

OD CENTRÁLNÍHO ŘÍZENÍ K VÍCEÚROVŇOVÉ SPRÁVĚ – NOVÉ PŘÍSTUPY KE SPRÁVĚ PŘÍRODNÍCH ZDROJŮ*

Jitka Šeflová, Jan Slavík, IEEP VŠE v Praze

**Tatiana Kluvánková-Oravská (ed.). From Government to Governance?
New Governance for Water and Biodiversity in an Enlarged Europe**

1. vyd. Praha : Alfa Publishing, 2010. ISBN: 978-80-87197-28-8.

Většina přírodních zdrojů je v současnosti přímo spravována či významně regulována jednotlivými evropskými státy. V uplynulých desetiletích se však pozornost vědců působících na pomezí přírodních a společenských věd více upíná ke studiu institucionálního prostředí – tzv. režimům správy přírodních zdrojů; viz J. Jílková, L. Slavíková: *Ekonomie životního prostředí na rozcestí* (Politická ekonomie 5/2009). Výsledky těchto (ve většině případů empiricky podložených) výzkumů napovídají, že prosté centralizované rozhodování o přírodních zdrojích na národní úrovni nepředstavuje optimální řešení problému rostoucí vzácnosti těchto zdrojů, např. J. Paavola: *Institutions and Environmental Governance: A Reconceptualization* (Ecological Economics, 2006), O. R. Young: *The Institutional*

Dimension of Environmental Change – Fit, Interplay and Scale (MIT Press, 2002), S. Merrett: *The Price of Water* (IWA Publishing, 2007) aj.¹ Autoři těmito závěry zohledňují či se přímo odvolávají na dlouholetý výzkum aktuální nositelky Nobelovy ceny za ekonomii, americké profesorky Elinor Ostrom; o její práci více viz Slavíková a kol.: *Elinor Ostrom – nositelka Nobelovy ceny za ekonomii a její přínos pro ekonomii životního prostředí* (Politická ekonomie 3/2010). Jako vhodnější jsou obhajovány režimy správy založené na pluralitě rozhodování širší škály aktérů, pro něž je v anglické terminologii používán výraz „governance“ (v překladu do češtiny „správa“, resp. „spravování“). Případně se k zdůraznění rozptýlené povahy rozhodování používají adjektiva jako např. „multilevel“ governance

* Recenze vznikla v rámci projektu MŽP ČR č. SPII4H6/35/07.

1 Tímto „optimálním řešením“ se rozumí dlouhodobě udržitelné čerpání přírodního zdroje v čase. Ekonomické výrazy „optimalita“ a „efektivnost“ jsou nahrazeny pojmem „robustnost“ – cílem je nalézt robustní instituce pro správu přírodních zdrojů.

(I. Bache, M. Flinders: *Multi-level governance: conclusions and implications*; Oxford University Press, 2004) nebo „polycentric“ governance (M. McGinnis: *Polycentric Governance and Development*; University of Michigan Press, 1999) – tj. víceúrovňová správa.

Víceúrovňová správa je tedy charakteristická pro situaci, kdy národní vlády přestávají být klíčovými aktéry při tvorbě environmentální politiky a jejích nástrojů. Pravomoci se přesouvají jednak na úroveň nadnárodních entit (např. EU), jednak je akcentována decentralizace rozhodování zohledňující lokální přírodní podmínky. Tato decentralizace rozhodování probíhá buď podle existujícího administrativního členění států, nebo jsou pro účely správy jednotlivých přírodních zdrojů vytvářeny nové správní jednotky, které respektují hranice ekosystémů – např. hydrologické oblasti povodí pro účely správy vod, chráněná území respektující biotopy živočichů aj.

