

Z vědeckého života

ELINOR OSTROM – NOSITELKA NOBELOVY CENY ZA EKONOMII A JEJÍ PŘÍNOS PRO EKONOMII ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Lenka Slavíková, Jiřina Jílková, IEEP, Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku VŠE v Praze; **Tatiana Kluvánková-Oravská**, CETIP, Centrum transdisciplinárních študií, inštitucí, evolúcie a politik, PÚ SAV, Bratislava.

Nobelovu cenu za ekonomii si v roce 2009 spolu s Oliverem Williamsonem odnesla americká profesorka Elinor Ostrom, což v ekonomických kruzích vzbudilo rozporuplné emoce. Kritika se zaměřila na skutečnost, že Ostrom je primárně politoložkou a nikoliv ekonomkou, což vysvětluje obecně nízké povědomí ekonomů o její práci (Levitt, 2009). Z českých luhů a hájů dokonce zaznělo, že jediným přínosem Ostrom bylo shromáždění případových studií a dedukce nijak překvapivých závěrů o správě zdrojů, takže její hlavní devizou při rozhodování komise pravděpodobně bylo, že je žena (Zajíček, 2009). Cílem tohoto stručného komentáře je proto přiblížit práci Elinor Ostrom v oblasti ekonomie veřejných statků, především v souvislosti s tvrzením, že instituce jsou významným faktorem efektivnosti správy životního prostředí.

Na institucích záleží

Hlavní proud ekonomie životního prostředí se od svého vzniku v 60. let 20. století opíral o neoklasické základy, v rámci kterých vychází autoři z modelu dokonale konkurenčních trhů. Analýza existujících institucí (vlastnictví a pravidel užívání přírodních zdrojů), jejich vlivu na lidské jednání a jejich změn za účelem vyšší míry ochrany životního prostředí byla vytěsněna na okraj zájmu. Při hledání alternativy k neoklasickému paradigmatu se pozornost vědců z oblasti společenských věd zaměřila jednak na různé školy institucionální ekonomie (zejména na práci tradičních institucionalistů Veblena a Commonse) a jednak na rozsáhlý empirický výzkum Elinor Ostrom týkající se kolektivních statků (viz dále). Na těchto dvou základech vzniká v 90. letech tzv. institucionální ekologická ekonomie, která si klade za cíl neoklasický přístup nahradit (více viz Jílková, Slavíková, 2009). Tento posun koresponduje s vývojem ekonomického myšlení za hranicemi ekonomie životního prostředí (více např. Sojka, 2009).

Přitažlivost práce Elinor Ostrom pro nové generace vědců působících v oblasti ekonomie životního prostředí byla logická. Ostrom kladla silný důraz na studium institucí reálného světa, přičemž volila empiricko-induktivní metodu analýzy. Navíc

v duchu tradičního institucionalismu připouštěla, že instituce (chápané jako zákony, interní normy a zvyky) ovlivňují jednání jednotlivců a mohou do značné míry utvářet i jejich očekávání a cíle (Ostrom, 2005). Kontrast s neoklasickou ekonomikou je tedy víc než zřejmý. V důsledku těchto vlivů se těžiště zkoumání přesunulo od cost-benefit analýz a oceňování směrem ke studiu a hledání vhodných institucí (režimů správy) přírodních zdrojů, které by motivovaly jednotlivce či skupiny k udržitelnému jednání. Charakteristickým rysem většiny prací představitelů ekologické institucionální ekonomie je však závěr, že neexistuje jedno univerzální řešení – jeden typ institucionálního rámce, který by bylo možné aplikovat na všechny environmentální problémy. Jak uvádí sama Ostrom: „*Tvrdím, že místo jednoho řešení unifikovaného problému existuje mnoho řešení, jak se vypořádat s velkým množstvím různých problémů. Tvrdím rovněž, že navrhnout správné instituce je složitý, časově náročný a konfliktní proces, a nelze tudíž předpokládat, že optimální institucionální řešení může být snadno vyprojekto- váno a s nízkými náklady implementováno externími autoritami. Tento proces vyžaduje spolehlivé informace o časových a místně specifických proměnných, jakož i širokou škálu kulturně akceptovatelných pravidel*“ (Ostrom, 2006, str. 14). Jinými slovy, nelze *ex ante* určit optimální institucionální strukturu a následně ji aplikovat v praxi. Změnu institucí či navržení nových institucí je nutné provést až po důkladném zmapování konkrétní situace (tj. se znalostí ekologických, ekonomických a sociálních charakteristik určitého problému) a se zapojením uživatelů zdroje do tvorby pravidel (Ostrom, 2006).

