**Projekt: OP VK CZ.1.07/2.2.00/07.0178**

**Studium ekonomiky rozvoje venkova na JU v Českých Budějovicích**

**Teritoriální dopady znalostní ekonomiky**

**PŘÍPADOVÁ STUDIE č. 4**

**GOVERNANCE – zapojení veřejnosti/NNO do ochrany přírody a krajiny v regionu na příkladu vody**

**a) formulace tématu**

V posledních desetiletích vzrůstá přesvědčení vědců zkoumajících vztahy mezi ekosystémy a lidskou společností, že centralizované rozhodování o přírodních zdrojích na národní úrovni není udržitelné (viz např. Young, 2002). 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 (Bache, Flinders, 2004) nebo „polycentric“ governance (McGinnis, 1999) – tj. víceúrovňová správa.

Doporučené vědecké publikace a doplňující literatura:

* HOOGHE, L. and MARKS, G. (2003) Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance, *The American Political Science Review* 97/2, 233-243

**b) definování poznatků a dovedností, které by měli studenti získat jako výsledek práce s případovou studií**

* Cílem případové studie je seznámit studenty s teoretickým a politickým chápáním účasti veřejnosti v evropském kontextu a na konkrétních příkladech diskutovat reálné a hypotetické dopady účasti veřejnosti na rozhodování o alokaci přírodních zdrojů.

**c) popis situace a podklady**

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. Významným prvkem pro implementaci víceúrovňové správy je účast veřejnosti nebo klíčových aktérů (resp. zainteresovaných stran) na rozhodování (viz Paavola, 2007). A jak se dívají na tyto změny dosavadní ekonomické teorie?

Proč účast veřejnosti?

Prostřednictvím účasti veřejnosti má být dosaženo zvýšení veřejného povědomí o potřebě přírodní zdroje chránit a také mají být do vytváření strategických plánů začleněny různé zájmy a požadavky týkající se šetrného využívání zdrojů nebo naopak jejich neužívání či úspor. Smyslem účasti je tedy zejména poučit veřejnost a za její účasti naplánovat postupy, které budou následně implementovány bez zásadních konfliktů (tj. budou realizovány efektivně bez zbytečných nákladů a prodlev). Prosazování silnější účasti veřejnosti má rovněž oporu v tzv. Aarhuské úmluvě. Úmluva platí od roku 2001 (byla ratifikována EU v roce 2005) a ukládá účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí – tj. veřejnost má právo na přístup k informacím, na účast v procesu rozhodování a na přístup k soudům v záležitostech životního prostředí. Funkce účasti veřejnosti shrnuje přiložená tabulka.

**Tab. 1: Funkce účasti veřejnosti na rozhodování**

|  |  |
| --- | --- |
| **Funkce** | **Zdůvodnění** |
| Informační funkce | Veřejnost obdrží informace o záměrech státní správy, ale rovněž státní správa (plánovači) mohou využít vědomostí a zkušeností lokálních aktérů. |
| Kontrolní funkce | Transparentnost a otevřenost určitého procesu či postupu řízení zvyšuje možnost společenské kontroly činnosti úřadů. |
| Funkce právní ochrany | Zlepšení individuální právní pozice účastníků řízení – právní ochrana předchází správnímu řízení. Jsou lépe chráněna základní práva jednotlivců. |
| Racionalizační funkce | V důsledku zahrnutí dodatečných postojů, lokálních vědomostí apod. jsou přijímána racionální a vědomostmi podložená rozhodnutí. |
| Integrační funkce | Spolupráce mezi zainteresovanou veřejností, obcemi a státními úřady v procesu plánování podporuje loajalitu, důvěru a respekt. Subjekty mohou prosazovat své názory, využívají svá účastnická práva, ale rovněž si lépe uvědomují své účastnické povinnosti. |
| Legitimační funkce | Proces rozhodování reflektuje široké spektrum názorů a zájmů. Podporuje akceptaci konečných úředních rozhodnutí, zvyšuje legitimitu. |
| Řešení konfliktů | Zohlednění různých zájmů a hodnot v procesu plánování umožňuje lépe řešit konflikty. |
| Efektivnost | Vyšší akceptace a legitimita ve vztahu k rozhodnutím úřadů podporují efektivnější realizaci plánovaných opatření. |

