

Alternativní možnosti řízení poskytování veřejných statků ze zemědělství a lesnictví

Úvod

Jedním z problémů nedostatečné účinnosti opatření na podporu poskytování veřejných statků (VS) ze zemědělství a lesnictví je vyloučení poskytovatele z procesu jejich lokální specifikace. Smysl opatření je tak často poskytovatelům nejasný. Mnohdy, ač sami žijí v prostředí poskytování VS, nemají možnost se k jejich poskytování vyjádřit, což je i přes obecně štědré podpory demotivuje v účasti nebo v provedení požadovaných úkonů. Podobný problém je však i na straně konzumentů VS, zejména lokálních nebo lokalitu využívajících pro svoji rekreaci či je v jejich životě ovlivňuje. I oni mají potřebu se vyjádřit k poskytování VS. Obecně se s problémem neznalosti lokální nabídky a poptávky potýká celý systém – celá Společná zemědělská politika (SZP).

Pro veřejný statek v této rychlé zprávě stejně jako samotném projektu používáme volnější politickou definici referující ke zboží nebo službě ve veřejném zájmu, pro kterou je veřejná intervence opodstatněnou nutností. Ve smyslu ekonomické definice tak zahrnujeme i neúplné veřejné statky.

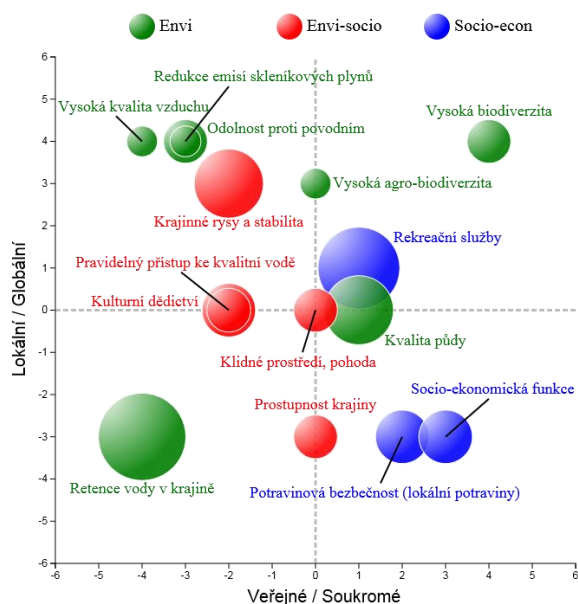
Případové studie

Projekt PROVIDE je realizován v 18 případových studiích ve 14 členských státech EU, přičemž v Itálii se pracuje se třemi případovými studiemi a ve Francii a České republice se dvěma. V ostatních partnerských zemích se zkoumá jen jedna případová studie. Případové studie referují k tzv. horkým místům (Hot Spots) v případových regionech. Případové regiony byly vybrány již v návrhu projektu a zohledňovaly požadavek pestrosti konfigurací poskytování veřejných statků (VS) ze zemědělství a lesnictví napříč EU a samozřejmě také splňovaly potřebu snadné dostupnosti pro výzkumné týmy. Pro

ČR jsme vybraly spojení dvou okresů Děčín a České Lípy ve snaze zařadit do výzkumu oblasti s pohnutou demografickou a socio-ekonomickou historií a přitom bohatou na přírodní hodnoty a kulturní dědictví.

Horká místa (a tím tedy případové studie) byla určena účastníky prvního workshopu s převážně místními aktéry.

Obr. 1 Umístění identifikovaných veřejných statků podle dopadu globálního/lokálního, nutnosti veřejné podpory/příležitosti pro soukromý sektor



Zdroj: Zpráva z 1. národního workshopu s aktéry (<https://provide.strast.cz>)

VS byly klasifikovány z hlediska jejich lokálního nebo globálního významu a z pohledu potřeby veřejné intervence či příležitosti pro soukromý sektor. Výsledky konzultace aktérů jsou shrnuty v Obr. 1. VS byly dále klasifikovány do třech kategorií i) čistě environmentální, ii) environmentálně sociální a iii) socio-ekonomické (odlišené barvami). Na první pohled je vidět dominance 3 VS: retence vody v krajině (dostupnost vody), rekreační služby (lesní krajiny) a krajinné rysy a stabilita. Soustředili jsme se na dvě z nich (retenci vody a rekreační služby) s tím, že třetí a většina ostatních VS se k nim nějakým způsobem vážou.

