

Od vládnutia k spravovaniu

Tatiana Kluvánková-Oravská a kol. (V. Chobotová, I. Banaszak, J. Paavola, A. Gouldson, J. Jílková, L. Slavíková, M. Santaoja, P. Wirth, G. Hutter, J. Schanze, F. Rauschmayer, M. Falaleeva, D. Zikos, N. Kohlheb, B. Balázs, S. Trifunovová): **From Government to Governance? New Governance for Water and Biodiversity in an Enlarged Europe**. Praha : Alfa Nakladatelství, 2010, 233 s. ISBN 978-80-87197-28-8

V máji 2010 vyšla vedecká monografia *Od vládnutia k spravovaniu? Nové trendy v ochrane vôd a biodiverzity v rozšírenej Európe*. Pripravil ju 17-členný kolektív autorov zo Slovenska, Českej republiky, Írska, Maďarska, Nemecka a Veľkej Británie pod vedením Dr. Tatiany Kluvánkovej-Oravskej z Centra transdisciplinárnych štúdií inštitúcií, evolúcie a politik Prognostického ústavu SAV v Bratislave.

Cieľom interdisciplinárne orientovanej monografie bolo analyzovať prechod od vládnutia (riadenia) postaveného na silnej štátnej regulácii k viacúrovňovému spravovaniu (rozhodovaniu) v politike životného prostredia rozšírenej Európskej únie. Na základe teórie inštitucionálnych zmien aplikovanej na krajiny strednej a východnej Európy (SVE), ktoré prešli transformáciou z totalitných na demokratické systémy s trhovou ekonomikou, autori analyzujú príčiny zníženej kapacity adaptácie na podmienky viacúrovňového spravovania a predstavujú rôzne osvedčené inovačné mechanizmy. Úlohou štátu už nie je len regulácia, ale najmä koordinácia zodpovednosti, práv a ekonomických záujmov za silnejúcej asistencie ekonomických a občianskych partnerov.

Nosné metodické časti monografie vychádzajú zo svetovo uznávanej teórie spoločného vlastníctva, ktorú vypracovala prof. Elinor Ostromová (laureátka

Nobelovej ceny za ekonómiu, 2009) s kolektívom.

V predslve ju cituje Dr. Tatiana Kluvánková-Oravská: „*Ľudstvo má obrovský potenciál. Sami seba sme však presvedčili o genetickom predurčení politikov k vyšším schopnostiam.*“ Jasne vyjadruje, že v demokratickej spoločnosti by už rozhodnutia nemali prichádzať „zhora“, ale mali by byť verejnou voľbou aj za účasti vlastníkov pozemkov, predstaviteľov občianskych združení, ekonomických a ďalších záujmových skupín pôsobiacich na rôznych politicko-administratívnych úrovniach (EÚ, národnej, regionálnej i miestnej).

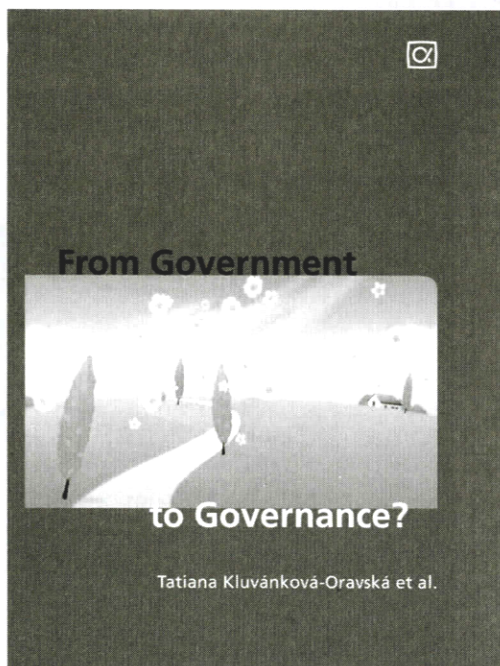
Monografia je rozdelená do dvoch hlavných častí. Prvá časť *Vývoj spravovania politiky životného prostredia v rozšírenej EÚ* má 5 kapitol, zameraných

V 1. kapitole čitateľ nájde zhodnotenie súčasnej situácie v environmentálnom rozhodovaní a podrobný výklad kľúčových pojmov. **Vládnutie, riadenie (government)** predstavuje podľa aktuálnych názorov rôznych autorov politickú kontrolu riadiaceho procesu štátnymi a inými autoritami. Ide predovšetkým o hierarchický model riadenia. Nový pojem **spravovanie (governance)** reprezentuje koordináciu širších spoločenských vzťahov bez jednoznačnej centrálnej autority a na viacerých administratívnych úrovniach.

