

TRANSPARENTNOST A ENVIRONMENTÁLNA POLITIKA

ZBORNÍK

EDITOR: RADOVAN KAZDA

Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika
2005

Transparentnosť a environmentálna politika. Zborník.

Vydal Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika, Bratislava 2005.

Publikáciu zostavil: Radovan Kazda.

Copyright © Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika

Kozia 28, 811 03 Bratislava 1

e-mail: conservative@institute.sk

www.konzervativizmus.sk

Tlač: Vydavateľstvo Michala Vaška

Nám. Kráľovnej pokoja 3, Prešov

e-mail: vmv@ntp.sk

ISBN: 80-89121-07-1

Publikácia bola vydaná vďaka podpore spoločnosti Mondi Business Paper SCP, a.s.

ÚVOD

Netransparentnosť procesov, prostredníctvom ktorých vláda realizuje svoje ciele, je veľmi vážnym problémom výkonu každej vlády. Netransparentnosť verejnej správy je „živnou pôdou“ pre vznik korupcie, klientelizmu a ďalších javov, pri ktorých dochádza k zneužívaniu právomocí decízorov (t.j. tých, ktorí politiku vlády realizujú) vo svoj prospech.

Korupcia nie je javom infikujúcim verejnú správu zvonka, ale naopak, je jedným z jej prirodzených, avšak veľmi negatívnych sprievodných znakov. Z tohto dôvodu nie je možné korupciu vo verejnej správe definitívne odstrániť, ale len eliminovať jej najvážnejšie dôsledky. Usilie o tlmenie prejavov korupcie uskutočňujú vlády najmä prostredníctvom stanovovania čo najpresnejších pravidiel pôsobenia verejnej správy a rozhodovania v nej a prostredníctvom zvyšovania kontroly vlastného hospodárenia, ktorú realizujú špecializované inštitúcie verejnej správy. Ďalším dôležitým nástrojom znižovania extrémne škodlivých prejavov korupcie je posilnenie možnosti kontroly zo strany širokej verejnosti, ktorá bola v slovenskej legislatíve uplatnená zákonom o slobodnom prístupe k informáciám v roku 2000.

Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika (KI MRŠ) však vychádza z presvedčenia, že v boji proti korupcii sa spoločnosť musí zamerať najmä na najúčinnější nástroj, ktorý významnú časť korupcie nielen obmedzuje, ale priamo odstraňuje. Je ním eliminácia rozsahu verejnej správy, teda znižovanie intenzity pôsobenia štátu v tých oblastiach života spoločnosti, v ktorých účinkovanie štátu nie je nevyhnutné a v ktorých štát často dokonca štát pôsobí ako negatívny, brzdiaci prvok rozvoja.

Systém správy ochrany životného prostredia na Slovensku sa po roku 1990 rozvinul do rozsiahlej siete inštitúcií, ktoré zabezpečujú výkon environmentálnej politiky. Realizujú ju najmä prostredníctvom príkazov, zákazov, obmedzení a kontroly (a následných možných sankcií) tých činností, ktoré využívajú niektorú zo zložiek životného prostredia. Ostatných 15 rokov je zaznamenaný neustály nárast počtu legislatívnych noriem, ktoré stanovujú obmedzenia rôznych prirodzených činností pre občanov, ale najmä pre podnikateľský sektor, ktorý využíva životné prostredie pre tvorbu bohatstva. Deje sa to napriek tomu, že životné prostredie na Slovensku disponuje dobrou a prirodzene sa zlepšujúcou kvalitou. Tieto skutočnosti naznačujú, že rozsah vplyvu štátu na podnikanie v oblasti životného prostredia je väčší, než je potrebné, a stáva sa reálnym rizikom nielen pre spomalenie hospodárskeho rastu (a z neho vyplývajúceho zlepšovania kvality životného prostredia), ale i pre rast korupcie a klientelizmu.

V snahe definovať okruh problémov týkajúcich sa transparentnosti výkonu environmentálnej politiky usporiadal KI v dňoch 19.-20. apríla 2005 v Ružomberku dvojdňovú konferenciu za účasti predstaviteľov tretieho sektora, podnikateľského sektora, akademickej obce i verejnej správy. Cieľom konferencie bolo definovať korupčné riziká súčasného manažmentu ochrany životného prostredia, ale najmä diskutovať o východiskách transparentného manažmentu ochrany životného prostredia na Slovensku.

Jedným z výstupov konferencie je tento zborník príspevkov, ktoré sú textovou podobou vybraných prednášok, ktoré odzneli na konferencii. Súčasťou zborníka sú štúdie analytikov Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika Radovana Kazdu a Dušana Slobodu, ktoré sa zaoberajú rizikami korupcie v správe ochrany životného prostredia na Slovensku, resp. v súvislosti s podporou ochrany životného prostredia prostredníctvom štrukturálnych fondov Európskej únie.

Ostatné texty vznikli ako textová podoba prednášok od zúčastnených prednášateľov, ktorých tvorili reprezentanti rôznych odvetví spoločenského diania, ktorí sa stretávajú s problémom neefektivity výkonu správy ochrany ŽP, resp. sa odborne venujú problematike možnosti zvýšenia transparentnosti a efektivity správy ochrany životného prostredia. Obsah ich textov sa nemusí zhodovať s názorom KI.

Radovan Kazda
editor

MOŽNOSTI ZNIŽOVANIA RIZÍK KORUPCIE V MANAŽMENTE OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA V SR

Radovan Kazda

1. RIZIKÁ NETRANSPARENTNOSTI VO VEREJNEJ SPRÁVE

Korupcia je podvod, zneužitie zverenej moci učený vo vlastný prospech¹. Korupcia vo vlastný prospech zahŕňa aj reprodukovany prospech pre známych, priateľov, obchodných partnerov, rodinných príslušníkov a pod. Ten, kto korumpuje, snaží sa zvýhodniť vlastné riešenie pred iným v rozpore s pravidlami, ktoré vnímame ako súčasť všeobecne akceptovaných morálnych noriem.

Verejná správa predstavuje implementáciu politiky vlády. Vzniká z rozhodnutia vlády.

Riziká a prejavy korupcie sú v rôznych formách celospoločenským problémom. Osobitne to však platí pre inštitúcie spravujúce verejné financie, teda pre verejnú správu.

Vymedzenie verejnej správy v podmienkach Slovenska v roku 2004 možno zadefinovať do nasledujúcej štruktúry orgánov a inštitúcií²:

1. Ústredná správa
 - 1.1. Štátny rozpočet
 - 1.2. Štátne fondy
 - 1.3. Privatizačné fondy
 - 1.4. Špecializované inštitúcie (napr. Slovenská konsolidačná, a.s. a Veriteľ, a.s.)
2. Fondy sociálneho zabezpečenia
 - 2.1. Sociálna poisťovňa
 - 2.2. Zdravotné poisťovne
3. Regionálna a miestna samospráva
 - 3.1. Vyššie územné celky
 - 3.2. Miestne samosprávy

¹ Wikipedia <http://en.wikipedia.org/>, alebo Zemanovičová (2002)

² Spracované podľa /Peter Gonda: Verejné financie. In: Slovensko 2004: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, 2004./

Vláda (v ponímaní vlády ako „general government“ – teda so všetkými zložkami moci) definuje verejné záujmy a ich presadzovaním poveruje verejnú správu. Činnosť verejnej správy spočíva v získavaní časti majetku občanov (najmä finančných prostriedkov – daní, poplatkov, povinných odvodov a pod.) a ich následnom prerozdeľovaní podľa cieľov a pravidiel, ktoré stanovuje vláda.

V procese prerozdeľovania sa dočasným „vlastníkom“ väčšiny týchto prostriedkov stáva verejná správa. O spôsobe naloženia s týmito cudzími prostriedkami rozhodujú konkrétni ľudia, ktorí však nie sú vlastníkami tohoto majetku. Nie sú preto dostatočne motivovaní hospodáriť s týmito prostriedkami efektívne. V praxi sa to prejavuje dodatočnými nákladmi ich rozhodnutí. Dôsledkom rozhodovania ľudí o prerozdeľovaní cudzích prostriedkov tak býva nedostatočná hospodárnosť ich spravovania (v horšom prípade až plytvanie) a priestor pre korupciu.³ Naopak, súkromný sektor, v snahe maximalizovať úžitok z narábania s vlastným majetkom, má vysoké predpoklady pre efektívne rozhodovanie.

Predpoklady pre menej efektívne rozhodovanie sa zvyšujú v situácii, keď ten, kto rozhoduje, má priamu alebo zástupnú právomoc *tvoriť cenu*. Takáto situácia je charakteristická najmä pre verejný sektor, avšak vyskytuje sa i v súkromnom sektore, najmä v prípadoch, keď poskytovateľ nejakej činnosti (statku) ponúka produkt, ktorý nemá dostatočné substitúty; to znamená, že prijímateľ nemôže využiť adekvátnu náhradu s lepšou cenou. Nízka možnosť substitútov a alternatív vedie ku vzniku *monopolov*⁴.

V tých oblastiach, v ktorých vláda reguluje prístup na trh pre obmedzený počet subjektov (či už súkromných alebo vo vlastníctve štátu), resp. sama ovláda trh s činnosťami a produktmi s menej elastickým dopytom, dochádza častejšie ku závažnejším konfliktom s prirodzenou etikou podnikania, resp. s transparentnosťou podnikania, ako v súkromnom sektore, ktorý funguje vo viac-menej slobodnom trhovom prostredí.

Najrizikovejším sektorom z hľadiska transparentnosti, efektivity a etiky rozhodnutí je verejná správa, ktorá hospodári s rozsiahlymi finančnými prostriedkami v podmienkach absencie vlastníckej zodpovednosti a motivácie k efektívnym riešeniam. Prehľad predpokladov pre ne/etické správanie sa nachádza v tab. č. 1.

³ Viac napr.: Friedman, M. – Friedman, R.: Svoboda voľby. Praha, 1992.

⁴ Problematiku monopolov, tvorcov a prijímateľov cien rozpracováva napr. Heyne (čes. vyd. 1990)

Tab. č. 1: Predpoklady pre ne/etické správanie podľa sektorov

	SÚKROMNÝ SEKTOR	VEREJNÝ SEKTOR
Možnosť alternatív a substitútov	vysoká	nízka, až žiadna
Monopoly	nízky výskyt, skôr neúplné	vysoký výskyt silných subjektov
Príklady monopolov	káblová televízia, výrobcovia software, bytové družstvá, vodárne a kanalizácie a pod.	fondy sociálneho zabezpečenia, štátne fondy, regionálna a miestna samospráva, niektoré štátne podniky atď.
Riziká korupcie	styk s verejnou správou	verejné obstarávanie, dotácie podnikateľským subjektom, licencie, povinné certifikácie a iné administratívne bariéry

Spracoval: Autor

Z uvedeného vyplýva, že činnosť v súkromnom sektore síce obsahuje riziká pre korupčné správanie, avšak vo výrazne menšej miere ako vo verejnej správe. Práve preto je cieľom tejto štúdie analyzovať riziká korupcie najmä v oblasti výkonu verejnej správy, resp. verejného sektora.

2. POSTAVENIE SPRÁVY OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA VO VEREJNEJ SPRÁVE

Účasť vlády na manažmente ochrany životného prostredia na Slovensku zabezpečuje zastrešujúca organizácia, ktorú založila vláda na tento účel: Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej MŽP SR). Ministerstvo je rozpočtovou organizáciou, ktorá je svojimi príjmami a výdavkami napojená na štátny rozpočet Slovenskej republiky⁵.

2.1. Ministerstvo životného prostredia SR

Ministerstvo je ústredným orgánom štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia. Do jej kompetencie spadajú najmä:⁶ ochrana prírody

⁵ Štatút MŽP SR, ktorý schválila vláda SR uznesením č. 773 dňa 18. augusta 2004

⁶ detto

a krajiny, vodné hospodárstvo, ochrana akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania, ochrana ovzdušia, klimatického systému Zeme a ozónovej vrstvy Zeme, obchodovanie s emisnými kvótami, ekologické aspekty územného plánovania, odpadové hospodárstvo, obaly a odpady z obalov, posudzovanie vplyvov na životné prostredie, zabezpečovanie jednotného informačného, ochrana pred povodňami a ďalšie činnosti.

V rozsahu svojej pôsobnosti ministerstvo zriaďuje rozpočtové a príspevkové organizácie a zakladá iné právnické osoby.

2.2. Organizačná štruktúra správy starostlivosti o životné prostredie

V oblasti životného prostredia pôsobia na Slovensku viaceré inštitúcie, zriadené zákonom alebo inou právnou úpravou (najmä zo strany MŽP).

Správu starostlivosti o životné prostredie na Slovensku vykonávajú nasledujúce inštitúcie⁷:

- a) Krajské úrady životného prostredia (zriadené zákonom č. 525/2003)
- b) Obvodné úrady životného prostredia (zriadené zákonom č. 525/2003)

V rezorte MŽP SR pôsobia i ďalšie organizácie, ktoré sa zaoberajú starostlivosťou o životné prostredie. V zmysle rozdelenia podľa typu správcov majetku štátu (t.j. štátna rozpočtová organizácia, štátna príspevková organizácia, štátny fond, verejnoprávna inštitúcia a iná právnická osoba, ak spravuje majetok štátu)⁸, pôsobia v roku 2005 v kompetencii MŽP SR tieto organizácie: Rozpočtové:

- a) Štátna ochrana prírody SR
- b) Slovenská inšpekcia životného prostredia
- c) Krajské úrady životného prostredia

Príspevkové:

- a) Slovenská agentúra životného prostredia
- b) Slovenské banské múzeum
- c) Slovenský hydrometeorologický ústav
- d) Správa slovenských jaskýň
- e) Zoologická záhrada Bojnice
- f) Slovenské múzeum ochrany prírody a jaskyniarstva
- g) Štátny geologický ústav Dionýza Štúra
- h) Výskumný ústav vodného hospodárstva

⁷ Zákon č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie.

⁸ Pozri zákon č. 278/1993 Z.z. o správe majetku štátu

Štátny fond:

- a) Environmentálny fond

Štátne podniky:

- a) Vodohospodárska výstavba š.p.
- b) Slovenský vodohospodársky podnik š.p.
- c) Hydroconsult š.p.

Okrem týchto organizácií pôsobi na poli správy a starostlivosti o životné prostredie niekoľko ďalších štátnych organizácií v kompetencii iných rezortov. Typickým príkladom je *Výskumný ústav pôdoznavectva a ochrany pôdy*, organizačne pôsobiaci pod Ministerstvom pôdohospodárstva SR, ktorý vykonáva časť úloh inšpekcie v oblasti ochrany pôdy.

Významná organizácia, ktorá zabezpečuje úlohy podpory ochrany životného prostredia, pôsobiaci však mimo štátny rozpočet a mimo orgány verejnej správy, je neštátny fond *Recyklačný fond*.

V ďalších častiach sa budeme podrobnejšie zaoberať štátnymi podnikmi, štátnym a neštátnym fondom, rozpočtovými organizáciami a vybranými príspevkovými inštitúciami, ktoré hospodária s najobjemnejšími rozpočtami: Slovenská agentúra životného prostredia, Slovenský hydrometeorologický ústav a Výskumný ústav vodného hospodárstva. Tieto inštitúcie vykonávajú rozsiahle a korupčne rizikové finančné transfery.

3. RIZIKÁ KORUPCIE V SPRÁVE STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

V systéme správy starostlivosti o životné prostredie, podobne ako v celom systéme verejnej správy, existuje množstvo rizík vzniku korupcie, klientelizmu a iných netransparentných procesov.

Pre zjednodušenie orientácie v problematike sa bude v ďalšej časti práce používať toto rozdelenie na hlavné oblasti vzniku korupcie:

1. Aktivity decízora na získavanie príjmov a rozhodovanie decízora o výdavkoch z verejných zdrojov – riziká prerozdelenia

Najvýznamnejšie riziká:

- príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku
- administratívne poplatky a iné poplatky a platby
- pokuty, penále a iné sankcie
- poplatky a platby z nepriemyselného a náhodného predaja a služieb
- príjmy z podnikania a vlastníctva majetku
- dividendy, prenájom priestorov
- dotácie, príspevky a iné bežné transfery
- kapitálové transfery iné kapitálové výdavky

2. Rozhodovanie decízora vo veciach výkonu verejnej správy a v sporoch (porušenie zákonov, resp. iných legislatívnych noriem) – riziká rozhodovania

Najvýznamnejšie riziká:

- udeľovanie povolení, výnimiek, zákazov
- udeľovanie pokút a iných sankcií
(tieto opatrenia súvisia i s rizikami prerozdelenia)

Takéto rozdelenie vytvára dve dobre rozlíšiteľné oblasti, ktoré sú odlišné z hľadiska hodnotiaceho prístupu: prvá dve sa týkajú objemu a spôsobu získavania a prerozdelenia financií priamo či nepriamo pochádzajúcich z verejných zdrojov (najmä zo štátneho rozpočtu), druhá sa týka princípov a mechanizmu vlády.