Všechny případové studie měly stejnou strukturu výzkumného postupu, jenž sestával ze 4 kroků:

1. zjištění stavu věcí
2. posouzení nabídky a poptávky po VS
3. identifikaci současné řídicího mechanismu (ŘM) poskytování VS, posouzení jeho funkčnosti a simulaci zlepšení/alternativy ŘM za různých podmínek pro posouzení jeho robustnosti
4. formulace doporučení a lekce z výzkumu pro rozhodovací sféru

CZ1 – dostupnost vody ve Šluknovském výběžku.

Nedostatek vody byl zdůrazňován jako problém především zemědělci z Šluknovského výběžku. Pokles podzemní vody byl v CZ1 podstatný za poslední dvě dekády a podle odborníků souvisí se změnou klimatu. Do oblasti nepřitéká žádný významný tok, dostupnost vody závisí na zadržení vody ze srážek. VS je ve studii definován pozitivně jako dostatek vody a pragmaticky ztotožněn se zlepšováním a udržováním retenční schopnosti krajiny. V prvním kroku byli konzultováni aktéři přímo zahrnuti do poskytování (případně regulování) VS „dostupnost vody“ a spotřebitelé.,

V projektu PROVIDE jsme uchopili podzemní a povrchovou vodu jako obecný statek (tedy speciální případ VS charakterizovaný omezenou vyloučitelností ze spotřeby, avšak spotřebitelé si konkurují ve spotřebě). Spotřebitelé a „poskytovatelé“ VS jsou z velké části stejní aktéři, obyvatelé, podniky a instituce v regionu. Ovšem péče o statek (vodu) zřejmě vyžaduje koordinovanou akci, která chybí včetně koordinátora.

Hlavními nástroji zadržení vody v krajině jsou různá technická opatření. Odhaduje se, že v oblasti Šluknovského výběžku bylo v minulosti na 300 rybníků a tůní, z nichž se dochovala sotva třetina v současnosti. Obdobně potřebná jsou operační opatření, jako dobrý management travních porostů včetně jejich obnovy. Kalkulace nákladů na zřízení a údržbu TO ve výši (28 CZK/m²) vycházela z šetření mezi aktéry, kteří v nedávné minulosti technická opatření realizovali. Současně proběhlo reprezentativní šetření mezi zemědělci za účelem zjistit výši kompenzace (WTA), kterou by požadovali

za poskytnutí půdy pro zřízení technických opatření (TO). Z něj vyplynul průměrný požadavek na kompenzaci 0,44 CZK/m² při absenci vlastního přímého přínosu pro zemědělce, který půdu poskytl. Tento pak klesá s až na 0,21 CZK/m² (při významném prospěchu).

Šetření také ukázalo, že zemědělci vidí potřebu TO a ve velké většině (téměř tři čtvrtiny) by se zúčastnili kolektivní akce na zvýšení retenční schopnosti krajiny. Je třeba poznamenat, že zbylých 26% respondentů, ale obhospodařuje polovinu půdy ve Šluknovském výběžku.

Dle názoru aktérů základem kolektivní akce by měl být MAS Český sever; jednak proto, že začít úplně od začátku by bylo obtížné a jednak díky její reputaci mezi aktéry. Z 8 podmínek pro možnost kolektivní akce podle Ostrom (1991) se ukázaly být 4 splněny a tři jsou v principu založené v MAS, ale výzvou bude jejich kompletní naplnění. Úkolem však bude dosáhnout poslední podmínky spočívající v uznání vnějšími autoritami, že MAS může stanovovat pravidla pro své členy.

Řídicí mechanismus založený na kolektivní akci v rámci MAS byl dále prověřen ve třech scénářích kombinujících změny vnějších podmínek (progresi změny klimatu a změny SZP) a parametry ŘM (úplná a neúplná participace zemědělců).

Fokusní skupina expertů s využitím 12 indikátorů výsledků a dopadů scénářů na dostupnost vody, ekosystém a socioekonomický systém zhodnotila, že zavedení svépomocného řídicího mechanismu zvýší zadržení vody v krajině a dostupnost vody pro zemědělství. Absence investorských farem, které pokrývají velkou část území oslabuje efekty zlepšeného ŘM, ale přínos je stále podstatný oproti současnosti. I při dramatickém zhoršení vnějších podmínek – klimatické změny a podpor SZP, kolektivní ŘM je schopný přinášet zvýšení retenční schopnosti krajiny.