Praktické zavádzanie dobrého, resp. nového spravovania a nových prístupov viacúrovňového rozhodovania už od r. 1980 postupne vyplynulo z trendov politiky EÚ. Ide o potrebu koordinovať politiky a kompetencie EÚ (najmä zdieľané) v kultúrnej a politicky rôznorodých členských štátoch. Čoraz častejšie sa hľadajú spôsoby presadzovania efektívnych foriem rozhodovania v rámci horizontálnej aj vertikálnej koordinácie riešenia úloh a rozdelenia kompetencií aj medzi neštátnych aktérov rozhodovania. Takýto prístup k rozhodovaniu vyžaduje aj implementácia nových smerníc EÚ, ktoré vychádzajú z princípov integrovaného manažmentu krajiny. Z doterajších skúseností vyplynulo, že smernice sa môžu efektívne uplatňovať iba ak je zabezpečená nadregionálna a cezhraničná vertikálna i horizontálna koordinácia.

V druhej a tretej kapitole sa analyzujú príčiny problémov spojených s implementáciou smerníc o ochrane biodiverzity a rámcovej smernice o vodách. Výskum potvrdil, že aj po 20 rokoch transformácie je v krajinách SVE nedostatok neformálnych mechanizmov a skúseností s kolektívnym vyjednávaním, riešením konfliktov, organizačnou kultúrou a pod.

Štvrtá kapitola je výsledkom komparatívnej analýzy, ktorá sa uskutočnila v piatich krajinách SVE (Poľsku, Českú republiku, Slovenskú republiku, Srbsku a Bielorusku). Z analýzy vyplynulo, že prechod od direktívneho riadenia k viacúrovňovému spravovaniu v politike životného prostredia v týchto krajinách je stále poznačený vplyvom



na teoretické východiská prechodu od vládnutia k viacúrovňovému spravovaniu v oblasti ochrany vôd a biodiverzity. Tento prechod od riadenia s tradične dominantným postavením centrálnej vlády k viacúrovňovému rozhodovaniu najmä v krajinách SVE stále naráža na nedostatok mechanizmov komunikácie, vyjednávania či riešenia konfliktov.

postsocialistických inštitúcií, ktorých pôsobenie výrazne znižuje kapacitu nových demokratických režimov. V krajinách SVE, ktoré vstúpili do EÚ po r. 2004, už možno hovoriť o čiastočnej konsolidácii politík a harmonizácii s novými inštitúciami EÚ. Ukazuje sa, že jedným z významných pozitív členstva v EÚ je práve záväzný mechanizmus súladu s jej právom a nezávislosť jeho uplatňovania od národných vlád.

Piata kapitola definuje koncept inštitúcií a inštitucionálnej zmeny, prezentuje problémy s uplatňovaním trhových nástrojov, a zároveň identifikuje kľúčové faktory ich úspešnosti. Vychádza z výskumu mechanizmov a nástrojov uplatňovaných hlavne v národných parkoch. Porovnáva sa tu situácia v Poľsku, na Slovensku a v Českej republike.

Druhá časť monografie *Nové nástroje a mechanizmy v spravovaní politiky životného prostredia rozšírenej Európy (prípady ochrany vôd a biodiverzity)* obsahuje 8 prípadových štúdií, ktoré ilustrujú nástroje a mechanizmy viacúrovňového spravovania. Vychádzajú z hodnotenia praktických skúseností i z experimentálnych štúdií realizovaných na Slovensku, v Českej republike, Poľsku, Maďarsku, na Cypre, vo Fínsku a v Bielorusku. Analyzujú aktuálne inštitucionálne zmeny, ktoré, ako sa ukazuje, často produkujú neefektívne usporiadanie a nekontrolované využitie prírodných zdrojov. Prípadové štúdie jasne potvrdzujú, že pre viaceré krajiny SVE sa vstup do EÚ stal hybným faktorom zmien, napr. aj vďaka implementácii pravidiel efektívneho manažmentu a spravovania, ako je napríklad participácia, mechanizmus monitoringu a kontroly. V nečlenských krajinách susediacich s EÚ sú nešťatní hráči často naďalej marginalizovaní a separovaní od procesu rozhodovania.