4. RIZIKÁ PREROZDEĽOVANIA

Prerozdeľovaním nazývame pre účely tejto práce činnosť, ktorá sa týka takých finančných transferov (predovšetkým výdavkov) organizácií, ktoré môžu byť vykonané na základe rozhodnutia decízora neefektívne alebo v rozpore s etikou. Prerozdeľovanie sa týka hospodárenia s majetkom štátu, s verejnými príjmami a výdavkami a s transfermi prispievateľov na zabezpečenie a lepšie kvality ŽP. *Decízorom* je ten, kto rozhoduje o prerozdeľovaní, v tomto prípade najmä úradník v štátnej správe, zamestnanec štátneho podniku, štátneho či neštátneho fondu.

Prerozdeľovanie v tomto význame sa týka všetkých organizácií verejnej správy, v prípade správy starostlivosti o životné prostredie ide o všetky organizácie uvedené v kapitole 2.2. Napriek tomu, že niektoré z týchto organizácií nepodliehajú povinnosti predkladať výročné odpočty, v časti zaoberajúcej sa prerozdeľovaním budeme vychádzať z údajov podľa ekonomickej štruktúry rozpočtovej klasifikácie, pretože tá poskytuje o.i. univerzálny popis rizikových príjmov a výdavkov organizácií verejnej správy.

V úvode kapitoly sa nachádza výpočet rizikových transferov v rámci procesu prerozdeľovania vo verejnej správe. V súčasnosti nedisponujeme dostatočne podrobnou analýzou jednotlivých kategórií ekonomickej klasifikácie v rozpočtovej klasifikácii z hľadiska ich korupčnej rizikovosti. Takáto štúdia by musela vychádzať z analýzy jednotlivých protikorupčných nástrojov vlády v SR, predovšetkým legislatívy týkajúcej sa kontroly hospodárenia verejnej správy, verejného obstarávania a všetkých noriem ustanovujúcich kompetencie štátnej správy v rozhodovaní o transferoch.

Z tohto dôvodu budeme riziká prerozdeľovania hodnotiť najmä z pozícií naznačených v úvode kapitoly.

4.1. Riziká korupcie podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie

Rozpočtovanie prostriedkov verejnej správy podlieha ekonomickej klasifikácii rozpočtovej klasifikácie, ktorá triedi rovnorodé druhy príjmov a výdavkov a finančných operácií na hlavné kategórie, kategórie, položky a podpoložky a umožňuje identifikáciu rozpočtových operácií podľa príjmov a výdavkov rozpočtu subjektov verejnej správy, finančných operácií s finančnými aktívami a pohybov na mimorozpočtových bankových účtoch štátnych rozpočtových organizácií, z ktorých sa nerealizuje čerpanie prostredníctvom príjmov štátneho rozpočtu a výdavkov štátneho rozpočtu⁹. V zmysle tejto klasifikácie sú realizované výročné správy rozpočtových a príspevkových organizácií i štátny rozpočet. Vykazovanie údajov podľa rozpočtovej klasifikácie tak poskytuje dostatočný rozsah informácií o základných objemoch financií prerozdeľovaných na jednotlivé položky týkajúce sa verejnej správy.

Vzhľadom na neexistenciu podrobnej štúdie analyzujúcej jednotlivé kategórie rozpočtovej klasifikácie z hľadiska ich korupčnej rizikovosti poskytneme len stručný zoznam týchto kategórií, spolu s výpočtom legislatívnych opatrení pre kontrolu nakladania s prostriedkami v jednotlivých kategóriách a so subjektívnym hodnotením ich korupčnej rizikovosti.

A. PRÍJMY

Z významných príjmov verejnej správy je potrebné spomenúť predovšetkým:

110 – 140 Dane

Komentár: Príjem z daní v manažmente ochrany životného prostredia nezohráva významnú úlohu, keďže je veľmi nízky, je stanovený obvykle pevnou sadzbou a nedáva priestor pre rozsiahle rozhodovanie decízora.

Riziko v správe ŽP: Nízke.

150 Poistné

Komentár: Položka sa netýka výkonu správy ochrany ŽP.

Riziko v správe ŽP: Nízke.

200 Nedaňové príjmy

210 Príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku

Komentár: Rizikom príjmov z vlastníctva majetku je najmä možnosť decízora rozhodnúť o prenájme hnuteľného a nehnuteľného majetku za nevýhodných podmienok. Tieto riziká sa týkajú najmä štátnych podni-

⁹ Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. decembra 2004, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie

kov, fondov a veľkých príspevkových organizácií. Riešením môže byť odpredaj nepotrebného majetku, t.j. majetku, ktorého vlastníctvo nie je nevyhnutné pre činnosť organizácie.

Riziko v správe ŽP: Zvýšené.

220 Administratívne poplatky a iné poplatky a platby

221 Administratívne poplatky

Komentár: V rezorte ŽP málo významný zdroj príjmov.

Riziko v správe ŽP: Nízke.

222 Pokuty, penále a iné sankcie

Komentár: Významné riziko najmä pre inšpekciu životného prostredia, ktorá vyberá pokuty za porušenie predpisov v oblasti ochrany životného prostredia. Stanovovanie pokút poskytuje rozsiahle možnosti pre rozhodovanie decízora.

Riziko v správe ŽP: Zvýšené.

223 Poplatky a platby z nepriemyselného a náhodného predaja a služieb

Komentár: Patria sem prijaté poplatky a platby za tovary a poskytnuté služby, ktoré nie sú priemyselnej povahy a príjmy z predaja spojené s obvyklými sociálnymi a spoločenskými službami. Ide o veľmi rozsiahly počet služieb (napr. ubytovacie služby, poradenstvo-konzultačné, znalecké posudky, služby spojené s tvorbou a ochranou životného prostredia atď.). Množstvo týchto služieb poskytuje decízorovi rozsiahle možnosti získavania osobných výhod nekorektným spôsobom. Vzhľadom na rozmanitosť a objem týchto služieb, ktoré sú v jednotlivých organizáciách správy ochrany ŽP individuálne, nie je v nich možné zhodnotiť riziko korupcie dostatočne presne.

Riziko v správe ŽP: Zvýšené.

230 Kapitálové príjmy

Komentár: Príjem z predaja hnutel'ného a nehnuteľného majetku, ktorý spĺňa kritériá hmotného a nehmotného majetku, predstavuje predstava zvýšené riziko, i keď v správe ochrany ŽP netvorí významnejší objem.

Riziko v správe ŽP: Zvýšené.

240 Úroky z tuzemských úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí, vkladov a ážio

Komentár: Nepredstavuje významné riziko.

Riziko v správe ŽP: Nízke.

290 Iné nedaňové príjmy

Komentár: V tejto oblasti nepredstavuje zásadné riziko.

Riziko v správe ŽP: Nízke.

300 Granty a transfery

Komentár: Granty sú dobrovoľné príspevky na bežné alebo kapitálové účely, za ktoré ich darca alebo sponzor nezískava žiadnu protihodnotu -

ani prospech, ani službu alebo tovar ako odplatu. Táto položka ako príjem nepredstavuje významné korupčné riziko.

Riziko v správe ŽP: Nízke.

B. VÝDAVKY

Výdavky sa delia na bežné (600) a kapitálové (700).

600 BEŽNÉ VÝDAVKY

Komentár: Bežné výdavky zahŕňajú v štátnom rozpočte platby za mzdy, platy, poisťné, tovary a služby, napr. cestovné náhrady, energie, materiál, dopravné, údržbu a opravy, nájomné. Ďalej sem patria výdavky za služby, tovary a vybavenie na vojenské účely ako napr. nákup strojov, prístrojov, zariadení a techniky (nie však obstarané políciou alebo inými bezpečnostnými silami), výstavbu výlučne vojenského charakteru a vojenských budov. Patrí sem nákup materiálu a súvisiacich miezd pri obstarávaní nehmotného majetku do 50 tis. Sk a majetku obstarávaného z bežných výdavkov vo vlastnej réžii. Patria sem však i **bežné transfery právnickým osobám tuzemským, zahraničným a jednotlivcom poskytované vo forme napr. dávok, dotácií, príspevkov, členského**. Ďalej sem patria úhrady poskytovateľom zdravotnej starostlivosti. Majetok obstarávaný z bežných výdavkov sa udržiava a opravuje (vrátane modernizácie a rekonštrukcie) vždy z bežných výdavkov.¹⁰

Rozdeľovanie dotácií a príspevkov býva z dôvodu šírky rozhodovacích právomocí štátnych úradníkov obvykle najrizikovejšou oblasťou pre vznik korupcie.

610 Mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania

Komentár: Patria sem všetky plnenia fyzickým osobám v pracovnom pomere, v služobnom pomere a v štátnozamestnaneckom pomere. Táto položka môže predstavovať mierne riziko z hľadiska vnútorných vzťahov v organizáciách (napr. pri rozhodovaní o zvýšení mzdy), vzhľadom k vonkajšiemu prostrediu však nepredstavuje žiadne významné riziko.

Riziko v správe ŽP: Nízke.

620 Poisťné a príspevkov do poisťovní

Komentár: Táto položka vzhľadom na povinné a presne stanovené pravidlá odvodov nepredstavuje žiadne významné riziko.

Riziko v správe ŽP: Nízke.

¹⁰ Metodické usmernenie MF SR k č. MF/010175/2004-42 zo dňa 8. decembra a vysvetlivky k ekonomickej klasifikácii rozpočtovej klasifikácie

630 Tovary a služby

Táto položka obsahuje množstvo subkategórií s rôznym stupňom rizika korupcie, preto sa nimi budeme zaoberať jednotlivo.

631 Cestovné náhrady

Komentár: Patria sem výdavky súvisiace s pracovnými cestami zamestnancov v pracovnom, služobnom a v štátnozamestnaneckom pomere. Cestovné náhrady sú obvykle stanovené pevnými sadzbami nepredstavujú významné riziko z hľadiska korupcie, z hľadiska efektivity hospodárenia s verejnými financiami.

Riziko v správe ŽP: Nízke.

632 Energie, voda a komunikácie

Komentár: Nepredstavujú významné riziko.

Riziko v správe ŽP: Nízke.

633 Materiál

Komentár: Patrí sem interiérové vybavenie, obstaranie napr. nábytku, kobercov, výpočtová technika, telekomunikačná technika, prevádzkové stroje, prístroje, zariadenie, technika a náradie, všeobecný materiál (napr. náhradné diely a potreby nevyhnutné pre výkon práce, kancelársky papier, tonery pre počítačové tlačiarne atď.), tlačivá a formuláre, kompaktné disky, tonery, monočlánky, batérie do mobilných telefónov, fotografický a osvetový, obchodný, na výstavy, propagačnú činnosť, čistiaci, hygienický a dezinfekčný, kytice pri občianskych obradoch, značky a tabule, laboratórne pomôcky, knihy, časopisy, noviny, učebnice, učebné pomôcky a kompenzačné pomôcky, pracovné odevy, obuv a pracovné pomôcky, potraviny, softvér a licencie, palivá ako zdroj energie, reprezentačné, intervenčné zásoby a mnoho ďalších. V zásade ide o všetok materiál potrebný k výkonu činnosti pri obstarávaní nehmotného majetku **do 50 tis. Sk** a majetku obstarávaného z bežných výdavkov vo vlastnej réžii.

V prípade týchto položiek ide o výdavky nižšej hodnoty, realizované v pomerne nízkom rozsahu. V hospodárení organizácií správy ŽP netvorí významný podiel financií. Z hľadiska transparentnosti rozhodovania však ide o pomerne vysoké riziko, keďže tieto výdavky sú viazané na priamu rozhodovaciu kompetenciu decízora, bez možnosti jeho účinnej kontroly. V prípade týchto výdavkov je však potrebné konštatovať, že patria medzi nevyhnutné investície, potrebné na výkon činnosti organizácií správy ochrany ŽP. To znamená, že použitie týchto finančných prostriedkov nemožno významnejšie obmedziť. Možnosti zefektívnenia použitia týchto prostriedkov sú taktiež veľmi nízke, nakoľko výdavky tohoto

typu **nepodliehajú zákonu o verejnom obstarávaní**¹¹. Začlenenie týchto výdavkov pod prísnejší spôsob obstarávania má sporný význam, vzhľadom na nárast nákladov s tým súvisiacich.

Riziko v správe ŽP: Zvýšené.

634 Dopravné

Komentár: Patria sem všetky výdavky na dopravu ľudí a tovaru za prevádzkovým účelom, vrátane služobných a prenajatých dopravných prostriedkov. Dopravné náklady poskytujú decízorovi rozsiahle možnosti pre rozhodovanie o ich použití. I v prípade týchto výdavkov však platí, že patria medzi nevyhnutné investície, potrebné na výkon činnosti organizácií správy ochrany ŽP. To znamená, že ich použitie nemožno významnejšie obmedziť. Možnosti znižovania rizík zneužitia prostriedkov ich účinnou kontrolou sú veľmi nízke, keďže náklady na uskutočňovanie takejto kontroly sú príliš vysoké (ide najmä o kontrolu pohybu a spotreby vozidiel) a v širšej praxi zatiaľ nerealizovateľné.

Riziko v správe ŽP: Zvýšené.

635 Rutinná a štandardná údržba

Komentár: Výdavky na práce a služby vykonávané dodávateľskými subjektami, ktorými sa zabezpečuje bežné fungovanie majetku (napr. budov, prevádzkového zariadenia, kancelárskeho vybavenia, softvéru) s výnimkou opráv a údržby dopravných prostriedkov. V prípade tejto položky nie je stanovená maximálna výška súčtu cien rovnakých druhov tovarov alebo služieb, ktorá pod ňu prináleží. V zásade teda môžeme predpokladať, že väčšina finančne významných transakcií podlieha zákonu o verejnom obstarávaní, s rizikami, ktoré i pri aplikácii tejto normy ostávajú.

Riziko v správe ŽP: Zvýšené.

636 Nájomné za nájom

Komentár: Platby za prenájom nehnuteľných a hnuťelných vecí. Riziko netransparentnosti môže vzniknúť pri výbere prenajímateľa decízorom, ktorý nepodlieha zákonu o verejnom obstarávaní.¹²

Riziko v správe ŽP: Zvýšené.

637 Služby

Komentár: Patria sem akékoľvek ďalšie vstupy na činnosť nezaradené v predchádzajúcich špecifických položkách 631 až 636 realizované dodávateľským spôsobom, resp. na dohodu o vykonaní práce, napríklad: školenia, kurzy, semináre, porady, konferencie, sympóziá, konkurzy a súťa-

¹¹ Zákon č. 523/2003 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

¹² Napr. cit.: „Podpredseda Úradu verejného obstarávania Rudolf Kulman upozorňuje, že na kúpu ani nájom nehnuteľností sa zákon o verejnom obstarávaní nevzťahuje.“ HN online, 18.7.2005

že, propagácia, reklama a inzercia, úlohy výskumu a vývoja, štúdie, expertízy, posudky atď. Tieto služby predstavujú rozsiahlu agendu s nízkym až stredne vysokým rizikom korupcie, ktoré sa prejavuje najmä v oblastiach, v ktorých decízor rozhoduje o drobných prerozdeleniach, napríklad na posudky, štúdie, expertízy, na úlohy výskumu a pod.

Riziko v správe ŽP: Zvýšené.

640 Bežné transfery

Transferové platby sú výdavky uskutočňované bez toho, aby za ne ich príjemcovia poskytovali nejaké protislužby alebo tovary (jednostranné platby).

641 Transfery v rámci verejnej správy

Komentár: Ide najmä o transfery príspevkovým organizáciám, štátnemu účelovému fondu, sociálnej poisťovni a zdravotným poisťovniam, rozpočtovej organizácii, verejnej vysokej škole, obci, vyššiemu územnému celku, Fondu národného majetku SR a ostatným subjektom verejnej správy.