CZ-2 – Rekreační funkce lesa v Geoparku Ralsko

Krajina bývalého vojenského prostoru Ralsko představuje vysokou přírodní hodnotu, nehledě na

lokální poškození v důsledku pobytu sovětské armády. Asi třetina prostoru je součástí chráněné krajinné oblasti Kokořínsko-Máchův kraj. Mnohem zásadnějším problémem pro oblast bylo narušení její sociální struktury v důsledku vysídlování a přesídlování doprovázející turbulentní politické změny v průběhu posledních 80 let. Většina bývalého vojenského prostoru se dnes nachází na území města Ralsko s extrémně nízkou hustotou osídlení (12 obyvatel na km²) a s polovinou obyvatel sociálně slabých.

Za ustanovením Národního geoparku Ralsko (NGR) bylo úsilí soukromé iniciativy ustanovené jako Geopark Ralsko o.p.s., která za tímto účelem zmobilizovala největší místní aktéry. Vzhledem k tomu, že geologické hodnoty jsou v oblasti koncentrované jen do několika míst, podstatnou částí projektu je nutně využití rekreačního potenciálu lesní krajiny pro rozvoj turismu a tak oživení venkovské ekonomiky a společnosti v této oblasti. Projekt NGR nepochybně jeví rysy kolektivní akce místní komunity, když ve správní radě zasedají hlavní aktéři v oblasti. Formální rámec národního geoparku můžeme chápat, jako snahu zajistit komunitě (aktérům sdruženým pod Geopark Ralsko o.p.s.) naplnění 4. podmínky podle Ostrom (1991) – tedy uznání vnějšími autoritami autonomie rozhodování NGR.

Cílem výzkumu v případové studii NGR (CZ-2) bylo pochopit přínos nově vzniklé řídicí struktury zaměřené na zpřístupnění rekreační funkce lesů v NGR a přitom povzbudit socioekonomické oživení oblasti. Postup výzkumu v případové studii NGR (CZ-2) je obdobný jako v případě CZ1.

Výzkum poptávkové stránky poskytování veřejných statků z lesnictví jsme rozdělili na dvě části: posouzení hodnoty lesa a) pro místní obyvatele a b) pro návštěvníky (turisty). V prvním případě (a) se hodnotila rekreační a protektivní funkce lese pro obyvatele Doks na základě vlivu vzdálenosti nemovitosti od lesa (Geoparku) na její tržní hodnotu. Podle způsobu měření vzdálenosti, model odhaduje pokles ceny nemovitostí o 25 až 95 tis CZK s každými 250 m podle toho, jak je pozice lesa definována. Pro posouzení poptávky ze strany návštěvníků jsme vyšli

ze studií Centra pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy pro CHKO Kokořínsko, CHKO Český ráj a pro Jizerské hory, jež poskytly aproximaci na 180 CZK/návštěva. Současná úroveň vnější poptávky po rekreačních službách lesa v Geoparku Ralsko se dá odhadovat kolem 15 mil. CZK při 80 tis. návštěvách za rok. Kalkulace nákladů byla základem nabídkového hodnocení VS. Z této kalkulace vyplývá, že v současnosti je náklad na jednu návštěvu 737 CZK. Ovšem návštěvnost je nízká, současné vybavení by dovolovalo bez dalších nákladů počet návštěv zvýšit o 100%. Tím, náklad na jednu návštěvu poklesne na polovinu. Ze znalosti nabídky a poptávky je možno odvodit bod rovnováhy, který může být kolem 500 tis návštěv ročně. To můžeme chápat jako potenciál a zřejmě i hrozbu. Zatím je ovšem NGR dalek turistického přetížení.

V průběhu výzkumu se ukázalo, že je spolupráce hlavních aktérů na rozvoji NGR složitá, podřívá představu integrující platformy NGR. Naproti tomu NGR má podporu místních (nebo místu nakloněných) dobrovolníků, ti však nemají žádný vliv na řízení NGR.

Druhým problémem ŘM je slabé finanční zázemí NGR. Financování NGR je založeno na limitovaných příspěvcích sponzorů a především na získávání krátkodobých a účelových prostředků z různých veřejných fondů.