Problémům přechodu od centrálního řízení k víceúrovňové správě v postkomunistických zemích střední a východní Evropy se věnuje nově vydaná kniha slovenské autorky Mgr. Tatiany Kluvánkové-Oravské, Ph. D., členky Prognostického ústavu Slovenské akademie věd, s názvem *From Government to Governance? New Governance for Water and Biodiversity in an Enlarged Europe*. Autorka uvádí, že postkomunistické země mají s víceúrovňovými schémata doposud velmi omezenou zkušenost a jejich zavádění je v kontextu historických souvislostí problematické. Veřejnost, jež má usilovat o účast na rozhodování o veřejných přírodních zdrojích, je spíše pasivní. Dosavadní tvůrci regulace, od kterých se očekává vytváření prostoru pro vznik víceúrovňového rozhodování (např. podporou účasti veřejnosti,

delegováním pravomocí na nižší úrovni), se obávají ztráty vlivu. Snahu zavádět víceúrovňovou správu v nových členských zemích EU je proto nutné nahlížet jako přímý efekt evropské integrace se všemi souvisejícími problémy tohoto postupu. Kniha se konkrétně zaměřuje na situace po transformaci Rámcové směrnice vodní politiky a směrnice pro ochranu biodiverzity označovaných jako Natura 2000, které obsahují specifické požadavky na vytvoření víceúrovňových struktur (viz dále).

Je nutné podotknout, že i mimo prostor „nových“ členských států EU vedou vědci vášnivé debaty o prvcích a dopadech víceúrovňové správy – významným tématem je např. otázka legitimacy spolurozhodování subjektů působících mimo veřejnou správu, tj. těch, jejichž mandát nezešel z demokratických voleb. Jedná se zejména o nevládní organizace a jiné zájmové entity, které nejsou formálně nositeli odpovědnosti za alokaci veřejných (přírodních) statků, ale vyjadřují zájem účastnit se rozhodování; viz B. Cashore: *Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority* (*Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 4/2002). Vytvářením nových správních jednotek podle hranic ekosystémů vzniká také situace, kdy řešení konkrétního problému vyžaduje kontinuální spolupráci volených zástupců několika samospráv. Je tedy potřeba hledat nové formy sdílení odpovědnosti v rámci existujících demokratických systémů v souvislosti s požadavkem efektivnějšího propojení veřejnosti s mocenskými strukturami a požadavkem na větší flexibilitu rozhodování existujících orgánů.

Kniha se skládá ze dvou částí. Část I obsahuje čtyři kapitoly popisující obecný vývoj režimů správy v oblasti vody a biodiverzity v zemích střední a východní Evropy, které jsou souhrnně označovány jako nové členské státy EU. Tento vývoj je velmi dynamický v důsledku totalitní minulosti, transformačního období a následného vstupu do EU. V rámci tohoto historického institucionálního exkursu jsou hledány důvody problematického zavádění víceúrovňové správy v současnosti. Jak uvádí například V. Chobotová, institucionální reformy nejsou implementovány v institucionálním vakuu, proto změna formálních pravidel neznamená okamžitou změnu v myšlení lidí. Liší-li se formalizovaná pravidla od vžitých, byť nekodifikovaných modelů chování, nejsou záměry tvůrců (environmentálních) politik naplněny nebo je nutné počítat se značným zpožděním; více viz také G. M. Hodgson: *The Evolution of Institutional Economics* (Routledge, 2004). Tento problém je v konkrétní rovině ilustrován na příkladu evoluce ochrany biodiverzity a území dnešních národních parků.

Druhá část knihy obsahuje případové studie, jež zkoumají a vyhodnocují nástroje k dosažení víceúrovňové správy. Z českého prostředí je zahrnut příspěvek hodnotící kvalitu účasti veřejnosti a klíčových aktérů na tvorbě plánů oblastí povodí (tvorbu plánů i účast veřejnosti na tomto procesu požaduje Rámcová směrnice pro vodní politiku) autorky L. Slavíkové. Z článku vyplývá, že je relativně obtížné nalézt objektivní soustavu kvalitativních kritérií pro hodnocení účasti veřejnosti, neboť neexistuje shoda, jak má tato účast ideálně vypadat, ani zda je nutné primárně hodnotit proces nebo naopak jeho výsledky apod. Přes tyto potíže představuje autorka s odvoláním na zahraniční studie

soubor sedmi indikátorů, na základě kterých hodnotí proces v ČR jako relativně neúspěšný. Z popisu hodnocené situace je zřejmé, že neúspěch pramení z nepochopení podstaty evropského požadavku účasti veřejnosti ze strany českých orgánů odpovědných za plánování a z celkové pasivity české veřejnosti. Dochází tedy k naplnění předepsaných formálních náležitostí participačního procesu, ovšem bez očekávaných dopadů na zlepšení správy vod.

