele respectivelor metodologii în analiza politică” (Dixon și Dogan, 2003).

Programul de cercetare ce va fi dezvoltat în cadrul proiectului de cercetare GoFOR (New modes of governance for the sustainable forest management in Europe) va privilegia un demers teoretic și metodologic de compromis, în sensul

în care în cadrul proiectului:

- pe de o parte, se va considera că fenomenele de studiat (manifestări ale autorității politice) rezidă nu numai în acte formale și documente programatice (strategii), ci și în aspecte narative (discurs politic, principii implicite de acțiune, valori culturale strâns legate de fenomenul de autoritate, etc.);

- pe de altă parte, se va considera că realitatea politică nu reprezintă nici manifestarea unor puternice constrângeri instituționale, nici manifestarea liberă a intereselor individului sau organizației. Poziția aceasta ontologică de mijloc este dezvoltată mai ales de ramura franceză de analiză cognitivă a politicilor publice (Muller și Surel, 1998; Muller, 2000; Surel, 2000). Cercetătorii analizei cognitive a politicilor publice pornesc de la premiza că actorii au propriile lor interese și acționează pentru satisfacerea lor, dar în cadrul unui sistem general asupra căruia nu pot interveni decât marginal.

Implementarea unui astfel de program de cercetare va necesita tehnici de culegere și analiză de date complexe, combinând analiza narativă a discursului politic, analiza pozitivă a legilor și documentelor programatice, analiza distribuției autorității în materie de păduri pe jurisdicții și nivele, etc., cu tehnici din sfera sociologiei (ancheta sociologică, interviul de producere de date, interviul exploratoriu – Rotariu și Iluț, 1997; de Singly et al., 1998).

Bibliografie

- Bouriaud, L., 2001. Evaluarea politicii de reformă a sectorului forestier din Romania. Document de lucru înaintat la Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului, 25 p. Nepublicat;
- Bouriaud, L., 2005. Review and analysis of policy relevant research related to the process of Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (MCPFE). Working Paper for European Forest Institute, 156 p.;
- Dixon, J., Dogan, R., 2003. Analyzing global governance failure: a philosophical framework. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 5: 209-226;
- Dixon, J., Kouzmin, A., Goodwin, D., 2003. Introduction to the Symposium: comparative sociopolitical governance. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 5: 101-105;
- Hajer, M., 2003. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36: 175-195;
- Heritier, A., 2002. New modes of governance in Europe: policy making without legislating? IHS Political Science Series, N. 81. Wien, 24 p.;
- Hogl, K., 2002. Patterns of multi-level co-ordination for NFP-processes: learning from problems and success stories of European policy-making. *Forest Policy and Economics* 4 (2002) 301-312;
- Hooghe, L., Marks, G., 2001a. Types of multi-level governance: what? where? why? Comunicare prezentată la Conferința „Multi-level governance: interdisciplinary perspectives”, iunie 2001, University of Sheffield, 49 p.;

- Hooghe, L. and Marks, G., 2001b. Multi-level governance and European integration. Rowman & Littlefield Publishers: Lanham, p.81-118;
- Jobert, B., Muller, P., 1987. L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes. Presses Universitaires de France, coll. „Recherches politiques”, 242 p.;
- Keohane, R.O., Nye, J, S., Jr. 2000. Introduction. Governance in a globalizing world, editat de Joseph Nye, and John D. Donahue. Washington D.C., Brookings Institution, 1-41.;
- Mcpfe, 2003. MCPFE Work Programme: Pan-European follow-up of the Fourth Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 28-30 April, Vienna, Austria. Work Programme adopted at the MCPFE Expert level meeting 16-17 October 2003, Vienna, Austria. www.mcpfe.org
- Gofor Project. New modes of governance for the sustainable forest management in Europe. <http://www.boku.ac.at/gofor/>
- Muller, P., 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. Revue Française de Science politique, Vol. 50, N.2 Avril 2000, p. 187-207.
- Muller, P., Surel, Y. 1998. L'analyse des politiques publiques. Ed. Montchrestien, Paris, 156 p.;
- Pulzl, H., Rametsteiner, E., 2002. Grounding international modes of governance into National Forest Programmes. Forest Policy and Economics 4 (2002) 259-268;
- Rotariu, T., Iluț, P. 1997. Ancheta sociologică și sondajul de opinie. Ed. Polirom. 215 p.;
- Singly, de F., Blanchet, A., Gotman, A., Kaufmann, J-C., 1998. Ancheta și metodele ei: chestionarul, interviul de producere a datelor, interviul comprehensiv. Polirom, Bucuresti, 321 p.;
- Surel, Y., 2000. L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. Revue Française de Science Politique, vol. 50, n. 2, avril 2000, pp. 235-254;
- Wincott, D., 2001. Looking Forward or Harking Back? The Commission and the Reform of Governance in the European Union. Journal of Common Market Studies, Vol.39, No.5, p. 897-911.

Abstract

Conceptual and Methodological Milestones on Analyzing Governance in Forestry Sector

Although there is not a common theory to analyse governance, the literature reviewed suggests that the method requires from the beginning the identification of the public policy field, e.g. forestry, and the study of the institutional authority and competency. The paper illustrates the modes of governance in the forestry sector with an overview of the political process represented by the Ministerial

Conference on the Protection of Forest in Europe and of the institutions representing authority in the Romanian forest and environmental policy.

Keywords: governance, public policy, MCPFE, forest institutions.

Cercetător jur. Delia BANCU
Universitatea „Ștefan cel Mare” Suceava,
Facultatea de Silvicultură,
edbanco@eed.usv.ro

Șef lucrări dr. ing. Laura BOURIAUD,
Universitatea „Ștefan cel Mare” Suceava,
Facultatea de Silvicultură,
bouriaud@yahoo.com