Zdroj: Selle in Muro, 2006

Uvedená tabulka shrnuje cíle účasti veřejnosti – tj. z jakých důvodů je tato účast propagována nebo doporučována. V rámci vědecké komunity jsou však diskutována i možná rizika posílení role nevolených zástupců veřejnosti. Jedná se zejména o možnost prosazování dílčích zájmů, nahrazování expertních informací individuálními názory účastníků nebo riziko, že se konsensu bude dosaženo za cenu shody na (environmentálně) méně ambiciózním cíli. Účast veřejnosti je rovněž nákladný a časově náročný proces, z tohoto pohledu bývá efektivnější na lokální úrovni, avšak o alokaci přírodních zdrojů se často rozhoduje na regionální nebo národní úrovni.

Způsoby účasti veřejnosti

Pod pojmem účast veřejnosti se může v různých kontextech skrývat široká škála činností a forem. Např. Rámcová směrnice o vodě zdůrazňuje účast veřejnosti (široké veřejnosti) a tzv. zainteresovaných stran na tvorbě plánů oblastí povodí, které by měly nabývat různé podoby (viz tabulka).

**Tab. 2: Stupně účasti veřejnosti a jejich metody**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **INFORMACE** | **KONZULTACE** | **SPOLUÚČAST** | **SPOLUPRÁCE** | **DELEGOVÁNÍ** |
| Veřejnost je informována. | Veřejnost je vyslyšena před tím, než je učiněno konečné rozhodnutí. | Veřejnost může ovlivňovat konečná rozhodnutí. | Veřejnost dává souhlas s rozhodnutím. | Veřejnost sama (zčásti) rozhoduje. |
| Metody:  Vhazování zásilek, tisk, rozhlas, internet, výstavy, oběžníky, přednášky, exkurze. | Metody:  Shromáždění stanovisek, termíny veřejných projednávání, ankety, rozhovory, aktivující dotazování, zahrnutí klíčových názorových skupin. | Metody:  Pracovní skupiny, poradní grémia a fóra, komise pro plánování. | Metody:  Lokální partnerství, kulaté stoly, mediace, spolupráce při obhajování stanovisek plánu. | Metody:  Pracovní skupiny, lokální partnerství. |
| **AKTIVNÍ ÚČAST** | | |

Zdroj: Creighton in Muro, 2006

Požadavek „účasti veřejnosti“ vyvolává u veřejnosti mnohá očekávání. Odpovědné orgány si proto musí být vědomy rozsahu účasti – tj. musí být zřejmé, na co se účast vztahuje, kde je prostor pro námitky a postoje veřejnosti a jaký má veřejnost vliv na konečné rozhodnutí. Pokud není toto vyjasněno, existuje jisté riziko, že veřejnost bude mít na účast vyšší nároky, než s jakými počítají úřady. Očekávání nebudou naplněna a celý proces účasti veřejnosti bude vnímán samoúčelně a formálně. Účast veřejnosti je obvykle dodatečným vstupem do procesu přípravy plánovacích dokumentů, ke kterému by se mělo přihlížet. Zapojením do plánování však veřejnost nepřejímá politickou odpovědnost (obvykle volených zastupitelů či jiných pověřených osob). (Heiland in Muro, 2006)

Účast veřejnosti často komplikuje skutečnost, že „veřejnost“ jako jeden celek v podstatě neexistuje – vždy se jedná o mnoho dílčích veřejností (určených názorově či místně) nebo o zájmové skupiny zastupující část veřejnosti. Pokud se tedy úřady obracejí na veřejnost nediferencovaně, mohou být zklamány, když jen velmi málo lidí projeví zájem. (Selle in Muro, 2006)