Z pozitívnych príkladov, ale aj z tých, ktoré poukazujú na ťažkosti pri hľadaní úspešného riešenia, si vnímavý čitateľ môže zobrať cenné poučenie. Predstavujú inovatívne spôsoby viacúrovňového spravovania, napr. vytváranie ekonomickej motivácie pre zmenu k dobrovoľnej účasti na ochrane životného prostredia v krajinách SVE (6. kapitola),

porovnanie miery adaptácie režimov ochrany prírody lesných ekosystémov v troch nových členských krajinách EÚ: Českej republike, Slovenskej republike a na Cypre (7. kapitola), spravovanie manažmentu rizika povodní na regionálnej úrovni v Nemecku (8. kapitola), úlohu dobrovoľných ochrancov prírody pri implementácii NATURA 2000 vo Fínsku (9. kapitola), problémy fungovania inštitúcií EÚ v nových členských krajinách i ostatných krajinách SVE (10. kapitola obsahuje príklad z Českej republiky a 11. kapitola z Bieloruska). Posledné dve prípadové štúdie sú venované premenám štátu z regulátora na koordinátora ekonomických záujmov a sú dokumentované príkladmi z Maďarska (12. kapitola) a Slovenska (13. kapitola).

Záveru uvedených prípadových štúdií potvrdzujú teoretické predpoklady profesorky Ostromovej a ďalších renomovaných odborníkov z oblasti ekologickej ekonomie a inštitucionálnej analýzy, že ľudia si dokážu vytvoriť systém pravidiel, ktorý zabraňuje využívaniu prírodných zdrojov nad prípustnú hodnotu a takto vytvorené systémy (inštitúty) sú často oveľa účinnejšie než regulácia, ktorú realizuje vláda.

Monografia je jedným z výstupov projektu č. 2006-035536 *Viacúrovňové rozhodovanie v ochrane životného prostredia. Nástroje a procesy v ochrane vôd a biodiverzity v Európe (GoverNat)*, riešeného od októbra 2006 do septembra 2010 ako súčasť 6. rámcového programu EÚ. Významne prispela k naplneniu hlavného cieľa projektu – priblížiť prebiehajúci celospoločenský proces premeny spôsobu rozhodovania z hierarchického na viacúrovňové a prispieť k pochopeniu procesov a nástrojov viacúrovňového rozhodovania v oblasti reálnej politiky a manažmentu ochrany vôd a biodiverzity.

Monografia môže byť veľmi podnetná najmä pre čitateľov z krajín SVE, ale aj z tých, ktoré sa o členstvo v EÚ uchádzajú. Vychádza v anglickom jazyku, aby ju mohol využiť väčší okruh záujemcov. Predkladá nové, pre nás stále ešte netradičné pohľady, ako zavádzať nové pravidlá a komunikáciu v ochrane a riadení prírodných zdrojov. Prináša odpovede na viaceré

aktuálne otázky, napríklad: Ako efektívne spravovať prírodné zdroje v podmienkach globálneho rozhodovania? Ako účinne zvýšiť kapacitu kompetentných orgánov v postsocialistických krajinách adaptovať sa na prechod od direktívneho riadenia k demokratickému rozhodovaniu? Ktoré nástroje a mechanizmy dokážu zabezpečiť výkon environmentálneho rozhodovania EÚ v nových členských štátoch za rastúceho počtu nešťatných účastníkov a ich záujmov? Môže trh poskytnúť ekonomickejšiu motiváciu k dobrovoľnej účasti na ochrane životného prostredia a presunu časti nákladov za výkon politiky životného prostredia zo štátu do súkromného sektora?

Výsledky zhrnuté v monografii môžu inšpirovať k novým prístupom a riešeniam nielen interdisciplinárnu komunitu vedcov a výskumných pracovníkov, ale aj riadiacich pracovníkov, politikov, členov mimovládnych organizácií a študentov vysokých škôl s prírodovedným, ekonomickým i technickým zameraním.

**Prof. RNDr. Mária Kozová, CSc.,
Katedra krajinskej ekológie Prírodovedeckej fakulty Univerzity
Komenského v Bratislave, Mlynská
dolina B-2, 842 15 Bratislava**

kozova@fns.uniba.sk

ERRATA

V č. 3/2010 – v článku Jany Ružičkovej: Prírodné biotopy v ekologickej sieti a príklady ich riešenia v krajine na s. 134 – 137 sme nesprávne uverejnili texty pod obr. 2 a 3. Správne znenie:

Obr. 2. Ekotunel v Hohenau an der March v Rakúsku. Foto: J. Ružičková, 2008

Obr. 3. Podchod pre obojživelníky v Moravskom Sv. Jáne počas povodne na jar 2009. Foto: J. Ružičková

Autorke a čitateľom sa ospravedlňujeme.

Redakcia