Institucionální analýza

Z uvedeného přístupu je patrný význam empirických podkladů pro tvorbu vědeckých závěrů. V této souvislosti je proto zajímavé přiblížit analytické postupy Elinor Ostrom a jejích následovníků k těmto závěrům vedoucí. Práce Ostrom v hojně míře využívají nástroje teorie her a laboratorní experimenty. Jako hráči v rámci experimentů jsou zapojováni reální klíčoví aktéři (vlastníci zavlažovacích soustav, lesů aj.) (Ostrom a kol., 1994; Weissing, Ostrom, 2000). Postupem času však Ostrom vyvíjí vlastní institucionální analýzu pro postihnutí vazeb mezi základními jednotkami popisovaného institucionálního rámce (Ostrom, 1986; Ostrom a kol., 1994). Základní nástroj této analýzy nese označení **IAD Framework** (*Institutional Analysis and Development Framework*) a je definován jako „*obecný jazyk, popisující jak pravidla hry, bio-fyzikální podmínky a charakteristické rysy uživatelských komunit ovlivňují fungování akčních arén [viz dále], tj. motivace jednotlivců a z nich vyplývající následky... s využitím metody můžeme identifikovat hlavní typy strukturálních proměnných, které se do určité míry vyskytují ve všech institucionálních uspořádáních*“ (Ostrom, 2007, str. 26 a 40).

Pomocí jednoduchého schématu jsme tedy schopni systematicky popsat jednotku analýzy (tzv. akční arénu), v rámci které působí aktéři a události determinované jednáním aktérů a externími činiteli. Konkrétní složky akční arény jsou přiřazovány obecnějším kategoriím, což dále umožňuje studovat variabilitu událostí a pravidel v praxi a porovnávat vliv fungování akčních arén na socio-ekonomické výstupy (Ostrom a kol., 1994) – tj. následně je možné jednotlivé případové studie srovnávat, případně hodnotit a formulovat návrhy zlepšení (viz dále). Konzistentní přehled aplikací IAD framework od doby jejího vzniku v 80. letech přináší Elinor Ostrom v jednom ze svých novějších článků (Ostrom, 2006).

Robustní režimy správy kolektivních statků

Elinor Ostrom zasvětila velkou část své vědecké práce studiu tzv. kolektivních statků (*common-pool resources*), jejichž spotřeba je rivalitní a toky užitků dělitelné, ale u kterých je nákladné někoho ze spotřeby vyloučit – např. jezera, pastviny, lesy, zavlažovací soustavy aj. (ke klasifikaci statků více viz např. Ostrom, 1999; Kisser, Ostrom, 2000). Studium většího souboru příbuzných případů jí následně umožnilo definovat principy robustních (tj. dobře fungujících) institucí pro konkrétní typ kolektivních statků. Deklarovaným (normativním) požadavkem na robustní instituce je zajištění udržitelnosti čerpání přírodních zdrojů (resp. zamezení jejich degradaci či vyčerpání v čase) (Ostrom, 2006).