Úřad jakožto subjekt nabízející proces účasti musí realisticky zhodnotit, ke komu se jeho nabídky dostanou. Obzvláště standardizované, formální postupy často nezachycují reprezentativní mínění veřejnosti. Nabídky informací a účasti musí být rozpracovány různými způsoby, aby vzbudily zájem a zohlednily různé schopnosti veřejnosti se vyjádřit. (Strastil in Muro, 2006)

Konečně je velmi důležitým faktorem načasování účasti veřejnosti. Metody participace ne-fungují všude stejně, je potřeba volit různé strategie – např. na počátku procesu plánování je lepší použít širší formu účasti než při návrzích konkrétních opatření v pozdějším stadiu procesu. Obecně však platí, že čím více rozhodnutí bylo učiněno předtím, než byla veřejnost plnohodnotně zapojena, tím menší má veřejnost možnosti ovlivnit výsledek. To je např. situace v rámci formalizovaných (a doposud preferovaných) připomínkování územních plánů, stavebních záměrů apod., kdy je veřejnost obvykle tázána na názor až v konečné fázi procesu. Tradiční úřednické rozhodování charakteristické postupem: rozhodnout – oznámit – obhájit, účast veřejnosti na rozhodování prakticky vytěsňuje. (Walesh in Muro, 2006)

Příklad požadavku účasti veřejnosti na plánování v oblasti vod a jeho naplňování v ČR

Z již zmíněné Rámcové směrnice o vodě vyplývá, že jejím hlavním cílem je dosáhnout zlepšení kvality vod, jejich ekologického potenciálu i vodního režimu krajiny v členských zemích EU. Za tímto účelem vznikají tzv. plány oblastí povodí podle nových (jednotných) pravidel. Účast veřejnosti je chápána jako významný nástroj k dosažení tohoto cíle.

Podle směrnice (i českého vodního zákona) široká veřejnost musí být v rámci předepsaného postupu především informována a je pravidelně vyzývána k předkládání stanovisek (vždy ve lhůtě 6 měsíců od zveřejnění příslušných dokumentů). Rámcová směrnice o vodě výslovně neupravuje, jaký význam se má stanoviskům přikládat. Je nutné vycházet z toho, že sice nejsou pro rozhodování závazné, avšak mělo by k nim být přihlíženo a měla by být vypořádána.

Od zapojení široké veřejnosti je nutné odlišit aktivní účast zainteresovaných stran (které jsou obvykle považovány také za součást veřejnosti a mohou předkládat stanoviska). Aktivní účast jde tedy nad rámec poskytování informací a konzultací a přiznává jednotlivým subjektům silnější účastnická práva. Podle pokynů k implementaci směrnice je aktivním zapojením „možnost zainteresovaných stran se aktivně podílet na procesu přípravy plánů formou diskuse o jednotlivých otázkách a příspěvků k jejich řešení. Zásadní pro aktivní zapojení veřejnosti je možnost účastníků proces ovlivňovat. To samozřejmě nemusí automaticky znamenat, že ponesou odpovědnost za vodní hospodářství.“ (Souhrnná strategie, 2007).

Hlavním rozdílem oproti účasti veřejnosti je, že okruh zúčastněných je užší, zatímco jejich forma účasti intenzivnější. Zatímco se u včasné účasti veřejnosti jedná o pouhé konzultace, jde při účasti zainteresovaných stran o pracovní proces, který se může uskutečňovat pomocí bilaterálních schůzí, kulatých stolů, poradních skupin, workshopů, vytvořením vodních rad, komisí apod. Jaké konkrétní formy by měl takový proces mít, ponechává Rámcová směrnice o vodě otevřené a konkretizaci přenechává národní legislativě, která má aktivní účast podpořit.