V prípade týchto výdavkov ide obvykle o transfery rozdeľované podľa pevne stanovených pravidiel. Sporná je preto najmä efektívnosť použitia týchto prostriedkov, avšak riziko korupcie je nízke.

Riziko v správe ŽP: Nízke.

642 Transfery jednotlivcom a neziskovým právnickým osobám

Komentár: Zahŕňajú sa sem platby vo forme napr. príspevkov, dávok, dôchodkov, odstupného, členského, štipendií jednotlivcom a neziskovým právnickým osobám, vrátane medzinárodných so sídlom v SR. Tieto transfery zahŕňajú aj podporu napr. environmentálnych projektov, ktorá je významným prvkom prerozdelenia so širokými kompetenciami decízora. V správe ochrany ŽP tvoria tieto prostriedky veľmi vysoké riziko, ktoré je však možné eliminovať reštrikciou objemu takto prerozdeľovaných financií.

Riziko v správe ŽP: Zvýšené.

644 – 653 Ostatné

Komentár: Patria sem transfery nefinančným subjektom a transfery príspevkovým organizáciám nezaraďeným vo verejnej správe v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom SR, náklady na likvidáciu štátnych podnikov a akciových spoločností, náklady spojené s ručením Fondu národného majetku Slovenskej republiky za sprivatizovaný majetok, transfery do tuzemských finančných inštitúcií a transfery do zahraničia. V správe ochrany ŽP ide o položky objemovo nízke, avšak s vysokým rizikom korupcie.

Riziko v správe ŽP: Zvýšené.

700 KAPITÁLOVÉ VÝDAVKY

Komentár: Zahrňujú sa sem výdavky na obstaranie hmotného a nehmotného majetku, vrátane výdavkov súvisiacich s obstaraním tohto majetku v zmysle zákona č.595/2003 Z. z. o dani z príjmov. Vzhľadom k tomu, že kapitálové výdavky predstavujú vysoké riziko pre vznik korupcie, podliehajú zákonu o verejnom obstarávaní.

710 Obstarávanie kapitálových aktív

Komentár: Výdavky na obstarávanie kapitálových aktív, t.j. hmotného a nehmotného majetku. V tejto kategórii sa klasifikujú výdavky umožňujúce nadobúdať kapitálové aktíva z vlastných zdrojov rozpočtov. Táto položka zahŕňa najmä nákup pozemkov a nehmotných aktív, nákup budov, objektov alebo ich častí, strojov, prístrojov, zariadení, techniky a náradia, dopravných prostriedkov všetkých druhov, prípravnú a projektovú dokumentáciu, rekonštrukciu a modernizáciu strojov a zariadení a pod.

Riziko v správe ŽP: Zvýšené.

720 Kapitálové transfery

Komentár: Platby vykonávané s cieľom umožniť príjemcovi nadobudnúť kapitálové aktíva alebo kompenzovať ich poškodenie alebo zničenie. Ide najmä o transfery v rámci verejnej správy (napríklad obciam), transfery jednotlivcom a neziskovým právnickým osobám (napríklad občianskym združeniam), ale aj právnickej osobe založenej štátom, obcou alebo vyšším územným a ostatným právnickým osobám. V prípade prerozdeľovania v správe ochrany ŽP ide o veľmi významnú položku s rozsiahlymi rozhodovacími kompetenciami decízora a vysokým rizikom korupcie. Znižovanie rizík korupcie vedie najmä smerom k reštrikcii objemu takto prerozdeľovaných finančných prostriedkov.

Riziko v správe ŽP: Zvýšené.

C. FINANČNÉ OPERÁCIE

Finančná operácia pre účely rozpočtového procesu je každá transakcia s finančnými aktívami a finančnými pasívami. Klasifikácia finančných transakcií zodpovedá klasifikácii finančných aktív a finančných pasív (2223/96 CR EU).

1. Príjmové operácie

400 Príjmy z transakcií s finančnými aktívami a finančnými pasívami

Komentár: Patria sem splátky domácich a zahraničných úverov, pôžičiek – istín, návratných finančných výpomocí, z predaja majetkových účastí a ostatné transakcie s finančnými aktívami a finančnými pasívami.

500 Prijaté úvery, pôžičky a návratné finančné výpomoci

Komentár: Zahŕňa tuzemské úvery, pôžičky a návratné finančné výpomoci, zahraničné úvery, pôžičky a návratné finančné výpomoci.

2. Výdavkové operácie

800 Výdavky z transakcií s finančnými aktívami a finančnými pasívami

Komentár: Táto hlavná kategória pozostáva z platieb za úvery, pôžičky, návratné finančné výpomoci a kapitálovú účasť, ako aj z amortizácie (splácania) istiny úverov použitých v minulosti, nákupu majetkových účastí a ostatné výdavkové operácie finančných aktív a finančných pasív. Pre všetky finančné operácie platí, že nie sú významným rizikom pre vznik korupcie, keďže nie sú viazané na svojvoľné rozhodovanie decízora.

Riziko v správe ŽP: Nízke.

Zhodnotenie

Výpočet položiek so zvýšeným rizikom korupcie z položiek ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie uvádza tab. č. 2.

Tab. č. 2: Riziká korupcie podľa položiek ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie

kód	POLOŽKA	riziko
A.	PRÍJMY	
200	NEDAŇOVÉ PRÍJMY	
210	Príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku	zvýšené
220	Administratívne poplatky a iné poplatky a platby	
222	Pokuty, penále a iné sankcie	zvýšené
223	Poplatky a platby z nepriemyselného a náhodného predaja a služieb	zvýšené
230	Kapitálové príjmy	
B.	VÝDAVKY	
600	BEŽNÉ VÝDAVKY	
630	Tovary a služby	
633	Materiál	zvýšené
634	Dopravné	zvýšené
635	Rutinná a štandardná údržba	zvýšené
636	Nájomné za nájom	zvýšené
637	Služby	zvýšené
640	Bežné transfery	
642	Transfery jednotlivcom a neziskovým právnickým osobám	zvýšené
700	KAPITÁLOVÉ VÝDAVKY	
710	Obstarávanie kapitálových aktív	zvýšené
720	Kapitálové transfery	zvýšené

4.2. Finančný rámec správy starostlivosti o životné prostredie v rezorte MŽP SR

Pre získanie objektívneho pohľadu na mieru rizika korupcie v správe ochrany ŽP predstavuje dôležitý ukazovateľ porovnanie výdavkov na správu starostlivosti o ŽP vo vzťahu k celkovým výdavkom verejnej správy.

Príjmová zložka finančných transferov rozpočtu správy starostlivosti o životné prostredie bola v roku 2004 ovplyvnená vstupom SR do Európskej únie (EÚ) a následným pripojením sa na financovanie ochrany životného prostredia prostredníctvom štrukturálnych fondov EÚ.

Skutočné výdavky kapitoly MŽP SR na rok 2004 dosiahli **2, 969 mld Sk** (vrátane prostriedkov EÚ).¹³ V roku 2004 tvorili výdavky štátneho rozpočtu SR **323,5 mld Sk**¹⁴, to znamená, že z celkových výdavkov štátneho rozpočtu predstavujú výdavky MŽP podiel približne **0,91%**.

4.3. Rozpočtové organizácie

Rozpočtová organizácia je právnická osoba štátu, obce alebo vyššieho územného celku, ktorá je svojimi príjmami a výdavkami napojená na štátny rozpočet, rozpočet obce alebo na rozpočet vyššieho územného celku. Hospodári samostatne podľa schváleného rozpočtu s prostriedkami, ktoré jej určí zriaďovateľ v rámci svojho rozpočtu. Rozpočtová organizácia hospodári s rozpočtovými prostriedkami a s prostriedkami prijatými od iných subjektov, zostavuje svoj rozpočet príjmov a výdavkov, pritom sa riadi záväznými ukazovateľmi štátneho rozpočtu určenými zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a zriaďovateľom. Účelovo určené peňažné dary sa použijú v súlade s ich určením. Príjem z prenájmu majetku štátu v správe štátnej rozpočtovej organizácie je príjmom štátneho rozpočtu. Rozpočtová organizácia **nemôže** vykonávať podnikateľskú činnosť, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Náklady na túto činnosť musia byť kryté výnosmi z nej. Rozdiel medzi výnosmi a nákladmi po zdanení zostáva v plnom rozsahu ako doplnkový zdroj ďalšieho rozvoja a skvalitňovania činnosti rozpočtovej organizácie.¹⁵

Z uvedeného vyplýva, že **rozpočtové organizácie sú primárne zamerané na výkon (v tomto prípade environmentálnej) politiky, t.j. na rozhodovania, správne konania, kontrolnú činnosť, vydávanie zákazov a povolení, správu chránených území atď.**

¹³ Ročný komponent výročnej správy 2004, MŽP SR.

¹⁴ Bilancia príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu za rok 2004. Ministerstvo financií, 2005. Návrh štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2004.

¹⁵ Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Z hľadiska procesu prerozdelenia však vznikajú i v rozpočtových organizáciách významné riziká vzniku korupcie, najmä z dôvodu objemu prostriedkov, s ktorými hospodária.

Z rozpočtovo najvýznamnejších rozpočtových organizácií v systéme správy ochrany ŽP je potrebné spomenúť najmä Ministerstvo životného prostredia SR – ústredný orgán, Slovenskú inšpekciu životného prostredia a Štátnu ochranu prírody SR.

MŽP SR – ústredný orgán

Z celkovej sumy **2,969 mld Sk** boli zo strany MŽP použité v roku 2004 na bežné výdavky prostriedky vo výške 1,292 mld Sk¹⁶. Bežné transfery tvorí v MŽP SR v roku 2004 sumu 878,39 mil. Sk.

Ústredný orgán MŽP SR zabezpečuje všetky úlohy na poli zahraničných vzťahov, tvorby legislatívy, výkonu environmentálnej politiky a pod., s výnimkou tých, ktorými poveruje organizácie vo svojej pôsobnosti. Možnosti znižovania rizík korupcie redukciou verejných výdavkov ústredného orgánu spočívajú najmä v redukcii záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných dohôd a zo v súčasnosti platnej legislatívy.

Slovenská inšpekcia životného prostredia

Slovenská inšpekcia životného prostredia (SIŽP) je rozpočtová organizácia MŽP SR, to znamená, že zdrojom jej príjmov je MŽP SR, s výnimkou ne-daňových príjmov organizácie. Výdavky SIŽP činili v roku 2004 sumu **113,5 mil. Sk**. SIŽP nie je významným prerozdelením prostriedkov štátneho rozpočtu, okrem prostriedkov, ktoré spotrebováva na vlastnú činnosť.

Riziká činnosti SIŽP spočívajú najmä v jeho širokých rozhodovacích kompetenciách, o ktorých bude pojednané v ďalej. Z hľadiska znižovania rizík prerozdelenia sa nenavrhujú žiadne významné reštriktívne opatrenia, s výnimkou štandardných opatrení na zvýšenie kontroly nakladania s prostriedkami verejných financií. Taktiež je potrebné vykonať redukciu činnosti SIŽP len na aktivity nevyhnutne spojené inšpekciou v oblasti ochrany ŽP.

Štátna ochrana prírody SR

Štátna ochrana prírody SR (ŠOP SR) čerpala v roku 2004 prostriedky vo výške **171,5 mil. Sk**.

ŠOP SR je rozpočtovou organizáciou, ktorá neprerozdeľuje prostriedky štátneho rozpočtu, okrem prostriedkov, ktoré spotrebováva na vlastnú činnosť. ŠOP SR zabezpečuje najmä úlohy na úseku všeobecnej ochrany prírody, územnej ochrany prírody a krajiny, druhovej ochrany živočíchov, rastlín,

¹⁶ Ročný komponent výročnej správy 2004. MŽP SR.

nerastov a skamenelín, ochrany drevín, ochrany biologickej a krajinnej diverzity a zachovania ekologickej stability¹⁷. ŠOP SR rieši úlohy zamerané na tieto oblasti v rámci kontraktu s MŽP SR.

ŠOP SR spolupôsobí pri rozhodovaní úradov životného prostredia ako poradný orgán. V záujme znižovania objemu korupčne rizikových transferov je potrebné vykonať najmä zásadnú redukciu činnosti ŠOP SR len na aktivity nevyhnutne spojené so správou chránených území SR.

4.4. Príspevkové organizácie

Príspevková organizácia je právnická osoba štátu, obce a vyššieho územného celku, ktorej menej ako 50 % výrobných nákladov je pokrytých tržbami, a ktorá je na štátny rozpočet, rozpočet obce alebo na rozpočet vyššieho územného celku napojená príspevkom. Platia pre ňu finančné vzťahy určené zriaďovateľom v rámci jeho rozpočtu. Príspevková organizácia hospodári podľa svojho rozpočtu nákladov, výnosov a výsledku hospodárenia. Jej rozpočet zahŕňa aj príspevok z rozpočtu zriaďovateľa, prostriedky vlastných finančných fondov, prostriedky prijaté od iných subjektov. Príspevková organizácia môže vykonávať so súhlasom zriaďovateľa podnikateľskú činnosť nad rámec hlavnej činnosti, pre ktorú bola zriadená, iba ak plní úlohy určené zriaďovateľom. Náklady na podnikateľskú činnosť musia byť kryté výnosmi z nej. Výnosy a náklady na túto činnosť sa nerozpočtujú a sledujú sa na samostatnom účte.¹⁸

Z uvedeného vyplýva, že **príspevkové organizácie sú primárne zamerané na servisné práce súvisiace s výkonom (environmentálnej) politiky**, t.j. správa chránených území, jaskýň, vedenie evidencie, spracovanie analýz a štúdií, monitoring, zastupovanie Slovenska v medzinárodných organizáciách atď.

Vzhľadom k možnosti podnikat' preto pribúdajú v príspevkových organizáciách významné riziká vzniku korupcie súvisiace s podnikaním (prenájom priestorov, kapitálové výdavky atď.).

Problémom príspevkových organizácií z hľadiska transparentnosti ich činnosti je aj ich pôsobenie na trhu ako konkurencia súkromným spoločnostiam, za zvýhodnených podmienok prístupu na trh, najmä z tých dôvodov, že príspevkové organizácie buď získavajú štátne objednávky bez vypísania súťaže (kontraktom so svojim zakladateľom), alebo vstupujú na trh s výhodou stabilného krytia časti príjmov zo štátneho rozpočtu, čo môže pôsobiť

¹⁷ Štatút Štátnej ochrany prírody Slovenskej republiky zo 7. novembra 2003 č. 45/2003-5.

¹⁸ Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

ako komparatívna výhoda. Tieto skutočnosti sa týkajú najmä oblasti vedy a výskumu, spracovania odborných štúdií, posudkov a pod.

Ďalší problém príspevkových organizácií sa týka verejného obstarávania, ktoré sa rozdelením na jednotlivé organizácie stáva nežiadúco decentralizovaným, keďže rozširuje počet decízorov. Proces verejného obstarávania sa v kompetencii centrálneho orgánu stáva prehľadnejším a ľahšie kontrolovateľným. Výhodou je i fakt, že decízori na centrálnej úrovni majú slabšie väzby na finálnych užívateľov obstaraného majetku, čo znižuje riziko klientelizmu. Z tohto dôvodu je z hľadiska boja proti korupcii potrebné zvážiť potrebu existencie príspevkových organizácií verejnej správy.

Z rozpočtovo najvýznamnejších príspevkových organizácií v systéme správy ochrany ŽP je potrebné spomenúť najmä Výskumný ústav vodného hospodárstva, Slovenský hydrometeorologický ústav a Slovenskú agentúru životného prostredia.

Slovenský hydrometeorologický ústav

Ústav je odbornou organizáciou a venuje sa zabezpečovaniu úloh v oblasti starostlivosti o životné prostredie, najmä: monitorovaniu kvantitatívnych a kvalitatívnych parametrov, charakterizujúcich stav ovzdušia a vôd na území SR (najmä hydroológia a klimatológia), zhromažďovanie, validáciu, hodnotenie, archiváciu a interpretáciu údajov a informácií o stave a režime ovzdušia a vôd, poskytovania údajov a informácií o stave a režime ovzdušia a vôd (meteorológia) a ďalším.

Výdavky SHMÚ tvorili v roku 2004 sumu **457,34 mil. Sk**, z toho transfer z MŽP SR činil 410,38 mil. Sk.