Za nejméně vhodný režim správy je považován volný přístup (*open access*), který v zásadě umožňuje neregulované nakládání se zdrojem ze strany všech potenciálních uživatelů (čerpání zdroje není řízeno, neexistují prosaditelná vlastnická práva a pravidla užívání). Tento režim, je-li přírodní zdroj vzácný, působí postupnou degradaci zdroje. Volný přístup může nastat i v případě, že vlastnictví či pravidla užívání jsou formálně ustanoveny, avšak přístup ke zdroji není fakticky omezen.¹ Naopak jako robustní se jeví režimy správy založené na komunitním vlastnictví, v rámci kterého jsou vlastnická práva držena skupinou uživatelů, která disponuje schopností vyloučit ostatní. Zdroj nevlastní jednotlivec, ale určitá omezená skupina lidí (ideálně jasně vymezitelná komunita), která si sama vytváří pravidla užívání zdroje včetně kontrolních a sankčních mechanismů. Zatímco toky užitků (např. ulovené ryby) jsou soukromým vlastnictvím, zdroj jako celek (např. jezero) je společným majetkem. Toto tvrzení je odvozeno ze souborů desítek případových studií fungování komunitních režimů správy se zaměřením na dlouhodobě stabilní a environmentálně udržitelné systémy (Ostrom, 2006). Komunitní vlastnictví se ukázalo jako vhodná alternativa vůči státnímu resp. soukromému vlastnictví, zejména pokud se jednalo o zdroje menšího rozsahu (do 15 000 potenciálních uživatelů), jejichž kvalita byla pro přežití komunity klíčová. Sledované komunity měly také stabilní populaci a vyvinutý systém silných etických norem (tj. toho, co je či není správné chování v komunitě) (Ostrom, 2006). Ostrom svou prací modifikovala závěry teorie kolektivní volby (viz zejména Olson, 1971), jelikož prokázala, že jednotlivci jsou schopni za určitých podmínek sledovat společenské cíle (tj. prosazovat kooperativní strategie), a že tak dosahují lepších výsledků, než nástroje vládní regulace přijaté na centrální úrovni a implementované zvenčí. Jako konkrétní doporučení pro ekologickou politiku je tedy ponechání (či navrácení) přírodního zdroje do správy lokální komunity, jež si následně sama vytváří potřebné instituce (pravidla čerpání, monitorovací a sankční systémy aj.).

Sama Ostrom však uvádí, že komunitní režimy správy nejsou samospasitelné a že je vždy nutné studovat lokální situaci. Navíc je nutné věnovat pozornost kombinaci typu vlastnictví s pravidly užívání, které významně ovlivňují efektivnost fungování celého režimu. Opět na základě empirických podkladů s odvoláním na teorii polycentrické správy (McGinnis, 1999) dochází např. Andersson a Ostrom k závěru, že plná decentralizace rozhodování o zdroji (v tomto případě u lesů) nemusí nutně

¹ Tato situace nastala např. ve státech střední a východní Evropy v období komunismu, kdy státem deklarovaný režim územní ochrany způsobil pro nedostatek účinných pravidel degradaci chráněných přírodních zdrojů (Klůvanková-Oravská a kol., 2009).

vést k jejich udržitelnému využívání (Andersson, Ostrom, 2008). V posledních pracích Elinor Ostrom je proto stále silněji prezentováno přesvědčení, že spíše než na zavádění plně decentralizovaných či centralizovaných systémů by se reformy v oblasti správy přírodních zdrojů měly orientovat na vytváření víceúrovňového modelu rozhodování – tzn. na distribuci pravomocí mezi různé úrovně (lokální – národní – nadnárodní), které jsou do jisté míry na sobě nezávislé a jsou proto lépe schopny vyvažovat existující politické, ekonomické a ekologické zájmy. Tento systém je v současné literatuře označován výrazem *polycentric governance*.

V návaznosti na analýzu fungujících historických režimů správy kolektivních statků provedenou Elinor Ostrom se nabízí otázka, zda lze v obecné rovině za optimální považovat takové instituce, které přežily v čase. Ostrom však tento závěr sama odmítá: „*Neříkám, že instituce ustanovené v představených příkladech jsou v nějakém smyslu 'optimální'. Přihlédneme-li k vysoké míře nejistoty a k problémům s měřením nákladů a užitek, bylo by ve skutečnosti velmi obtížné odvodit smysluplné měřítko optimality*“ (Ostrom, 2006, str. 60).