Za organizaci účasti veřejnosti byly v letech 2003 – 2009 (období vytváření plánů oblasti povodí) zodpovědné státní podniky Povodí a krajské úřady. Z monitoringu celého procesu (včetně účasti na veřejných slyšeních) a rozhovorů s účastníky vyplynuly následující poznatky:

1. Byla naplněna minimální zákonem požadovaná varianta účasti široké veřejnosti (poskytování informací, vypořádání písemných připomínek). Plánovací podklady byly zveřejněny na internetu. V masmédiích byla veřejnost informována o procesu plánování. Aktivní dlouhodobé zapojení širokého spektra zainteresovaných stran nebylo realizováno.
2. Nízká účast veřejnosti v anketách, na seminářích i v rámci samotného zasílání připomínek byla Povodími chápána jako **nezájem veřejnosti o vodní politiku**.
3. Kritika procesu účasti veřejnosti od zainteresovaných stran (zejména nevládních neziskových organizací se zájmy ochrany přírody) spočívající v netransparentnosti celého procesu nebyla Povodími akceptována.

**Námitky NNO vůči organizaci účasti veřejnosti (Povodí Moravy)**

|  |  |
| --- | --- |
| **Námitky NNO k organizaci účasti veřejnosti na plánování v oblasti vod** | **Reakce Povodí Moravy (PM)** |
| Informace pro veřejnost musí být stručné, jasné a konkrétní – ne soubory PDF o více než 50 stranách. | Každoročně je zpracována stručná brožura mapující přípravné práce v oblasti povodí Dyje. Je distribuována na seminářích. |
| Chce-li PM znát názor široké veřejnosti, mělo by si zaplatit u agentury krátký reprezentativní průzkum veřejného mínění. | PM nejsou reklamní agentura, ale státní podnik. Není v jejich zájmu plýtvat penězi na průzkumy. |
| PM by mělo lépe komunikovat s médii – udělat k plánování kampaň, jako tomu bylo u studní. | Zaměstnanci PM jsou především úředníci státní správy, kteří musí plnit stanovené termíny. Pro informovanost kohokoliv, kdo má zájem, dělají dost. Všechny informace jsou volně přístupné. |
| PM by mělo zřídit poradenská centra pro plánování v oblasti vod. | Nelze z personálních důvodů. Lidé mohou přijít přímo na PM, nebo se zeptat na vodoprávních úřadech krajů a pověřených obcí. |
| Seminář na PM, na který byly pozvány všechny ekologické NNO, se konal v polovině letních prázdnin. Řada zástupců NNO pracuje s dětmi, je proto v tomto období nedostupná. | Nikdy neexistuje termín, který by vyhovoval všem. |

Zdroj: vlastní

Detailní hodnocení procesu účasti veřejnosti na plánování v oblasti vod v ČR obsahuje článek Slavíková (2010).

**Letnění rybníka Nesyt – příklad konfliktu pro případné řešení s využitím nástrojů governance**

Iniciátor: Správa CHKO Pálava

Stav: Rybník byl vypuštěn kvůli letnění, vznikl konflikt mezi uživateli vody (rybáři, zemědělci, obce) a Správou CHKO Pálava.