SHMÚ je najväčšou príspevkovou organizáciou v rezorte MŽP SR. Viac ako polovica jej výdavkov je určená na Povodňový varovný a predpovedný systém (POVAPSYS), ktorá spočíva v budovaní siete monitorovacích bodov a v správe monitoringu. Zvyšok výdavkov pokrývajú služby predpovedí (počasie a pod.), výskumná a vedecká činnosť, medzinárodná spolupráca a ďalšie aktivity.

V prípade SHMÚ je z hľadiska znižovania rizík korupcie potrebné prehodnotiť potrebu množstva jej aktivít, najmä však vedecko-výskumných, nakoľko systém rezortného výskumu v iných odvetviach prechádza zásadnou reštrikciou z dôvodu jeho neefektívnosti. Tieto je potrebné zrušiť. Taktiež treba eliminovať spôsob zastupovania SR v zahraničných odborných inštitúciách a orgánoch prostredníctvom zamestnancov rezortných inštitúcií, SHMÚ nevnímajúc.

Služby meteorológie a klimatológie v SHMÚ sú v súčasnosti postavené na príjme z transferu zo štátneho rozpočtu, čím SHMÚ dosahuje nežiadúce zvý-

hodnené postavenie v konkurenčnom prostredí poskytovateľov služieb meteorológie a klimatológie. Túto zložku činnosti SHMÚ je potrebné privatizovať.

System POVAPSYS je potrebné reštrukturalizovať tak, aby zohľadňoval regionálne odlišnosti nákladov na protipovodňovú ochranu, priblížením systému k správcovstvu vôd. Tieto aktivity však musia nadväzovať na zásadnú reformu vodného hospodárstva SR.

Slovenská agentúra životného prostredia

Slovenská agentúra životného prostredia (SAŽP) pôsobí od roku 1993 ako odborná organizácia zameraná na starostlivosť o životné prostredie, rozvoj environmentalistiky a tvorbu krajiny v súlade so zásadami trvalo udržateľného rozvoja.

Náklady SAŽP v roku 2004 činili sumu 217,37 mil. Sk, pričom zo štátneho rozpočtu získali 171,69 mil. Sk a vlastné príjmy činili 48 mil. Sk.¹⁹

SAŽP sa organizačne člení najmä na desať centier, ktoré sa špecifikujú na jednotlivé úseky pôsobenia:

- a) Centrum odpadového hospodárstva a environmentálneho manažérstva v Bratislave,
- b) Centrum tvorby krajiny v Banskej Bystrici,
- c) Centrum environmentálnej regionalizácie v Košiciach,
- d) Centrum environmentalistiky a informatiky v Banskej Bystrici,
- e) Centrum programovania environmentálnych projektov v Banskej Štiavnici,
- f) Centrum environmentálnej výchovy a propagácie v Banskej Bystrici,
- g) Centrum krajinnoeekologického plánovania v Prešove,
- h) Centrum integrovanej starostlivosti o krajinu v Bratislave,
- i) Centrum zložiek životného prostredia v Žiline,
- j) Centrum pre revitalizáciu zaťažených oblastí v Prievidzi,
- k) ústredie v Banskej Bystrici.

Agentúra pripravuje pre ministerstvo odborné podklady pre návrhy stratégií, koncepcií, programov a právnych predpisov, vykonáva koordináciu odborných činností, pripravuje a realizuje rôzne podujatia a plní množstvo ďalších úloh.

V prípade SAŽP je problémom z hľadiska rizík korupcie objem majetku a prostriedkov, s ktorými hospodári. SAŽP charakterizuje nesúrodý rozsah činností s nejasnou koncepciou a sporným významom. Výrazný podiel činnosti sa venuje rôznym koncepčným materiálom, štúdiám a pod., teda činnostiam, ktoré nie je potrebné viazať na činnosť samostatnej organizácie, resp. na služby, ktoré má poskytovať štát.

¹⁹ SAŽP. Výročná správa za rok 2004.

Pre zníženie rizík korupcie je potrebné vykonať transformáciu činnosti SAŽP s výraznou redukciou služieb, ktoré si objednáva zakladateľská organizácia (MŽP SR), smerujúcou k zrušeniu väčšiny jej činností i existencie SAŽP ako samostatnej organizácie.

Výskumný ústav vodného hospodárstva

Výskumný ústav vodného hospodárstva (VÚVH) je vedecko-výskumným pracoviskom zameraným na oblasť vôd. Okrem svojej hlavnej činnosti pôsobí VÚVH i ako kalibračné, typizačné a normalizačné pracovisko, venuje sa poradenským a iným aktivitám.

Rozpočet VÚVH v roku 2004 činili **154,21 mil. Sk**, z toho transfer zo štátneho rozpočtu 88,94 mil. Sk.

Za účelom redukcie korupčne rizikových transferov je v prípade tejto inštitúcie potrebné zvážiť ďalšie pôsobenie rezortného výskumu v rozsahu, aký vykonáva VÚVH. Potreba redukcie rezortného výskumu sa týka prakticky všetkých príspevkových i rozpočtových organizácií v rezorte MŽP SR. V prípade VÚVH je potrebné inštitúciu zrušiť, resp. zrealizovať transformáciu inštitúcie na súkromnú spoločnosť.

4.5. Podiel rizikových operácií v prerozdeľovaní v rozpočtových a príspevkových organizáciách

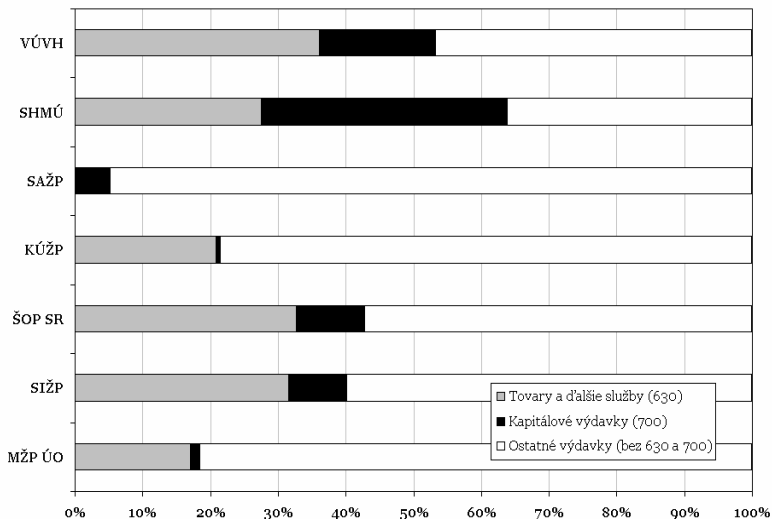
Pre objasnenie významu reštrikcií neefektívnych prvkov v správe ochrany ŽP ako najúčinniejšieho nástroja boja proti korupcii uvádzame porovnanie podielu vybraných rizikových transferov v jednotlivých inštitúciách verejnej správy k celkovému rozpočtu týchto inštitúcií.

Významnejšie rizikové rozpočtové položky sú uvedené v tab. č. 2. Tieto hodnotenia vychádzajú z ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie, ktorá sa vzťahuje na štátne rozpočtové organizácie, štátne príspevkové organizácie a štátne účelové fondy.²⁰ Vzhľadom k tomu, že jediný štátny fond v kompetencii MŽP SR – Environmentálny fond – vznikol až k 1.1.2005, uvádzame v grafe č. 1 len porovnania vybraných štátnych rozpočtových a štátnych príspevkových organizácií.

Ako vyplýva z grafu č. 1, výdavky organizácií na rizikový transfer 630 – Tovary a ďalšie služby tvoria cca. 10-35 % rozpočtu organizácií, položka 700 – Kapitálové výdavky tvorí 1-36 % rozpočtu.

²⁰ Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Graf č. 1: Podiel vybraných rizikových operácií v prerozdeľovaní v rozpočtových a príspevkových organizáciách v roku 2004



Zdroj: Autor.

Pozn.: Údaje o položke 630 v prípade SAŽP chýbajú.

4.6. Štátne podniky

Z hľadiska objemu aktív, dotácií zo štátneho rozpočtu i rozsahu nakladania s majetkom štátu patria medzi najvýznamnejších prerozdeľovateľov štátne podniky. Pod zakladateľskú kompetenciu rezortu životného prostredia patria tri štátne podniky: Slovenský vodohospodársky podnik, Vodohospodárska výstavba a Hydroconsult Bratislava.

Slovenský vodohospodársky podnik, š.p.

Hlavnou činnosťou štátneho podniku Slovenský vodohospodársky podnik (SVP, š.p.) je správa zverených vodných tokov a zabezpečenie všetkých ich funkcií, výkon práva hospodárenia s vodnými

tokmi a vodohospodárskymi dielami, ktoré sú na nich vybudované. Kmeňové imanie podniku činí v súčasnosti sumu 27,68 mld Sk²¹, počet zamestnancov prevažuje 4 300 a takže ide o jeden z najväčších podnikateľských subjektov na Slovensku.

²¹ Obchodný register. www.orrsr.sk

SVP, š.p. vykonával investičnú výstavbu v rokoch 1999–2003 v rozsahu 800 mil – 1 mld Sk ročne. V roku 2003 hospodáril s nákladmi **3,016 mld Sk**, výnosy činili 2,63 mld Sk.²²

SVP ako štátny podnik obstaráva tovary a služby podľa zákona o verejnom obstarávaní. Vzhľadom na mimoriadne vysoký objem výdavkov, z ktorých významný podiel tvorí investičná výstavba a nákup materiálov (teda obstarávanie), ako aj fakt, že činnosť SVP š.p. má v oblasti správy vôd monopolné postavenie, možno **pôsobenie SVP š.p. na trhu v jeho súčasnej štruktúre hodnotiť ako korupčne vysoko rizikové.**

Vzhľadom na zložitosť problematiky transformácie vodného hospodárstva, ako aj nedostatku zodpovedajúcich analýz a praktických príkladov uskutočnených účinných reforiem vodného hospodárstva, neposkytujeme presné odporúčanie pre transformáciu podniku. Možnosti znižovania rizík vzniku korupcie by však mali jednoznačne smerovať k posilneniu konkurencie v správe vôd a k znižovaniu účasti štátu na tejto správe.

Vodohospodárska výstavba, š.p.

Štátny podnik Vodohospodárska výstavba podniká v oblasti vodného hospodárstva a hydroenergetiky. K najvýznamnejším podnikateľským aktivitám patrí prevádzkovanie vodných stavieb, výroba a rozvod elektriny, vykonávanie inžinierskych, priemyselných, bytových a občianskych stavieb.

Kmeňové imanie podniku činí v súčasnosti sumu 9,22 mld Sk²³, majetok v roku 2004 činil 38,2 mld Sk²⁴. V roku 2004 hospodáril s nákladmi vo výške **2,45 mld. Sk**, výnosy činili 3,00 mld Sk.

Vodohospodárska výstavba, š.p. ako štátny podnik taktiež obstaráva tovary a služby podľa zákona o verejnom obstarávaní. I v prípade tohto podniku platí, že vzhľadom na mimoriadne vysoký objem výdavkov tvorí obstarávanie, možno pôsobenie SVP š.p. na trhu v jeho súčasnej štruktúre hodnotiť ako **korupčne vysoko rizikové.**

Možnosti znižovania rizík vzniku korupcie by v tomto prípade mali smerovať k znižovaniu vlastníckej účasti štátu v podniku.

Hydroconsult Bratislava, š.p.

Hydroconsult Bratislava, š.p. je projekčno-inžinierska, poradenská a dodávateľská organizácia, zaoberajúca sa pozemnými a vodohospodárskymi stavbami na Slovensku a v zahraničí. V súčasnosti sa podieľa najmä na projektoch súvisiacich s výstavbou hydrotechnických diel a zariadení pre za-

²² Výročná správa SVP, š.p. za rok 2003

²³ Obchodný register. www.orsr.sk

²⁴ Výročná správa Vodohospodárkej výstavby š.p. za rok 2004.

bezpečenie zdrojov pitnej a prevádzkovej vody, vodovodných a kanalizačných sietí, odkanalizovaním a čistením odpadových vôd všetkého druhu, výstavbou rodinných domov, administratívnych a priemyselných komplexov.

V roku 2004 hospodáril s nákladmi vo výške **72,10 mil. Sk**, výnosy činili 76,02 mil. Sk. Hydroconsult podniká s objemom finančných prostriedkov, ktorý je výrazne nižší než u predchádzajúcich dvoch štátnych podnikov. Vzhľadom vysoký objem nákladov, ktorý tvorili poddodávky (37,71 mil. Sk), však možno pôsobenie Hydroconsultu na trhu v jeho súčasnej štruktúre hodnotiť ako **korupčne rizikové**.

Možnosti znižovania rizík vzniku korupcie by v tomto prípade mali smerovať k privatizácii podniku.

Vláda SR v roku 2002 odsúhlasila privatizáciu časti podniku, avšak o dva roky neskôr toto rozhodnutie zrušila.²⁵

4.7. Štátne a neštátne fondy

Environmentálny fond

V roku 2001 presadila Vláda SR zrušenie desiatich štátnych fondov, vrátane Štátneho fondu životného prostredia (ŠFŽP). Viedla k tomu racionálna snaha o väčšiu kontrolu a transparentnosť nakladania s prostriedkami fondov, predovšetkým fakt, že „v rámci urýchlenia ozdravenia celého sektora verejných financií, najmä vzhľadom na zvýšenie zodpovednosti štátu za schodok verejných financií, je nevyhnutné dostať pod kontrolu centra aj oblasti štátnych fondov“²⁶. V prípade ŠFŽP konštatovala „negatívne ekonomické dôsledky nakladania s prostriedkami fondu“ napríklad Zelená správa za rok 1999.

V roku 2004 vznikol napriek nesúhlasu vlády Environmentálny fond (EF), ktorý začal pôsobiť začiatkom roku 2005. Úlohou Environmentálneho fondu je poskytovať prostriedky fondu na rôzne účely, ktoré však nie sú detailne špecifikované. Ide najmä o podporu činností zameraných na dosiahnutie cieľov štátnej environmentálnej politiky na celoštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni, podporu prieskumu, výskumu a vývoja zameraného na zisťovanie a zlepšenie stavu životného prostredia, podporu environmentálnej výchovy, vzdelávania a propagácie, podporu riešenia mimoriadne závažnej environmentálnej situácie a pod.

Rozpočet Environmentálneho fondu na rok 2005 je navrhnutý ako vyrovnaný v príjmovej aj výdavkovej časti v sume 1,3 mld Sk²⁷. Nie je napojený na štátny rozpočet žiadnymi finančnými vzťahmi, dominantnú väč-

²⁵ Uznesenie Vlády SR č. č. 747/2002 a č. 898/2004

²⁶ Dôvodová správa k zákonu o zrušení niektorých štátnych fondov.

²⁷ Zdroj: Návrh rozpočtu Environmentálneho fondu na roky 2005–2007. Materiál na pripomienkové konanie za rezort MŽP SR. Číslo materiálu 63/2005-8.

šinu príjmov tvoria pokuty a poplatky za znečistenie jednotlivých zložiek ŽP (vypúšťanie odpadových vôd do povrchových vôd, znečisťovanie ovzdušia) a za odber podzemnej vody.

V návrhu rozpočtu EF tvoria korupčne rizikové výdavky drvivú väčšinu výdavkov fondu: tovary a služby (630) 6 245 tis. Sk, **bežné transfery (640) 339 225 tis. Sk**, obstarávanie kapitálových aktív (710) 2 040 tis. Sk a **kapitálové transfery (720) 886 030 tis. Sk**. Väčšinu plánovaných výdavkov tvorí podpora environmentálnych projektov a investícií v nakladaní s odpadovými vodami (čistiarne odpadových vôd a pod.).

Znižovanie rizík korupcie v prípade EF musí viesť k reštrukturalizácii príjmov a výdavkov fondu smerom k prehľadnejšej identifikácii (prepojeniu) platcov s finálnymi prijímateľmi. To vedie k potrebe reštrukturalizácie celého sektora vodného hospodárstva, ktorý v súčasnosti vykazuje značnú neprehľadnosť platieb za služby spojené s užívaním vôd, ale i systému ochrany ovzdušia, neidentifikovaného s tými, ktorí znášajú externalitu znečisťovateľov ovzdušia. Takáto reštrukturalizácia by mala viesť nielen k zrušeniu EF, ale i celého systému jeho príjmov v rezorte ŽP.