Elinor Ostrom svým přístupem dokázala protnout hranice vědeckých disciplín a oslovit komunitu společenských i přírodních vědců. Její práce v současné době představuje rozsáhlý soubor více jak 30 knih a 200 článků ve vědecky ceněných časopisech, na kterých je podepsána jako autorka či spoluautorka. Její myšlenky jsou dále rozvíjeny mezinárodními týmy mladých vědeckých pracovníků, které je i přes svůj vysoký věk stále schopna osobně motivovat. Nejinak tomu bylo i během interdisciplinárního workshopu ve Vysokých Tatrách organizovaném Prognostickým ústavem Slovenské akademie věd v létě 2007, kterého se účastnily i autorky tohoto článku.

Literatura:

- ANDERSSON, K.; OSTROM, E. 2008. Analyzing Decentralized Natural Resource Governance from a Polycentric Perspective. *Policy Sciences* 41/1, s. 1–23.
- JÍLKOVÁ, J.; SLAVÍKOVÁ, L. 2009. Ekonomie životního prostředí na rozcestí. *Politická ekonomie*. 2009, Vol. 57, No. 5, pp. 660–676. ISSN: 0032-3233.
- KISSER, L. L.; OSTROM, E. 2000. The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In MCGINNIS, M. D. (ed.): *Polycentric Games and Institutions*. 1. vyd: Michigan: University of Michigan Press. ISBN: 0-472-06714-1, s. 56–88.
- KLUVÁNKOVÁ-ORAVSKÁ, T.; CHOBOTOVÁ, V.; BANASZAK, I.; SLAVÍKOVÁ, L.; TRIFUNOVOVA, S. 2009. From government to governance for biodiversity: the perspective of central and Eastern European transition countries. *Environmental Policy and Governance*. 2009, Vol. 19, No. 3, pp. 186–196. ISSN: 1756-932X.
- LEVITT, S. S. 2009. What This Year's Nobel Prize in Economics Says About the Nobel Prize in Economics. *New York Times*, 18. 10. 2009.
- MCGINNIS, M. D. (ed.) 1999. *Polycentric Governance and Development*. 1. vyd: Michigan: University of Michigan Press. ISBN: 0-472-08623-5.
- OLSON, M. 1971. *The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups*. 2. vyd. Cambridge: Harvard University Press, 1971. ISBN: 0-674-53751-3.
- OSTROM, E. 2007. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In SABATIER, P. A. (ed.): *Theories of the Policy Process*. 2. vyd: Boulder: Westview Press, 2007. ISBN: 978-0813343594, s. 21–64.

- OSTROM, E. 2006. *Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action*. 18. vyd. New York: The Cambridge University Press, 2006. ISBN: 978-0-521-40599-7.
- OSTROM, E. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. 1. vyd. Princeton: Princeton University Press, 2005. ISBN: 0-691-12238-5.
- OSTROM, E. 1999. Revisiting the Commons. Local Lessons, Global Challenges. *Science*, roč. 284, 9. dubna 1999, s. 278–282. ISSN: 1870-4069.
- OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. 1994. *Rules, Games and Common Pool Resources*. 3. vyd. Michigan: University of Michigan Press. ISBN: 0-472-06546-7.
- OSTROM, E. 1986. An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice* 48 (1986), s. 3–25. ISSN: 1573-7101.
- SOJKA, M. 2009. Stane se institucionální ekonomie paradigmatem 21. století? *Politická ekonomie*. 2009, Vol. 57, No. 3, pp. 297–304. ISSN: 0032-3233.
- WEISSING, F. J.; OSTROM, E. 2000. Irrigation Institutions and the Games Irrigators Play: Rule Enforcement on Government- and Farmer- Managed Systems. In MCGINNIS, M. D. (ed.): *Polycentric Games and Institutions*. 1. vyd. Michigan: University of Michigan Press. ISBN: 0-472-06714-1, s. 366–398.
- ZAJÍČEK, M. 2009. Omyl Nobelova výboru. *Lidové noviny*. 14. 10. 2009, s. 10.