Popis konfliktu: Rybník Nesyt se nachází na území CHKO Pálava a je součástí Lednické soustavy. Je to rovněž ptačí oblast Natury 2000. Intenzita využití rybníka k chovu ryb byla dlouhodobě koordinována se zájmy ochrany přírody kvůli hnízdění ptáků. Rybáři na základě dohod se správou CHKO prosekávali porosty, zřizovali štěrkové břehy i jinak zlepšovali stanoviště pro ptáky. V mezidobí, kdy docházelo k výměně nájemců rybníka, rozhodla správa CHKO na základě plánu péče o letnění rybníka – tj. o jeho částečném vypuštění za účelem podpory života ptáků. V roce 2007 byl rybník z části vypuštěn a začal vysychat – rybáři protestovali proti zhoršení kvality vody v rybníce, která se prohřála a došlo k úhynu zbytku násady i dalších vodních živočichů. Rybáři dále uvedli: „Pokud nebude dno ručně opracováno lidmi s motykami, začnou v něm chemické procesy, které nadlouho zhorší kvalitu vody. Navíc vyroste množství plevelných rostlin, podle rychlosti a plochy až tři tisíce tun, které je nutné posekat a odstranit... ochránci přírody si neuvědomují, že rozhodnutím o letnění rybníka zpečetili jeho ortel nejméně na dva roky, protože možnosti získat vodu jsou omezené.“ (Vojtek, 2007). Stěžovali si také zemědělci, že nemohou zavlažovat nové vinice (že s vypuštěním rybníka nepočítali, protože je o tom nikdo neinformoval). Občané uváděli, že jim v důsledku vypuštění rybníka poklesl stav vody ve studních. Správa CHKO argumentovala, že letnění rybníka bylo uvedeno v plánu péče (jehož kvalita je však oponenty zpochybňována) a že jeho vypuštění skutečně znamenalo neobvyklý výskyt ptactva – letnění tedy splnilo ekologický účel. „Ochránci přírody vylučují souvislost hladiny rybníka s množstvím vody ve studních. Nechali proto zpracovat studii od České geologické služby. Ta prokázala, že za pokles vody ve studnách nemůže vypuštění Nesytu, ale spíše suché jaro.“ (Solaříková, 2007) Lokální ekologické NNO podpořily rozhodnutí správy CHKO.

Celý konflikt monitorovali zástupci Biosférické rezervace Dolní Morava, kteří k němu uvedli: Správa CHKO je na svém území mocným pánem, ale svým rozhodnutím zlepšila život ptáků na úkor lidí v území, kde existoval určitý soulad mezi ochranou a užíváním přírodních zdrojů. Rozhodnutí proto nebylo šťastné, obě strany konfliktu spolu nekomunikují, je možné, že padnou soudní žaloby.

Dopad konfliktu na účast veřejnosti v rozhodování o ochraně přírody a krajiny: Jedná se o lokální konflikt, ze kterého vychází Správa CHKO Pálava v očích laické veřejnosti negativně. To ztěžuje její pozici i pozici dalších organizací se zájmy ochrany přírody při prosazovaní budoucích ekologických opatření, ke kterým bude potřebná podpora místní samosprávy, vlastníků pozemků a jiných subjektů s uživatelskými právy. Jak uvádí Hnutí Duha k budoucímu vývoji vodohospodářské politiky: „Je nezbytné, aby se do debaty zapojila i širší veřejnost. Obnova mokřadů a revitalizace vodních toků může při nedostatku informací způsobit stejnou nevoli jako výstavba přehrad.“ (Hnutí Duha, 2007)

Literatura:

* Acs, J. Zoltan, Varga Attila, *Geography, Endogenous Growth and Innovation*, International Regional Science Review 25, 1: 132 – 148, January 2002
* BACHE, I.; FLINDERS, M. 2004. Multi-level governance: conclusions and implications. In: Multi-level Governance, Bache, I, Flinders, M (eds.). 1.vyd. New York: Oxford University Press, s. 195-206. ISBN: 0199259259.
* IREAS. 2010. Lidé a voda v oblasti povodí Dyje. Distanční vzdělávací text. On-line: http://www.ireas.cz/projekty/pjk/stahuj/lide-a-voda-v-oblasti-povodi-Dyje.pdf, 15. 6. 2010.
* JÍLKOVÁ, J.; SLAVÍKOVÁ, L. 2009. Ekonomie životního prostředí na rozcestí. Politická ekonomie, 2009, č. 5, s. 660-676. ISSN: 0032-3233.
* KLUVÁNKOVÁ-ORAVSKÁ, T. 2010a (ed.). From Government to Governance? New Governance for Water and Biodiversity in an Enlarged Europe. 1. vyd. Praha: Alfa Publishing. ISBN: 978-80-87197-28-8.
* McGINNIS, M. (ed.) 1999. Polycentric Governance and Development. 1. vyd: Michigan: The University of Michigan Press. ISBN: 0-472-11039-X.
* MURO, M. 2006. Pilothafte Ermittlung und Analyse von Zielgruppen für die Information und Anhörung der Öffentlichkeit nach Art. 14 EG Wasserrahmenrichtlinie in einer Flussgebietseinheit. Umweltbundesamt, Texte 27/06.
* PAAVOLA, J. 2007. Institutions and Environmental Governance: A Reconceptualization, Ecological Economics 63 (2007), s. 93 – 103.
* SLAVÍKOVÁ, L. 2010. Performance of the WFD Public Participation Principle in the Czech Republic. In: KLUVÁNKOVÁ-ORAVSKÁ, Tatiana, aj. From Government to Governance? New Governance fo Water and Biodiversity in an Enlarged Europe. Praha : Alfa Nakladatelství, 2010, s. 161–177. 233 s.
* SOLAŘÍKOVÁ, I. (2007): Mrtvá voda? Ptákům to nevadí. Ecomonitor. (on-line: http://www.ecomonitor.cz/clanek.shtml?x=2011653, 12. 8. 2007).
* Souhrnná strategie k implementaci Rámcové směrnice o vodní politice (2007): Pokyny k zajištění účasti veřejnosti podle Rámcové směrnice vodní politiky. MZE ČR. (on-line: http://www.mze.cz/attachments/Pokyny.pdf, 21. 7. 2007).
* VOJTEK, M. (2007): Největší moravský rybník přestal existovat. Právo. (on-line: http://www.novinky.cz/domaci/nejvetsi-moravsky-rybnik-prestal-existovat\_115804\_6f90d.html, 12. 8. 2007).
* YOUNG, O. R. 2002. The Institutional Dimensions of Environmental Change – Fit, Interplay and Scale. 1. vyd. Cambridge : The MIT Press, 2002. ISBN: 0-262-74024-9.

**d) scénář vlastní výuky**

***Otázky k rekapitulaci situace a identifikaci nejdůležitějších problémů či hlavního problému***

1. Ve svém okolí/na základě informací z terénu popište příklad účasti veřejnosti na rozhodování o přírodních zdrojích (tj. problém, formy zapojení veřejnosti, výsledky zapojení veřejnosti ve vztahu k opatřením a ve vztahu ke stavu ekosystému aj.)
2. Na základě popsaného případu zhodnoťte kvalitu procesu účasti veřejnosti podle Vámi zvolených kritérií, resp. navrhněte vhodná kritéria pro hodnocení procesů (co a jak by mělo být naplněno). Jako podklad ke zpracování tohoto bodu lze použít článek Slavíková (2009).

***Otázky k popisu situace a návrhům řešení z pohledu praxe a akademické sféry***

1. Ve svém okolí/na základě informací z terénu popište konflikt, k jehož řešení by mohla přispět účast veřejnosti (tj. podstatu konfliktu, zainteresované strany, forma provedení účasti veřejnosti, očekávané výsledky)
2. Na základě popsaného případu zhodnoťte kvalitu procesu účasti veřejnosti podle Vámi zvolených kritérií, resp. navrhněte vhodná kritéria pro hodnocení procesů (co a jak by mělo být naplněno). Jako podklad ke zpracování tohoto bodu lze použít článek Slavíková (2009).

***Možnosti řešení a návrh postupu***

1. Lze dokázat, že účast veřejnosti na rozhodování o přírodních zdrojích přispívá ke zlepšení správy těchto zdrojů? Pokud ne, proč? Pokud ano, jak? Otázku diskutujte ve vztahu ke konkrétním případům (viz úkoly).