Recyklačný fond

Recyklačný fond (RF) je neštátny účelový fond, v ktorom sa sústreďujú peňažné prostriedky na podporu zberu, zhodnotenia a spracovania opotrebovaných batérií a akumulátorov, odpadových olejov, opotrebovaných pneumatík, viacvrstvových kombinovaných materiálov, elektrozariadení, plastov, papiera, skla, vozidiel, odpadov z kovových obalov.²⁸

Zdrojom príjmov RF sú povinné príspevky výrobcov a dovozcov recyklovateľných materiálov (batérií a akumulátorov, olejov, pneumatík, viacvrstvových kombinovaných materiálov, plastov, papiera, skla, vozidiel, kovových obalov a iných).

Príjmy RF činili v roku 2004 sumu **858,02 mil. Sk**, výdavky na správu fondu činili 65,42 mil. Sk, prijaté žiadosti na podporu činili 574,61 mil. Sk.²⁹

Celkový objem výdavkov Recyklačný fond vo svojej správe nezverejnili.

Recyklačný fond napriek tomu, že zhromažďuje a prerozdeľuje finančné prostriedky vymáhané štátom, je ako neštátny fond vyňatý spod kontroly viacerých kontrolných mechanizmov (NKÚ, Vláda SR a pod.). Riaditeľa nemeňuje minister, ale volia členovia správnej rady, ktorých menujú ministri hospodárstva a životného prostredia. Riaditeľ pritom určuje mzdy a rozhoduje o poskytovaní cestovných náhrad zamestnancom i členom správnej ra-

²⁸ Zákon č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁹ Výročná správa Recyklačného fondu, 2004.

dy a členom dozornej rady, čo vytvára nežiadúci tlak na nezávislosť rozhodovania riaditeľa.

RF nestanovuje žiadny mechanizmus na meranie účelnosti vynaložených prostriedkov a nedisponuje účinným mechanizmom kontroly neplatičov (údaje o pomere neplatičov sa pohybujú – v závislosti od zdroja – v rozsahu 30–97%). RF je sporný aj z hľadiska identifikácie prispievateľov do fondu s použitými prostriedkami fondu. Prostriedky fondu sú používané i na podporu nákupu strojov, zariadení a budovanie stavieb na recykláciu odpadu, čím deformujú podnikateľské prostredie na trhu s recykláciou odpadu. Ďalším problémom je vysoký tlak finančného objemu požiadaviek na rozsah financií, ktoré je možné použiť (v roku 2004 bolo schválených len 28,5% financií z objemu, ktorý požadovali žiadosti), čo vytvára vysoké riziko korupčného konania. Recyklačný fond nemá stanovené nijaké presne kvantifikovateľné objemy recyklácie a zhodnotenia odpadov, ktoré musí dosiahnuť. Štát teda od fondu nepožaduje zodpovednosť za plnenia cieľov, pre ktoré fond vznikol. Toto vytvára prostredie pre finančné toky, z ktorých môžu profitovať „spriatelnené“ i rôzne „virtuálne“ firmy – navyše s projektmi, ktoré s účelmi fondu až tak veľa spoločného nemajú.

Z hľadiska zverejňovania informácií poskytuje RF výročné správy s neprehľadným rozpočtom, z ktorého nie je možné získať podrobné informácie o výdavkoch fondu.

Mechanizmus prerodzenia finančných prostriedkov Recyklačným fondom a objem týchto prostriedkov činí z RF **najrizikovejšiu inštitúciu z hľadiska rizík vzniku korupcie**.

V záujme znižovania rizík korupcie v manažmente ochrany ŽP je potrebné Recyklačný fond zrušiť. Spoplatňovanie produkcie a dovozu recyklovateľných materiálov, vzhľadom na požiadavky vyplývajúce z členstva SR v EÚ, je potrebné transformovať na systém, ktorý zvýši identifikáciu prispievateľov s prijímateľmi podpory, prostredníctvom posilnenia trhových mechanizmov (napr. cez súkromné obchodné spoločnosti).

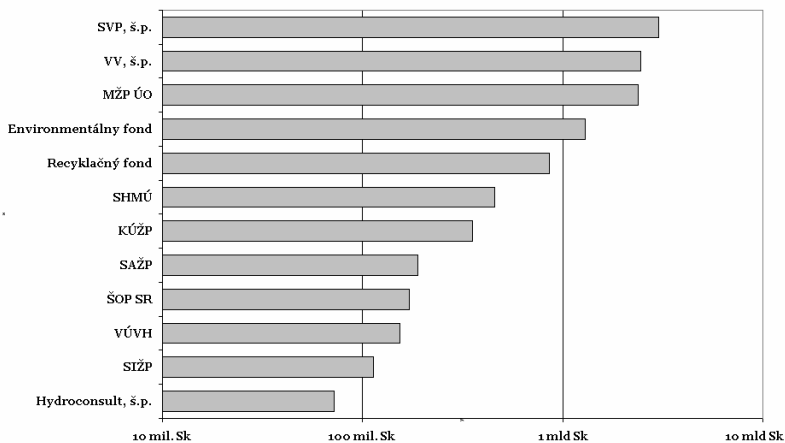
4.8. Porovnanie výdavkov organizácií pôsobiacich v oblasti ochrany ŽP

Porovnanie výdavkov vybraných organizácií pôsobiacich v oblasti ochrany ŽP (v logaritmickej miere) – poskytuje graf č. 2. Údaje zobrazené v grafe vyjadrujú orientačnú, rámcovú hodnotu, nakoľko presne porovnateľné údaje sa u všetkých organizácií nepodarilo získať, najmä z dôvodu odlišných prístupov k spracovaniu rozpočtu u jednotlivých typoch organizácií, ako aj ochoty poskytovať tieto údaje.

Z porovnania vyplýva, že výrazne najväčšími výdavkami v oblasti životného prostredia disponujú štátne podniky Slovenský vodohospodársky,

š.p. a Vodohospodárska výstavba, š.p., na tretom mieste je ústredný orgán MŽP SR (najmä však z dôvodu započítaných transferov rozpočtovým organizáciám), s približne miliardovými rozpočtami hospodária Recyklačný a Environmentálny fond. Tieto inštitúcie môžeme považovať za najrizikovejšie z hľadiska možnosti vzniku netransparentných procesov.

Graf. č. 2: Prehľad výdavkov organizácií pôsobiacich v správe ochrany ŽP (orientačné údaje)



Pozn.: Spracované na základe výročných správ a rozpočtov organizácií. V prípade SVP, š.p. ide o údaj za rok 2003, v prípade Environmentálneho fondu o plán výdavkov na rok 2005. Ostatné údaje sú za rok 2004.

5. RIZIKÁ ROZHODOVANIA

Rozhodovaním nazývame pre účely tejto práce takú činnosť decízora, v ktorej udeľuje rozhodnutie o povolení k vykonávaniu určitej činnosti, o výnimkách z pravidiel, o riešení sporov a podobne. Z hľadiska možnosti vzniku korupcie je podobne dôležitým rizikom vzniku korupcie ako proces prezerovania.

Výkon správy ochrany ŽP je zviazaný s pôsobením inštitúcií, pričom každá z nich poskytuje široký priestor pre rozhodovanie decízora. Riziká rozhodovacieho procesu spočívajú nielen v korupcii, ale aj v klientelizme a nepotizme.

Klientelizmus sa používa ako výraz pre konflikt záujmov, ktorý vzniká uprednostňovaním priateľov a kolegov (t.z. „klientov“, čo môžu byť aj zná-

mi, poskytovatelia iných protislužieb, stranícki „klienti“ a pod.). Nepotizmus je špecifickým typom konfliktu záujmu. Hoci sa tento pojem často používa v oveľa širšom zmysle, striktné sa týka situácie, v ktorej osoba využíva zverenú verejnú moc na získanie výhody (veľmi často pracovné miesto) pre člena svojej rodiny.³⁰ Typickým príkladom takéhoto morálneho konfliktu je uprednostňovanie rodinných príslušníkov, priateľov a známych pri prijímaní do zamestnania. Takéto priestupky voči morálnym postupom sú ťažko kontrolovateľné, preto môžeme predpokladať, že ich výskyt je pomerne vysoký, avšak s nízkou možnosťou ich eliminácie.

Najvýznamnejšie riziká korupcie a ostatných netransparentných procesov však vyplývajú z takého rozhodovania decízora, ktoré umožňuje získať decízorovi osobný profit z rozhodnutia, pričom možnosti kontroly transparentnosti jeho rozhodnutia sú veľmi nízke. Z takto definovaných pozícií sa ako najrizikovejšie javia byť organizácie, ktorých činnosť je zameraná najmä na rozhodovanie tohto typu: Slovenská inšpekcia životného prostredia a krajské a obvodné úrady životného prostredia.

Slovenská inšpekcia životného prostredia

SIŽP je odborný kontrolný orgán štátnej správy, ktorý:

- a) vykonáva štátny dozor vo veciach starostlivosti o životné prostredie v rozsahu a za podmienok ustanovených osobitnými predpismi,
- b) ukladá pokuty a nápravné opatrenia vo veciach starostlivosti o životné prostredie a vykonáva ďalšiu činnosť vo veciach starostlivosti o životné prostredie v rozsahu osobitných predpisov,
- c) vykonáva miestnu štátnu správu na úseku integrovanej prevencie a kontroly znečisťovania životného prostredia podľa osobitného predpisu.³¹

SIŽP vykonáva rozhodnutia v týchto oblastiach pôsobenia: ochrana vôd, ochrana ovzdušia, odpadové hospodárstvo, ochrana prírody a krajiny, biologická bezpečnosť a integrované povoloňovanie a kontrola.

SIŽP poskytla v roku 2004 na svojej internetovej adrese veľmi prehľadné informácie o svojej činnosti, vrátane svojich zakladateľských dokumentov, vykonávaných kontrolách, udelených pokutách, ako aj o spôsobe vykonávania kontrol. Činnosť SIŽP patrí napriek tomu k veľmi rizikovým z hľadiska možnosti vzniku korupcie, keďže umožňuje decízorovi rozhodovať s pomerne nízkym stupňom jeho kontroly. Možnosti zvýšenia stupňa kontroly rozhodovania SIŽP sú však v tomto prípade veľmi obmedzené a vzhľadom na dôležitosť preven-

³⁰ Zemanovičová, D.: Korupcia v SR: Stav, príčiny, dôsledky a možnosti jej riešenia. In: Kazda, R. – Zemanovičová, D. – Pirošík, V.: Riziká korupcie v systéme poľnohospodárskej politiky na Slovensku. Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika, Bratislava 2002.

³¹ Štatút Slovenskej inšpekcie životného prostredia zo 4. marca 2004, číslo 15/2004

tívnej kontroly producentov znečistenia pre potláčanie trestnej činnosti nie je možné túto činnosť zrušiť. V prípade SIŽP je však potrebné posúdiť možnosť zosúladenia, resp. inštitucionálneho priblíženia činnosti SIŽP so zložkami činnými v trestnom konaní.

Krajské a obvodné úrady životného prostredia

Krajský úrad životného prostredia (KÚŽP) vykonáva štátnu správu starostlivosti o životné prostredie, pričom plní najmä tieto úlohy:

- a) vykonáva v druhom stupni štátnu správu starostlivosti o životné prostredie vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni konajú obvodné úrady životného prostredia, ak osobitný predpis neustanovuje inak,
- b) riadi a kontroluje výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie uskutočňovanej obvodnými úradmi životného prostredia.³²

Obvodný úrad životného prostredia (OÚŽP) vykonáva štátnu správu starostlivosti o životné prostredie, pričom plní najmä tieto úlohy:

- a) vykonáva v druhom stupni štátnu správu starostlivosti o životné prostredie vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni koná obec,
- b) poskytuje obciam odbornú pomoc pri aplikácii právnych predpisov, podľa ktorých obec plní úlohy štátnej správy starostlivosti o životné prostredie,
- c) poskytuje obciam na požiadanie údaje o evidencii, ak ide o údaje, ktoré sa jej týkajú,
- d) kontroluje výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie uskutočňovanej obcami,
- e) upozorňuje obce na nedostatky, ktoré zistí v ich činnosti pri výkone štátnej správy starostlivosti o životné prostredie,
- f) kontroluje výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie v súlade s týmto zákonom,
- g) vykonáva štátny dozor vo veciach dosiahnutia cieľov štátnej environmentálnej politiky na miestnej úrovni akciami, na ktoré bola poskytnutá podpora z Environmentálneho fondu.

KÚŽP a OÚŽP vykonávajú rozhodnutia v mnohých oblastiach ochrany ŽP. V rámci týchto oblastí vykonávajú veľmi rozsiahle množstvo rozhodnutí (ukladanie sankcií, vydávanie vyhlášok, potvrdení, súhlasov a nariadení, vy-

³² Zákon č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov

hlasovanie chránených území, rozhodovanie v správnom konaní atď.). Ide najmä o tieto oblasti (údaje v zátvorkách majú orientačnú hodnotu)³³:

- a) ochrana prírody a krajiny
(KÚŽP – 20 kompetencií, OÚŽP – 15 kompetencií)
- b) odpadové hospodárstvo
(KÚŽP – 19 kompetencií, OÚŽP – 6 kompetencií)
- c) ochrana ovzdušia
(KÚŽP – 26 kompetencií, OÚŽP – 11 kompetencií)
- d) štátna vodná správa
(KÚŽP – 40 kompetencií, OÚŽP – niekoľko kompetencií)
- e) EIA
- f) priemyselné havárie

Vzhľadom na neúmerne veľké množstvo rozhodovacích kompetencií podliehajú KÚŽP a OÚŽP vysokému riziku korupcie. Úsilie o znižovanie týchto rizík by sa malo zamerať najmä na dôsledné prehodnotenie potreby a efektivity jednotlivých rozhodovacích kompetencií úradov životného prostredia, ako aj na posúdenie možností zvýšenia stupňa kontroly rozhodnutí decízorov.

6. KONTROLA V SPRÁVE OCHRANY ŽP

Najúčinnejším spôsobom boja proti korupcii je znižovanie možnosti rozhodovania decízora. Veľmi pozitívnym dôsledkom tohto konania je i znižovanie verejných výdavkov. V riešení tých spoločenských problémov, v ktorých je odôvodnené ponechať rozhodovanie decízora, je nevyhnutným dodatočným nákladom verejnej správy zabezpečenie ako-tak účinnej kontroly tohoto rozhodovania zo strany decízora.

Úlohou systému kontroly vo verejnom, ale i súkromnom sektore je odhaľovanie porušení pravidiel, ktoré stanovujú legislatívne normy.

Z významných inštitúcií, ktoré sa podieľajú na systéme kontroly transparentnosti nakladania s prostriedkami verejných financií, je potrebné spomenúť:

1. Ministerstvo financií SR
2. Správa finančnej kontroly
3. Najvyšší kontrolný úrad
4. Úrad vlády SR
5. Odbor rezortnej kontroly MŽP SR
6. Úrad pre verejné obstarávanie

³³ Údaje sú čerpané z oficiálnej internetovej stránky úradov životného prostredia <http://www.kuzp.sk>

Ministerstvo financií SR

Na Ministerstve financií SR (MF SR) pôsobí Sekcia systému verejnej vnútornej finančnej kontroly.

Sekcia sa člení na

- a) odbor finančnej kontroly,
- b) odbor štátneho dozoru,
- c) odbor finančnej kontroly prostriedkov EÚ,
- d) odbor metodiky finančnej kontroly a vnútorného auditu,
- e) samostatné oddelenie vnútorného auditu prostriedkov EÚ,
- f) samostatné oddelenie správneho konania.

Sekcia systému verejnej vnútornej finančnej kontroly plní množstvo úloh, predovšetkým: hospodárenia s prostriedkami ŠR a s prostriedkami EÚ, riadenia a výkonu cenovej kontroly, kontroly dodržiavania zákona o správe majetku štátu a osobitných zákonov pri správe majetku štátu, rozhodovania v správnom konaní o uložení sankcií za porušenie finančnej disciplíny a zabezpečovania konania v súvislosti s vymáhaním uložených sankcií v pôsobnosti sekcie systému verejnej vnútornej finančnej kontroly, zabezpečovania úloh v oblasti prevencie kriminality a boja proti korupcii a ďalších.³⁴

Odbor finančnej kontroly, ako súčasť sekcie, plní úlohy na úseku riadenia a výkonu kontrolnej činnosti, a to najmä: koordinuje kontrolnú činnosť ministerstva so správami finančnej kontroly, **vykonáva následnú finančnú kontrolu v rozpočtových kapitolách a v štátnych fondoch**, vykonáva kontrolu dodržiavania zákona o správe majetku štátu a osobitných zákonov pri správe majetku štátu, vykonáva kontrolu poskytovania štátnej pomoci, ktorej poskytovateľom je ministerstvo, zabezpečuje úlohy v oblasti prevencie kriminality a boja proti korupcii a ďalšie.