Třetím problémem je, že je Geopark Ralsko o.p.s (nadace) vnímán jako „vetřelec“ do rozdělení vlastnických práv.

Ve studii navrhuje ŘM ve dvou ohledech:

- a) propojit NGR hlouběji s místní komunitou a návštěvníky buď zavedením asociovaného členství, jež by poskytovalo členům poradní hlas při důležitých rozhodnutích NGR; nebo integrací NGR do místní akční skupiny LEADER, což by vedlo k většímu sblížení NGR s podnikateli a obcemi a mohlo eliminovat problém „vetřelce“.
- b) Stabilizovat finance buď rozvojem „fundraising“ – aktivit na získávání prostředků ze soukromé sféry, nebo zavedením institucionálního příspěvku z veřejných rozpočtů na pokrytí výkonu

základního managementu a běžné administrativy.

Závěry

České případové studie se zaměřily na situace zřejmé poptávky po veřejném statku, avšak nenaplněné v důsledku slabého řídicího mechanismu. V první případové studii byl problém aktéry sice rozpoznán, ale žádná aktivita postihující problém nedostatku vody, koordinovaně v celém rozsahu před zahájením projektu PROVIDE nevznikla. V druhé případové studii se pokusila lokální elita situaci řešit založením nadace, která se následně pokusila kodifikovat svoji pozici prostřednictvím oficiálně uznaného geoparku. Nadace se však potýká se zájmy ostatních velkých hráčů a to i přes jejich účast ve správní radě NGR. Navíc je NGR finančně závislý na krátkodobých a účelových projektech a sponzorských darech.

V obou případech se nabízí pro zlepšení využít stávající MAS (LEADER). V prvním případě by mohla MAS poskytnout platformu pro kolektivní akci. MAS je dobře zavedená a má důvěru aktérů. Navíc, TO by se mohly realizovat v rámci pozemkových úprav. Ve druhém případě by se NGR mohl integrovat do existující MAS založené na širším území jako jedna z jejich aktivit. To by nadaci přiblížilo více místním aktérům a dovolovalo spolupráci s dobrovolníky i vytvářelo tlak na velké hráče ke spolupráci.

Za přínosy projektu v případové studii Šluknovska lze označit

1. Pojmenování problému selhávání mechanismu (dokonce jeho absence) v poskytování VS v regionech, které nejsou nositeli vysokých přírodních hodnot.
2. Potvrzení, že místní komunita má kapacitu problémy řešit minimálně s využitím MAS, které jsou zavedeny. Je však třeba, aby MAS, pokud se k takové akci rozhodne, byla uznána vnějšími autoritami (které jinak stejně selhávají) jako koordinátor nebo

mediátor. To současně ukazuje na potřebu budování kapacity a kompetence MAS. Investice veřejných prostředků tímto směrem se jeví jako smysluplné.

3. Projekt také ověřil, že intenzivnější zapojení aktérů do výzkumu poskytuje hlubší vhled do problémů a možností řešení. PROVIDE byl nastaven tak, aby aktéři mohli i částečně určovat směr výzkumu. Je jasné, že budoucí projekty mohou jít i dále.

Na druhé straně se v případových studiích ukázalo, že je třeba řádně vysvětlit aktérům smysl jejich zapojení a nabídnout jim nějaký prospěch z jejich účasti. Přinejmenším je třeba plánovat v projektech prostředky na nevědecké výstupy a ty pak provést v dostatečné kvalitě tak, aby mohly mít dopad na aktéry.

Odkazy

Webová stránka projektu (v angličtině):

<http://www.provide-project.eu/>

Webová stránka českého partnera projektu:

<https://provide.strast.cz/cs>

Odkaz na výsledky projektu (Deliverables):

<http://www.provide-project.eu/#publications-section>

(posouvejte se na stránce dolů doku se vás neobjeví DELIVERABLES.

Kontakt

Tomáš Ratinger

E-mail: ratinger@tc.cz

<http://www.tc.cz>

Cílem TC Policy briefs je přispět do diskuse o aktuálních tématech různých politik v ČR sdílením zkušeností či výsledků výzkumu a předkládáním návrhů a doporučení. Technologické centrum AV ČR se dlouhodobě věnuje analýzám výzkumné politiky a sektorových politik, které staví na inovacích a připravuje podklady pro strategická rozhodování státní správy. Strategické studie Technologického centra AV ČR: <http://www.strast.cz>