Zajímavou případovou studií je rovněž využití laboratorních experimentů ke komparaci jednání vlastníků lesů mezi různými evropskými zeměmi. Reální vlastníci a uživatelé rozhodují v rámci popsaného lesního experimentu kolektivně o těžbě lesa, nejprve v podmínkách nekooperativní a posléze kooperativní hry. Pravidla experimentu jsou nastavena tak, že maximalizace individuálního užítku bez ohledu na postupnou degradaci zdroje vede v čase k horšímu výsledku (měřeno penězi) než prosazování kooperativních strategií (viz příspěvek autorů D. Zikose, T. Kluvánkové-Oravské a L. Slavíkové). Tito autoři potvrzují závěry zahraničních studií, že komunikace v rámci méně početných skupin uživatelů umožňuje řešit dilema kolektivní volby, a to i v případě, že formální kontrola a sankce neexistují nebo se vyskytují zřídka, viz např. Janssen a kol.: *Lab Experiments for the Study of Social-Ecological Systems* (Science 32(8), 2010).

Vydání knihy *From Government to Governance?* má podle našeho názoru dvojitý význam. Zaprvé umožňuje mezinárodní vědecké komunitě zprostředkovat specifické problémy zemí bývalého východního bloku spojené s „nařízeným“ zaváděním víceúrovňové správy a upozornit na příčiny možných selhání. Zadruhé seznamuje české vědce, ale nejen je, s novými myšlenkami

v oblasti správy přírodních zdrojů. Řečeno slovy prof. RNDr. Bedřicha Moldana, CSc., kniha „*aplikuje transdisciplinární pohled na problematiku s využitím znalostí institucionální a ekologické ekonomie. Tvůrci environmentální politiky mají prostřednictvím této knihy možnost seznámit se s novým,*

komplexním pohledem na problémy, kterými se po léta zabývají, a využít představených myšlenek k inovativnímu řešení environmentálních konfliktů“.² Pro ekonomy zabývající se otázkami ochrany životního prostředí je proto kniha užitečným odrazovým můstkem pro další výzkum. ■

REGIONÁLNÍ EKONOMIE V TEORII I PRAXI

Marek Jetmar, VŠE v Praze

Jan Čadil. Regionální ekonomie – teorie a aplikace

Praha : C. H. Beck, 2010. 152 stran. ISBN 978-80-7400-191-8.

Jak naznačují základní ekonomické učebnice, ekonomický pohled na realitu se zpravidla omezuje na řešení zjednodušených otázek „Co?“, „Jak?“ a „Pro koho?“ – viz např. P. A. Samuelson a W. D. Nordhaus: *Economics* (McGraw Hill, 2005). Zkoumaným subjektům, procesům a vztahům se nepřifazuje územní dimenze, respektive prostorové hledisko. Pozorované veličiny jsou tak v podstatě redukovány na body, bez vazby na konkrétní území. Jedná se o zřetelný metodologický nedostatek, neboť parametr prostoru řadu socio-ekonomických proměnných do značné míry determinuje (s jistou nadsázkou lze tedy říci, že nám chybí otázka „kde“ či „kam“). Tuto mezeru postupně vyplňuje relativně mladá a dynamická vědní disciplína, označovaná jako regionální ekonomie, která svou schopností vysvětlit prostorové jevy, jež standardní

ekonomie svými nástroji postihnout nedokáže, přitahuje stále větší pozornost samotných ekonomů i širší odborné veřejnosti.

Regionální ekonomie představuje moderní přístup ke zkoumání prostorových a územních aspektů fungování společnosti. Přestože se prosadila v posledních desetiletích, v podobě aplikací se výrazně uplatňuje od 50. let 20. století, je možné její historické kořeny dohledat až do začátku 19. století. Za nejstarší práci v této oblasti je obvykle označována Thünenova teorie renty z roku 1826. Podstatný podíl na prosazení regionální vědy a regionální ekonomie mezi ekonomické disciplíny má nepochybně Walter Isard, který v roce 1954 stojí u zrodu Asociace regionálních věd – Regional Science Association.

Novým impulsem, který v posledních letech přispěl k jejímu poměrně bouřlivému

2 Vyjádření prof. RNDr. Bedřicha Moldana, CSc., které je součástí slovenského shrnutí knihy (samostatně nepublikováno).