Správa finančnej kontroly

Správy finančnej kontroly (SFK) sú rozpočtové organizácie, ktoré sú svojimi príjmami a výdavkami napojené na rozpočet Ministerstva financií Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“). SFK vykonávajú najmä **finančnú kontrolu v štátnych rozpočtových a štátnych príspevkových organizáciách**, prostriedkov štátneho rozpočtu a prostriedkov štátnych fondov poskytnutých obciam, iných právnických a fyzických osôb (najmä dotácií do poľnohospodársko – potravinárskeho komplexu), prostriedkov Európskej únie a iných prostriedkov zo zahraničia na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv. SFK vykonáva i cenovú kontrolu, **kontroluje správu a nakladanie s majetkom štátu**, rozhoduje v konaní o porušení rozpočtovej a cenovej disciplíny, ukladá pokuty, vymáha odvod a penále za neoprávnené

³⁴ Organizačný poriadok MF SR.

použitie alebo zadržanie prostriedkov štátneho rozpočtu, štátnych fondov, Európskej únie a iných prostriedkov zo zahraničia na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv a vykonáva ďalšie činnosti.³⁵

Najvyšší kontrolný úrad

Najvyšší kontrolný úrad (NKÚ) kontroluje najmä hospodárenie s prostriedkami rozpočtov, ktoré podľa zákona schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky alebo vláda Slovenskej republiky, vrátane prostriedkov, ktoré z týchto rozpočtov získali obce a vyššie územné celky na výkon samosprávy a na prenesený výkon štátnej správy.³⁶

Kontrolná pôsobnosť NKÚ sa vzťahuje na:

- a) vládu, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky a orgány im podriadené,
- b) štátne orgány, ako aj právnické osoby, ku ktorým vykonávajú funkciu zakladateľa alebo zriaďovateľa ústredné orgány štátnej správy alebo iné štátne orgány,
- c) obce a vyššie územné celky, právnické osoby zriadené obcami a právnické osoby zriadené vyššími územnými celkami,
- d) štátne účelové fondy, verejnoprávne inštitúcie zriadené zákonom, právnické osoby, v ktorých majú majetkovú účasť verejnoprávne inštitúcie, na právnické osoby s majetkovou účasťou štátu,
- e) Fond národného majetku Slovenskej republiky, právnické osoby s majetkovou účasťou Fondu národného majetku Slovenskej republiky prevyšujúcou 50% okrem prirodzených monopolov a s majetkovou účasťou Fondu národného majetku Slovenskej republiky prevyšujúcou 34%,
- f) fyzické osoby a právnické osoby.

NKÚ vykonával v rokoch 2002-2005 priebežné kontroly i v niektorých organizáciách rezortu MŽP SR, výsledky kontrol sú zverejnené na internetovej stránke NKÚ.

Úrad vlády SR

Kontrolu plnenia úloh štátnej správy upravuje zákon č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe.

Podľa tohto predpisu kontrolu plnenia úloh štátnej správy vykonávajú Úrad vlády Slovenskej republiky a iné orgány štátnej správy.³⁷

³⁵ Zákon č. 440/2000 Z.z. o správach finančnej kontroly.

³⁶ Zákon č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade.

³⁷ Zákon č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe

- Úrad vlády vykonáva kontrolu:
- plnenia úloh súvisiacich s výkonom štátnej správy,
 - plnenia úloh z uznesení vlády,
 - efektívnosti štátnej správy,
 - vybavovania petícií a sťažností.

- Kontrolná pôsobnosť Úradu vlády sa vzťahuje na
- ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, im podriadené orgány, ako aj na iné štátne orgány; ďalej sa vzťahuje na právnické osoby založené alebo zriadené ústrednými orgánmi štátnej správy, im podriadenými orgánmi a ďalšími štátnymi orgánmi,
 - orgány miestnej štátnej správy a právnické osoby nimi zriadené,
 - obce pri plnení úloh štátnej správy.

Sekcia kontroly Úradu vlády SR sa zaoberá predovšetkým vybavovaním petícií a sťažností.

Odbor rezortnej kontroly MŽP SR

Odbor rezortnej kontroly MŽP je interným orgánom kontroly Ministerstva životného prostredia SR.

Kontrolná činnosť sa zameriavala na výkon štátnej správy v ochrane prírody a krajiny, ovzdušia, odpadového hospodárstva, environmentálnych rizík a v oblasti štátnej vodnej správy, ďalej boli vykonané kontroly dodržiavania zákona o slobodnom prístupe k informáciám, o rozpočtových pravidlách, o účtovníctve, o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov atď.³⁸

Úrad pre verejné obstarávanie

Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO) pôsobí na základe zákona č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR v znení neskorších predpisov a Čl. III zákona č. 263/1999 Z. z. o verejnom obstarávaní. Úrad je rozpočtovou organizáciou, ktorá je svojimi príjmami a výdavkami napojená na štátny rozpočet Slovenskej republiky. Úrad vykonáva dohľad nad verejným obstarávaním a koncesným obstarávaním, ukladá pokuty za porušenie zákona, rozhoduje o námietkach účastníkov verejného obstarávania podaných proti postupu obstarávateľa a vykonáva mnoho ďalších činností súvisiacich s verejným obstarávaním.³⁹

ÚVO reaguje najmä na podnety voči porušeniu zákona o verejnom obstarávaní, v roku 2004 uskutočnil rozhodnutia i v organizáciách rezortu MŽP SR. Všetky informácie sú dostupné na internetovej adrese úradu.

³⁸ <http://www.enviro.gov.sk>

³⁹ Štatút úradu pre verejné obstarávanie.

Okrem inštitúcií verejnej správy je veľmi dôležitým nástrojom kontroly i dohľad širokej verejnosti nad hospodárením organizácií pôsobiacich vo verejnom sektore, ktorý je umožnený na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Tento zákon umožňuje od roku 2000 odhaľovať mnohé ne-transparentné procesy vo verejnom sektore. Ďalšie legislatívne normy upravujú kontrolu pôsobenia ústavných činiteľov. Kontrola vo verejnej správe po roku 1989 prechádza intenzívnym vývojom smerujúcim ku sprísnovaniu kontrolných mechanizmov. V systéme kontroly je však dôležité zvažovať i efektívnosť kontroly z hľadiska jej preventívneho významu, resp. z hľadiska prínosov v pomere k nákladom, ktoré prináša realizácia kontroly.

7. ODPORÚČANIA PRE ZNÍŽENIE KORUPCIE

Analýza rizík korupcie v správe ochrany životného prostredia poukazuje na dva základné procesy, ktoré vytvárajú priestor pre netransparentné konanie.

7.1 Prerozdeľovanie

Prvý proces sa týka prerozdeľovania finančných prostriedkov, t.j. finančných transferov uskutočnených pri výkone správy a ochrany životného prostredia. Z hodnotenia týchto finančných transferov prostredníctvom metodológie ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie bolo poukázané na najvýznamnejšie rizikové finančné transfery. Tieto, ako znázorňuje graf č. 1, tvoria významnú časť rozpočtu organizácií pôsobiacich v rezorte MZP SR.

Z hľadiska objemu výdavkov jednotlivých inštitúcií, ako znázorňuje graf č. 2, vyplýva potreba upriamiť pozornosť na znižovanie rizík korupcie najmä v týchto organizáciách:

1. Fondy: Environmentálny fond, Recyklačný fond
2. Štátne podniky: Slovenský vodohospodársky podnik, š.p., Vodohospodárska výstavba, š.p.
3. Príspevkové organizácie: Slovenský hydrometeorologický ústav, Výskumný ústav vodného hospodárstva, Slovenská agentúra životného prostredia a iné

FONDY

Najvýraznejším problémom štátneho fondu Environmentálny fond a neštátneho fondu Recyklačný fond z hľadiska rizík korupcie je nízka identifikácia platcov (znečisťovateľov), ktorí tvoria príjem fondov, s výdavkami fondov, ktoré majú prispievať k odstráneniu externalít, ktoré platcovia svojou činnosťou spôsobujú. Tento systém je mimoriadne neprehľadný, nakoľko o použití prostriedkov rozhoduje decízor – zástupca štátu, ktorý má rozsiahle rozhodovacie právomoci. V prípade Recyklačného fondu je problém

o to výraznejší, že štát nemá možnosť účinnej kontroly hospodárenia fondu. Zásadným problémom fondov z hľadiska korupcie je výška rizikových transferov, ktoré uskutočňujú, s nízkym, až žiadnym stupňom kontroly.

Odporúčanie: Zrušenie Environmentálneho fondu a Recyklačného fondu. Komplexná, rozsiahla a radikálna reforma systému finančných kompenzácií tvorcov externalít a poškodených externalitami.

ŠTÁTNE PODNIKY

Zásadným problémom štátnych podnikov z hľadiska rizík korupcie je rozsah majetku (aktív), s ktorým hospodária. Významný podiel finančných transferov v ich hospodárení tvorí verejné obstarávanie, ktoré je veľmi rizikovou oblasťou pre transparentnosť nakladania s majetkom štátu. Štátne vlastníctvo s nižšou mierou osobnej zodpovednosti má i nižšie predpoklady k efektívnemu hospodáreniu ako vlastníctvo súkromné, a naopak, vyššie predpoklady pre tvorbu tej časti tzv. „šedej ekonomiky“, ktorá sa týka korupcie a klientelizmu. Korupcia vo verejnom sektore, podobne ako „šedá ekonomika“ neplatenia daní, poplatkov a odvodov, ktorá je výraznejším problémom súkromného sektora, je ťažko kontrolovateľná.

Ďalším z rizík je, že štátne podniky vlastnia množstvo majetku, ktorý nesúvisí s ich primárnym podnikateľským zameraním, kvôli ktorému boli založené. Týka sa to najmä rôznych rekreačných a školiacich objektov, ktoré zvyhodňujú určité skupiny obyvateľstva a pôsobia v konkurenčnom prostredí ako nekorektný účastník trhu.

V rezorte životného prostredia pôsobia štátne podniky Hydroconsult Bratislava š.p. a Vodohospodárska výstavba š.p., ktoré nemajú monopolné postavenie na trhu a sú súčasťou konkurenčného prostredia. V ich prípadoch sa nepredpokladajú zásadné ťažkosti s ich privatizáciou, resp. čiastočnou privatizáciou. V prípade Slovenského vodohospodárskeho podniku, š.p. je tak tiež možná čiastočná privatizácia. Podmienkou úplnej privatizácie je vykonanie zásadnej reštrukturalizácie vodného hospodárstva, sprehľadnenie a zrealnenie platieb za služby spojené s užívaním vôd a ochranou pred povodňami.

Odporúčanie: Privatizácia, resp. čiastočná privatizácia štátnych podnikov. Komplexná reforma vodného hospodárstva, smerujúca k intenzívnejšej a prehľadnejšej identifikácii platcov s poskytovateľmi služieb spojených so správou a užívaním vôd.

PRÍSPEVKOVÉ A ROZPOČTOVÉ ORGANIZÁCIE

V prípade príspevkových a rozpočtových organizácií je potrebné zvážiť rozsah ich príjmovej zložky, ktorá je naviazaná na neefektívne služby, ktoré si objednáva zakladateľ (v tomto prípade MŽP SR), ako aj na služby, ktoré

tieto organizácie vykonávajú nad rámec efektívnej správy ochrany ŽP, resp. s ktorými vstupujú na trh ako zvýhodnený účastník.

Veľmi spornou oblasťou sú výdavky na vedu a výskum v rezorte MŽP SR, nesúvisiace priamo so správou ochrany ŽP, ktoré je potrebné redukovať na minimum. Príspevkové organizácie, vzhľadom na ich možnosť získavania príjmu z podnikania, vstupujú mnohokrát na trh ako zvýhodnený účastník. Z tohto dôvodu je potrebné redukovať i možnosti týchto aktivít príspevkových organizácií, resp. zväziť potrebu existencie takýchto inštitúcií.

Najvýraznejší problém spočíva vo financovaní dôležitých činností príspevkových organizácií neefektívnym spôsobom. Ide najmä o činnosť v oblasti vodného hospodárstva, protipovodňovej ochrany, predpovedného systému, klimatológie a meteorológie, ktoré je potrebné previesť na systém financovania zdola, t.j. od užívateľov týchto služieb. Prijímateľom týchto platieb môže byť súkromná obchodná spoločnosť.

Odporúčanie: Zrušenie VÚVH a SAŽP, transformácia a redukcia činnosti SHMÚ a ďalších príspevkových a rozpočtových organizácií. Komplexná reforma vodného hospodárstva.

7.2 Rozhodovanie

Druhý proces, ktorý vytvára priestor pre netransparentné konanie, súvisí s rozhodovacími kompetenciami decízorov v oblasti správy ochrany ŽP, súvisiacimi s udeľovaním povolení, výnimiek, zákazov a príkazov, s kontrolnou činnosťou, udeľovaním pokút a sankcií a s ďalšími aktivitami. Táto oblasť sa týka všetkých rozpočtových organizácií MŽP SR, najmä však Slovenskej inšpekcie životného prostredia a úradov životného prostredia.

Súčasná správa ochrany ŽP na Slovensku je charakteristická neúmerne rozsiahlymi obmedzeniami voľnosti podnikania so zložkami ŽP, ktoré spočívajú v zaťažovaní vlastníkov a podnikateľského sektora kontrolným a schvaľovacím konaním, v ktorom dochádza k vysokému riziku korupčného konania decízora. Rozhodovanie spôsobuje náklad alebo ušlý príjem pre podnikateľa, ktorý je zaťažovaný administráciou svojej činnosti v súvislosti s prevenciou ochrany ŽP a s obmedzeniami svojich podnikateľských aktivít, ktoré vyplývajú z rozhodnutia decízora.

Odporúčanie: Dôsledné prehodnotenie potreby a efektivity jednotlivých rozhodovacích kompetencií úradov životného prostredia, zvýšenie stupňa kontroly rozhodnutí decízorov.

8. ZÁVER

Korupcia je jav, ktorý sprevádza i výkon správy ochrany ŽP. Riziko korupcie je typickým znakom, negatívnym, avšak sprievodným a „prirodzeným“ prejavom akejkoľvek činnosti verejnej správy. V boji proti korupcii

uplatňujú vlády nástroje zamerané na zvyšovanie prehľadnosti verejnej správy a sprísňovanie kontroly procesu rozhodovania a prerozdelenia verejných financií zo strany vlády i širokej verejnosti. Týmto spôsobom vlády upravujú legislatívne normy zaoberajúce sa verejným obstarávaním, slobodným prístupom k informáciám, kontrolnými mechanizmami a špecializovanými inštitúciami kontroly vo verejnej správe. Zvyšovanie kontroly zo strany verejnosti i verejnej správy samotnej korupciu vo verejnej správe neodstraňuje, ale ju znižuje a konzervuje.

Menej často realizovanou, avšak oveľa účinnejšou metódou boja vlád proti korupcii je znižovanie neefektívnych verejných výdavkov a regulácií podnikateľského sektora. Tieto metódy riešia problém s korupciou definitívne a bez nákladov (s výnimkou niektorých dočasných nákladov, spojených napr. s odstúpným pre prepustených zamestnancov).

Analýza rizík korupcie v manažmente životného prostredia v SR publikovaná v tejto štúdii sa zameriava práve na najúčinnjší spôsob boja proti korupcii, ktorý spočíva v znižovaní verejných výdavkov.

Štúdia definuje najväčšie rizikové oblasti vzniku korupcie v rozpočtoch príspevkových a rozpočtových organizácií (v zmysle ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie), v hospodárení fondov a štátnych podnikov. Zároveň sa štúdia zaoberá obsahom činnosti týchto inštitúcií a organizácií, pričom definuje možnosti znižovania rizík korupcie prostredníctvom redukcie verejných výdavkov. Navrhnuté rámcové opatrenia vedú k odstráneniu korupcie v príspevkových a rozpočtových organizáciách verejnej správy, ktoré nakladajú s príjmami štátneho rozpočtu v sume presahujúcej **1 mld. Sk**.

Ďalší typ opatrení sa týka korupčne najrizikovejších oblastí v správe ochrany ŽP, hospodárenia štátneho fondu Environmentálny fond a neštátneho fondu Recyklačný fond. Reformou systému financovania opatrení a služieb, ktoré zabezpečujú fondy, je možné odstrániť, resp. výrazne eliminovať korupciu v nakladaní s prostriedkami vo výške presahujúcej až **2 mld. Sk**.

Ostatné odstránenie korupcie je naviazané na redukciu neefektívneho nakladania s majetkom štátu jeho privatizáciou, resp. čiastočnou privatizáciou. Týmto spôsobom je možné odstrániť, resp. výrazne redukovať korupciu v hospodárení s majetkom presahujúcim sumu **60 mld. Sk**.

Štúdia rizík korupcie v manažmente ochrany životného prostredia v SR nie je podrobným popisom riešení, ale podkladovým a východiskovým materiálom, argumentačnou bázou pre uskutočnenie aktivít, ktoré povedú k zásadnej reforme verejných výdavkov v rezorte MŽP SR, v nakladaní s majetkom štátu a v systéme financovania opatrení smerujúcich k zabezpečeniu a zlepšeniu kvality ŽP.

9. LITERATÚRA

- [1] Bilancia príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu za rok 2004. Ministerstvo financií, 2005. Návrh štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2004.
- [2] Dôvodová správa k zákonu o zrušení niektorých štátnych fondov.
- [3] Friedman, M. – Friedman, R.: Svoboda volby. Lliberální institut, Praha, 1992.
- [4] Gonda, P.: Verejné financie. In: Slovensko 2004: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, 2004.
- [5] <http://www.enviro.gov.sk>
- [6] Metodické usmernenie MF SR k č. MF/010175/2004-42 zo dňa 8. decembra a vysvetlivky k ekonomickej klasifikácii rozpočtovej klasifikácie
- [7] Návrh rozpočtu Environmentálneho fondu na roky 2005–2007. Materiál na pripomienkové konanie za rezort MŽP SR. Číslo materiálu 63/2005-8.
- [8] Obchodný register. www.orsr.sk
- [9] Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. decembra 2004, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie
- [10] Organizačný poriadok MF SR.
- [11] Ročný komponent výročnej správy 2004. MŽP SR.
- [12] Štatút MŽP SR, ktorý schválila vláda SR 18. augusta 2004 uznesením č. 773.
- [13] Štatút Slovenskej inšpekcie životného prostredia zo 4. marca 2004, číslo 15/2004
- [14] Štatút Štátnej ochrany prírody Slovenskej republiky zo 7. novembra 2003 č. 45/2003-5.
- [15] Štatút úradu pre verejné obstarávanie.
- [16] Štatút Výskumného ústavu vodného hospodárstva.
- [17] Uznesenie Vlády SR č. č. 747/2002 a č. 898/2004
- [18] Výročná správa Recyklačného fondu, 2004.
- [19] Výročná správa SAŽP za rok 2004.
- [20] Výročná správa SVP, š.p. za rok 2003
- [21] Výročná správa Vodohospodárkej výstavby š.p. za rok 2004.
- [22] Wikipedia. The Free Encyclopedia. <http://en.wikipedia.org/>
- [23] Zákon č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe
- [24] Zákon č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

- [25] Zákon č. 278/1993 Z.z. o správe majetku štátu
- [26] Zákon č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade.
- [27] Zákon č. 440/2000 Z.z. o správach finančnej kontroly.
- [28] Zákon č. 523/2003 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov
- [29] Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- [30] Zákon č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [31] Zemanovičová, D.: Korupcia v SR: stav, príčiny, dôsledky a možnosti jej riešenia. In: Riziká korupcie v systéme poľnohospodárskej politiky na Slovensku. Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika, Bratislava 2002.



Ing. Radovan Kazda
Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika
<http://www.konzervativizmus.sk>

SLOVENSKO V EÚ – VPLYV EUROFONDŮV A ENVIRONMENTÁLNYCH REGULÁCIÍ

Dušan Sloboda

1. NAMIESTO ÚVODU

Vstup Slovenska do Európskej únie (ďalej len EÚ) v máji 2004 bol okrem iného na základe predchádzajúcich niekoľko ročných negociácií podmienený i faktom, že Slovensko sa zaviazalo prevziať a implementovať na svojom území regionálnu politiku EÚ, finančne realizovanú najmä prostredníctvom eurofondov⁴⁰, a tiež environmentálnu politiku EÚ s jej rozsiahlym regulačným rámcom. Keďže v EÚ sa praktizuje viacročné rozpočtovanie, Slovensko pristúpilo do programovacieho obdobia 2000–2006 v jeho priebehu. O prioritách a k nim prislúchajúcej skladbe rozpočtu EÚ na roky 2007–2013 sa intenzívne rokuje. V nasledujúcich statiach sa pokúsime v skratke popísať vývoj, ktorý v EÚ predchádzal dnešnej podobe regionálnej i environmentálnej politiky, ich vzájomnému prepojeniu, ako i vplyvu environmentálnych regulácií a eurofondov na slovenskú spoločnosť.

2. EXKURZ DO HISTÓRIE REGIONÁLNEJ A ENVIRONMENTÁLNEJ POLITIKY EÚ

V zásade možno všeobecne odlišiť dva základné prístupy (či ich skupiny) k regionálnemu rozvoju. Prvý ideovo vychádza z neoklasického alebo neokonzervatívneho teoretického základu, zdôrazňujúc prevahu prirodzených vyrovnávajúcich tendencií pri rozvoji regiónu z dlhodobého hľadiska. Rozdiely medzi regiónmi sú v rámci tohto smeru chápané ako prirodzené, dané odlišnými podmienkami a regionálnymi osobitosťami rôzneho pôvodu. **Zdôrazňujú sa skôr pozitíva, ktoré rozdiely medzi regiónmi prinášajú, najmä prostredníctvom možností špecializácie, decentralizácie a väčšej plurality názorov a prístupov k riešeniu problémov v regiónoch. Regionálne disparity tiež stimulujú a podporujú sociálnu i geografickú mobilitu obyvateľstva**⁴¹.

⁴⁰ V rámci negociácií bola príslušná kapitola 21: Regionálna politika a koordinácia štrukturálnych nástrojov predbežne uzavretá 29. júla 2002. Zahŕňa v sebe komplexný rámec inštitucionálnej, programovej, legislatívnej a inej prípravy na implementáciu štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu (zjednodušene ďalej len eurofondy), ktoré patria medzi hlavné nástroje regionálnej politiky EÚ.

⁴¹ Blažek, J. (1996)

Druhý prístup sa odvíja od keynesiánskych a (post-) marxistických teórií. Za príčinu regionálnych nerovností považuje živelný charakter kapitalizmu, zdôrazňujúc ním vyvolanú sociálnu nespravodlivosť a súvisiacu sociálnu nestabilitu, koncentrovanú v problémových regiónoch. Prívrženci tohto smeru sú presvedčení, že bez zásahov štátu by prevládali tendencie smerujúce k zväčšovaniu (prehľbovaniu) rozdielov, ktoré by následne existovali dlhodobo či trvalo⁴². Na báze tohto prístupu sa vyvinula a dodnes existuje i regionálna politika EÚ vo forme redistribučnej stratégie⁴³.

Regionálna politika EÚ

Regionálna politika EÚ je experimentom, ktorý sa uskutočňuje vo väčšine regiónov jej členských krajín už tri desaťročia.⁴⁴ Obavy európskych politikov z toho, že užšia ekonomická integrácia a vznik vnútorného trhu sprevádzaný odbúraním bariér medzi členskými krajinami spôsobí rýchlejší rast jadrových regiónov EÚ na úkor periférnych, viedli od druhej polovice 80. rokov k zavedeniu princípu „*ekonomickkej a sociálnej súdržnosti*“ do únijnej legislatívy. Podľa tohto princípu je úlohou administratívy EÚ a členských krajín uskutočňovať takú politiku, ktorá vedie k zmierňovaniu rozdielov medzi regiónmi. Dosiahnutie tohto hlavného cieľa regionálnej politiky EÚ, zmluvne definovaného od roku 1987 v Jednotnom európskom akte (Čl. 130a), sa v členských krajinách uskutočňuje formou programových dokumentov, čiže podľa princípu programovania.⁴⁵ Na jeho základe členská

⁴² detto

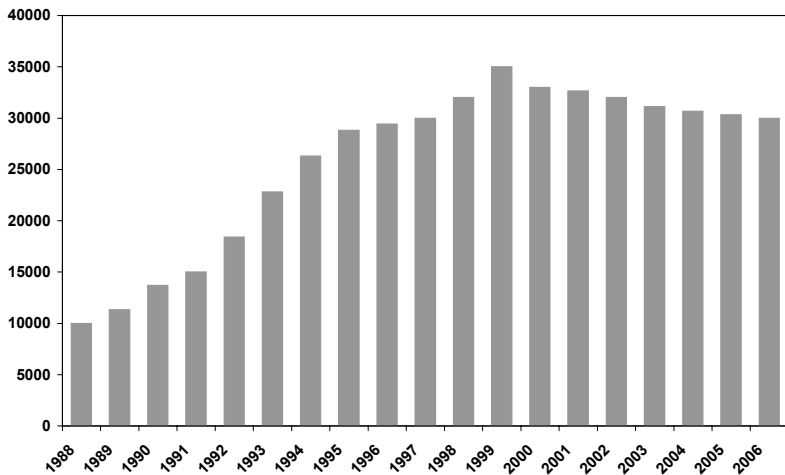
⁴³ Zvláštny hybrid medzi spomínanými prístupmi predstavuje hospodárska politika vlády SR zhmotnená v jej dvoch kľúčových cieľoch – a to na jednej strane zabezpečiť reálnu konvergenciu SR k úrovni EÚ, teda prispieť k maximalizácii hospodárskeho rastu, a na strane druhej zabezpečiť rovnomerný rozvoj celého územia SR, čiže dopomôcť k minimalizácii regionálnych rozdielov. Za nasledovaniahodnejšiu pri tom jednoznačne možno pokladať cestu k maximalizácii rastu ekonomiky krajiny, pretože tak prirodzene rastie životná úroveň i v menej rozvinutých regiónoch rýchlejšie.

⁴⁴ Hoci spôsoby realizácie sa menia, cieľ, ktorým je úsilie umelo dorovnať rozdiely medzi regiónmi, je v nedohľadne. Celková úroveň HDP na obyvateľa pätnásťky dosahovala v roku 1970 69% HDP na obyvateľa (v parite kúpnej sily) voči USA. Do roku 2000 sa tento ukazovateľ zvýšil len biedne na 70,3%. Spomedzi dlhodobých členov Únie dosiahli v porovnaní s USA rast HDP na obyvateľov o viac než 10% na úrovni štátov len Írsko (z úrovne 41,9% na 81,7%) a Portugalsko (34,7%, resp. 51,6%). I keď obe krajiny sú prijímateľmi pomoci zo štrukturálnych, ale i Kohézneho fondu, o pokrok sa zaslúžili najmä ich domáce politiky, čo dokazuje i fakt, že ďalšie dve tzv. kohézne krajiny, Španielsko a Grécko, zaznamenali v danom období podstatne nižší rast či stagnáciu. Ak zídeme ešte o úroveň nižšie, teda na úroveň regiónov, zistíme, že rozdiely medzi regiónmi v jednotlivých členských štátoch sa dokonca zvýšili (Sapir 2003).

⁴⁵ Za účelom dosiahnutia tohto cieľa EÚ realizuje regionálnu politiku, v rámci ktorej prostredníctvom štrukturálnych fondov prerozdeľuje finančné zdroje pre „zaostávajúce“ re-

krajina na centrálnej úrovni pripraví plán rozvoja regiónov (Národný rozvojový plán) na vopred stanovené obdobie, v súčasnosti na roky 2000 až 2006⁴⁶. Takýto plán je plný cieľov, priorít a opatrení, ako spomínaný cieľ dosiahnuť na národnej úrovni. Regionálna politika EÚ v rámci svojich čiastkových cieľov prerozdeľuje väčšiu časť prostriedkov do najmenej rozvinutých regiónov (súčasný Cieľ 1⁴⁷) a zvyšnú časť venuje na reštrukturalizáciu väčšiny ostatných, teda rozvinutejších regiónov (Cieľ 2), ako i na horizontálne (sociálne) ciele, ktoré pokrývajú často celé členské štáty (Cieľ 3).

Graf č. 1: Ročný objem štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu (milióny eur, v cenách roku 1999)



Zdroj: Európska komisia (2004), spracoval autor

gióny. Súčasná podoba tejto politiky je dedičstvom z prelomu 80. a 90. rokov, ktoré nám zanechali finančné balíky vtedajšieho predsedu Európskej komisie (EK) Jacqua Delorsa. Menej rozvinuté štáty „Juhu“ vtedy súhlasili s realizáciou jednotného trhu s podmienkou zvýšiť finančné zdroje na podporu (najmä svojich) „zaostalých“ regiónov. Od roku 1985 sa tak postupne zvýšil podiel výdavkov na regionálnu politiku z celkového rozpočtu EÚ z necelých 13% na súčasných 33%, čo predstavuje viac než 30 miliárd eur ročne. Kým v roku 1985 stročili eurofondy 0,12% HDP EÚ, dnes už je to 0,36% a EK požaduje ďalšie navýšenie na 0,46%, čo by znamenalo ročné výdavky okolo 50 miliárd eur.

⁴⁶ Od roku 1989 sú prostriedky zo štrukturálnych fondov pridelené prostredníctvom viacročného plánovania na základe rozvojových plánov, ktoré spracúvajú vlády členských krajín v spolupráci s dotknutými regiónmi spravidla na 5 až 7 rokov.

⁴⁷ Subjekty vo všetkých našich krajoch, s výnimkou Bratislavského, môžu v rokoch 2004–2006 cez projekty získať zo štrukturálnych fondov spolu vyše 1 miliardy eur v rámci spomínaného Cieľa 1.

Budúcnosť regionálnej politiky EÚ po roku 2006

Každé doterajšie rozšírenie Únie o nových členov sa spájalo so zmenou regionálnej politiky EÚ a inak to nebude ani po dlho očakávanom bezprecedentnom rozšírení v máji 2004, ktorého sme boli svedkami a priamymi účastníkmi. Do EÚ tak vstúpilo 10 štátov, ktorých ekonomická úroveň dosahuje súhrnne len 47 percent priemeru HDP pôvodnej európskej pätnástky. Podľa zverejneného návrhu rozpočtu EÚ na nasledujúce programovacie obdobie bude regionálna politika EÚ združená s tzv. Lisabonskou agendou a spolu budú v rokoch 2007 až 2013 pokrývať postupne až takmer 50 percent z celkového rozpočtu Únie. EÚ sa v rámci svojich plánov podpory regiónov pre obdobie 2007 až 2013 bude sústreďovať na tieto tri priority: konvergencia, konkurencieschopnosť a spolupráca (Európska komisia 2004). Za prvou prioritou, konvergenciou⁴⁸, sa skrýva podpora najzaostalejších regiónov EÚ, čiže tých, ktorých úroveň HDP na obyvateľa neprekračuje 75 percent priemeru EÚ v parite kúpnej sily (podpora bude zahŕňať teda aj všetky naše kraje, okrem Bratislavského). V takto utkanej „záchrannnej sieti“ by sa podľa teraz dostupných údajov našlo 72 regiónov z celkového počtu 254 regiónov, na ktoré sa rozšírená EÚ štatisticky člení. EK by zároveň v rámci tejto priority chcela podporiť i ďalších 15 regiónov „starých“ členských krajín. Ide o regióny, ktoré v súčasnosti kritérium úrovne HDP spĺňajú, no ich HDP štatisticky „vyskočí“ nad spomínanú hranicu po vstupe menej rozvinutých krajín, čím klesne priemerný HDP EÚ. Pod druhou prioritou, konkurencieschopnosťou⁴⁹, si EK predstavuje podporu všetkých ostatných regiónov, vrátane Bratislavského kraja, cieľenú na plnenie tzv. Lisabonskej agendy, so zámerom do roku 2010 z EÚ vytvoriť „najkonkurencieschopnejšiu a na znalostiach najväčšmi založenú ekonomiku sveta“. Poslednou oblasťou podpory je cezhraničná spolupráca⁵⁰, do ktorej sa budú môcť zapojiť všetky prihraničné regióny na vnútorných i vonkajších hraniciach EÚ, teda i všetky naše kraje, a jej cieľom je odstraňovať negatívny vplyv hranice ako bariéry. Zjednodušene povedané, podľa známych návrhov sa tak súčasných deväť spôsobov podpory regiónov od roku 2007 integruje do troch a agenda rozvoja vidieka by sa mala presunúť do Spoločnej poľnohospodárskej politiky (CAP).

⁴⁸ Táto priorita je v podstate rámcovým nasledovníkom súčasnej podpory poskytovanej skrz Cieľ 1.

⁴⁹ Táto priorita predstavuje skĺbenie doterajších Cieľov 2 a 3.

⁵⁰ Táto priorita by mala nahradiť doterajšiu Iniciatívu Spoločenstva pre cezhraničnú spoluprácu INTERREG.

Hodnotenie efektivity eurofondov

Od roku 1989 sú prostriedky zo štrukturálnych fondov pridelované prostredníctvom viacročného plánovania na základe rozvojových plánov, ktoré spracúvajú vlády členských krajín v spolupráci s dotknutými regiónmi spravidla na 5 až 7 rokov. V súčasnosti prebieha tretie programovacie obdobie (2000–2006) a nastávajúca sedemročnica (2007–2013) už „klope na dvere“. Na výsledky, ktoré regionálna politika EÚ dosiahla počas prvých dvoch období (1989–1993 a 1994–1999) v zaostalých regiónoch, poukazuje analýza, ktorú publikovali v renomovanom geografickom periodiku *Regional Studies* A. Rodríguez-Pose a U. Fratesi.

Podľa ich výskumu sa rozvojová pomoc EÚ v zaostávajúcich regiónoch v rokoch 1989–1999 sústreďovala do nasledovných štyroch oblastí: 1. podpora poľnohospodárstva a rozvoj vidieka, 2. podpora podnikania a turizmu, 3. investície do dopravnej infraštruktúry a životného prostredia a 4. investície do vzdelávania a ľudských zdrojov. Zaujímavejší je pohľad na návratnosť týchto „investícií vo verejnom záujme“ a ich vplyv na hospodársky rast v zaostalých regiónoch⁵¹.

Podpora poľnohospodárstva a rozvoja vidieka prináša len okamžitý krátkodobý pozitívny efekt, ktorý sa postupne stráca a zo strednodobého pohľadu sa javí ako strata. Ide o klasický príklad dotáčnej politiky bez pozitívneho vplyvu na ekonomický rast. Nedostatočnú návratnosť však preukazujú i investície do oblasti podpory podnikania a turizmu, ako i dopravnej infraštruktúry a životného prostredia, kam putovali spolu takmer tri štvrtiny celkovej pomoci pre zaostávajúce regióny. Nízky vplyv podpory podnikania na regionálny hospodársky rast vyplýva i z faktu, že subvencie často prúdia k podnikom, ktorým neraz chýba patričná konkurencieschopnosť a know-how, aby mohli po ukončení prijímania pomoci obstáť v konkurencii na voľnom trhu. Absencia pozitívnych strednodobých dopadov investícií do dopravnej infraštruktúry, ktoré sú trvalo atraktívnou témou najmä pre vládnuce politické strany, vyplýva i z faktu, že budovanie ciest, železníc či letísk samo o sebe nevytvára hospodársky rast. Zlepšenie dostupnosti má však byť predpokladom vyššieho profitu a rastu miestnych podnikov ako následok rozšírenia odbytu. Nadnárodní plánovači však akosi zabúdajú, že diaľnice sa zväčša vedú obojsmerne, a vyššia dostupnosť zaostávajúceho regiónu otvára tiež možnosti už etablovaným podnikom z jadrových regiónov rozšíriť pole svojej pôsobnosti o nové trhy aj na úkor miestnych firiem⁵².

Výsledky priestorovej analýzy dokumentujú jednoznačné zlyhanie regionálnej politiky EÚ. Zo 44 regiónov, ktoré v roku 1989 spĺňali kritérium

⁵¹ Pozri: Rodríguez-Pose, A. – Fratesi, U. (2004)

⁵² detto

zaostalosti, čiže ich ekonomická úroveň nedosahovala 75 percent HDP na obyvateľa priemeru EÚ v parite kúpnej sily sa v súčasnosti v tejto spoločnosti nachádza stále 43 z nich. Taktiež niet známk o konvergencii, teda o trende približovania ich hospodárskej úrovne k zvyšku EÚ. Svedčí to o tom, že regionálna politika EÚ je typickým príkladom centrálne plánovanej redistribučnej stratégie, ktorá len dopomáha ku konzervácii aktuálneho stavu. **Neexistuje žiadny pozitívny vzťah medzi podporou zo štrukturálnych fondov a regionálnym hospodárskym rastom, a to ani po viacerých rokoch od poskytnutia pomoci**⁵³.

Environmentálna politika EÚ

V tzv. Rímskych zmluvách, ktorými bolo v roku 1957 založené Európske hospodárske spoločenstvo (EHS) ako predchodca dnešnej EÚ, sa nenachádzala o ochrane životného prostredia ani zmienka. Environmentálna politika prvý krát prenikla do centrálnych európskych byrokratických štruktúr až začiatkom 70. rokov 20. storočia, po tom, čo sa v roku 1972 uskutočnila Konferencia OSN o životnom prostredí, a následne sa začali od roku 1973 realizovať environmentálne akčné programy Európskych spoločenstiev (ES). Prelomovým sa stal rok 1987, ktorý bol tiež vyhlásený za Európsky rok životného prostredia, a to nadobudnutím platnosti Jednotného európskeho aktu – zmluvy, ktorou sa menila a dopĺňala Zmluva o založení EHS z roku 1957. Tento akt prináša novú samostatnú časť – Hlavu VII, v rámci ktorej sa po prvý raz na najvyššej zmluvnej úrovni definujú ciele⁵⁴ a zásady environmentálnej politiky EÚ (Čl. 130r – 130t).

Ďalší posun nastáva po schválení tzv. Maastrichtskej zmluvy, na základe ktorej od novembra 1993 podľa doplneného Čl. 130r platí, že požiadavky na ochranu životného prostredia sa musia začleniť do formulovania a uskutočňovania iných politík spoločenstva, čím sa z environmentálnej politiky stáva de facto tzv. horizontálna téma. Zároveň sa do základných zmlúv (Čl. 2 a 3) dostáva i koncept trvalej udržateľnosti, ktorého boom nastal v Európe po tzv. Summite Zeme, teda opätovne krátko po Konferencii OSN o životnom prostredí a rozvoji v Rio de Janeiro v roku 1992. Ďalšie zmeny priniesla Amsterdamská zmluva, ktorá vstúpila do platnosti v roku 1999, pozíciu trva-

⁵³ detto

⁵⁴ Podľa Čl. 130r (European Commission 1987): činnosť spoločenstva vzťahujúca sa na životné prostredie má mať tieto ciele: udržiavať, ochraňovať a zvyšovať kvalitu životného prostredia; prispievať k ochrane ľudského zdravia; zaisťovať uvážlivé a racionálne využívanie prírodných zdrojov. Činnosť spoločenstva, týkajúca sa životného prostredia, je založená na zásadách, že sa majú uplatňovať opatrenia, preventívne postupy, že škody na životnom prostredí majú byť napravné prednostne pri ich zdroji a že znečisťovateľ má platiť.

lo udržateľného rozvoja medzi základnými politickými cieľmi EÚ však len potvrdila⁵⁵.

Medzi hlavné europrincípy v oblasti ochrany životného prostredia sa dnes považujú:

- predvídavosť v zmysle opatrení na predchádzanie či zabránenie vzniku očakávaného „nežiadúceho“ stavu životného prostredia,
- prevencia,
- zodpovednosť za spôsobené škody,
- všadeprítomná spolupráca
- prístup k informáciám.

Podľa viacerých analýz najväčšiu hrozbu pre slobodnú spoločnosť postavenú v svojich základoch na práve osobného vlastníctva spôsobuje zmenený tzv. princíp predvídavosti (precautionary principle). Tento princíp by v praxi mal znamenať, že ak by hrozilo poškodenie životného prostredia, sú aktivity proti činnosti, ktorá ho má spôsobiť, legálne možné skôr, než bude vedecky nevyvrátiteľne dokázané, že daná aktivita spôsobuje environmentálne škody. Vo svojej podstate tu ide o obrátenie a pošliapanie klasických princípov známych nielen v našom právnom systéme (v trestnom práve), na základe ktorých v normálnych podmienkach dôkazné bremeno nesie obvinený a platí princíp prezumpcie neviný⁵⁶.

Ďalší medzník environmentálnej politiky EÚ predstavuje zasadnutie Európskej rady v júni 2001 v Göteborgu počas švédskeho predsedníctva⁵⁷, na ktorom sa lídri vtedajšej pätnástky dohodli, že v koncepte konkurencieschopnosti, ktorý „naštartovali“ Lisabonskou stratégiou na svojom zasadnutí v marci 2000 v portugalskej metropole, doplnia ekonomický a sociálny aspekt o „environmentálnu dimenziu“ (European Council 2001).

Tzv. Göteborgská agenda opätovne zdôraznila princíp trvalo udržateľného rozvoja a vyzvala členské krajiny k tvorbe národných stratégií trvalo udržateľného rozvoja, v súlade so stratégiou EÚ pripravenou v máji 2001. Na základe tejto agendy musia všetky návrhy nariadení a smerníc orgánov EÚ obsahovať zhodnotenie ich vplyvu na trvalú udržateľnosť⁵⁸. Hlavné ciele vyplývajúce zo záverov göteborgského zasadnutia smerovali k urýchlenému prijatiu Kjótskeho protokolu, centrálnemu plánovaniu zvýšenia úrovne výroby elektriny z obnoviteľných zdrojov do roku 2010 na 22 percent z cel-

⁵⁵ Strážnická, V. (ed.) (1999)

⁵⁶ Evans, T. – Gabb, S. (2004)

⁵⁷ Program švédskeho predsedníctva sledoval okrem iného i tradičné škandinávске priority trvalo udržateľného rozvoja, regionálneho rozvoja a životného prostredia (Takáč 2001)

⁵⁸ EÚ pojem trvalo udržateľného rozvoja chápe vágne pomocou známej definície OSN podľa Brundtlandovej ako taký rozvoj, „ktorý umožňuje uspokojovanie potrieb súčasných generácií bez toho, aby boli ohrozené nároky budúcich generácií na uspokojovanie ich potrieb“.

kovej hrubej spotreby, ako i ďalšiemu zasahovaniu do prirodzených preferencií spotrebiteľov finančnou podporou železničných sietí oproti cestným, pričom ceny rôznych foriem verejnej dopravy by vraj mali lepšie reflektovať náklady spoločnosti.

Vzťah regionálnej a environmentálnej politiky EÚ

Ako sme už vyššie načrtli, európska regionálna politika je vo svojej podstate redistribučnou stratégiou, ktorá sa programovo realizuje prostredníctvom sústavy národných rozvojových plánov a regionálnych a sektorových operačných programov a finančne zabezpečuje najmä štrukturálnymi fondmi a Kohéznym fondom. Keďže, ako sme už spomenuli, environmentálna politika EÚ je tzv. horizontálnou témou, našla svoje miesto i pri implementácii regionálnej politiky.⁵⁹ Ciele ako dosiahnuť „želaný“ stav životného prostredia sa uskutočňujú nielen reštriktívne cez príslušný regulačný rámec, ale i tzv. „rozvojovo“, skrz eurofondy, konkrétne prostredníctvom Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Kohézneho fondu.

Európsky fond regionálneho rozvoja (ERDF)

ERDF bol založený v roku 1975 v súvislosti s prístupím Veľkej Británie k ES ako kompromis. Už v tej dobe, teda dávno predtým, než Margaret Thatcher „zamávala smerom k Bruselu kabelkou“ a žiadala svoje peniaze späť, v Londýne prevládali námietky i voči vtedajšej podobe Spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktorá by spôsobovala pre ostrovanov výrazné straty vo vzájomnej rozpočtovej pozícii s EÚ. Ako kompenzáciu preto navrhli vznik ERDF, ktorý mal slúžiť na redistribúciu časti príspevku členských krajín, ktoré platili do spoločného rozpočtu ES, späť do členských krajín, presnejšie do tzv. zaostávajúcich regiónov, na ich ekonomické pozdvihnutie (ide teda priam o nezmyselnú recykláciu zdrojov). Tu kdesi začala púť systematickej regionálnej politiky na celoeurópskej úrovni ako nového konceptu.

Jednou zo základných úloh ERDF je podľa príslušného nariadenia⁶⁰ „podporovať regionálny rozvoj“ ako i prispievať k „vysokiej úrovni ochrany a zlepšovania životného prostredia“. Okrem iného tento fond financuje investície do rozvoja infraštruktúry, environmentálnu infraštruktúru nevynímajúc.

⁵⁹ Povinnou súčasťou každého z projektov finančne podporených z eurofondov je vyjadrenie očakávaného vplyvu na životné prostredie (pozitívne, neutrálne či nebudaj negatívne), čiže akási zjednodušená deklaratívna obdoba ex-ante posudzovania vplyvu na životné prostredie (Environmental Impact Assessment (EIA)).

⁶⁰ Nariadenie 1783/99/ES o Európskom fonde regionálneho rozvoja.

Kohézny fond (CF)

CF mal vzniknúť v roku 1993 po tom, čo vstúpila do platnosti Maas-trichtská zmluva, ktorá sa v Čl. 130d o jeho ustanovení zmieňuje s tým, že fond „*poskytne príspevky na projekty z oblasti životného prostredia a trans-európskych sietí týkajúcich sa dopravnej infraštruktúry*“. Reálne však bolo príslušné nariadenie⁶¹ schválené európskou byrokraciou s oneskorením až počas roka 1994.

Vznik tohto fondu a jeho orientácia i na investície do environmentálnej infraštruktúry, podobne ako v prípade ERDF, nie je žiadnym prejavom akéhosi celoeurópskeho konsenzu ohľadom potreby zlepšovať životné prostredie. V skutočnosti je len ďalším príkladom kompenzačnej politiky a dôsledkom „handlovania“ o rozdelenie rozpočtu EÚ. Keďže sa v polovici 80. rokov minulého storočia rozhodovalo o „prehĺbení európskej integrácie“ a vzniku spoločného vnútorného trhu, menej rozvinuté krajiny „Juhu“ (Grécko, Španielsko a Portugalsko) blokovali *Jednotný európsky akt* dovtedy, kým sa doň nedostali zmienky o potrebe ekonomickej a sociálnej súdržnosti, čo po preklade z eurospeaku znamenalo navýšenie zdrojov pre eurofondy. Túto pozíciu vydierania menované krajiny zopakovali pri schvaľovaní Maas-trichtskej zmluvy, ktorou sa ES vydali smerom k EÚ a Európskej menovej únii (EMÚ). Keďže plnenie konvergenčných kritérií EMÚ si vyžadovalo okrem iného i obmedzenia v oblasti verejných výdavkov, a menej rozvinuté krajiny sa nechceli vzdať štedrej európskej pomoci, ktorá si vyžaduje spolufinancovanie i z národných zdrojov (štátnych rozpočtov), bol zavedený Kohézny fond. Jeho špecifikum spočívalo v tom, že na rozdiel od štrukturálnych fondov jeho podpora nemala smerovať na projekty regionálneho či lokálneho rázu, ale na finančne mimoriadne nákladné dopravné infraštruktúrne projekty, ktoré by predkladali národné vlády členských krajín⁶² na schválenie EK v Bruseli. V súvislosti s očakávaným vstupom škandinávskych krajín do EÚ (Fínsko a Švédsko v roku 1995), s ktorými už začiatkom 90. rokov prebiehali prístupové rokovania, sa v nadväznosti na ich požiadavky⁶³ vyplývajúce z ich tradície vyšších štandardov ochrany životného prostredia⁶⁴ pri-

⁶¹ Nariadenie 1164/94/ES, ktorým sa zriaďuje Kohézny fond.

⁶² Platí to len pre tie členské krajiny, ktorých hrubý národný produkt (HNP) je nižší, než 90% priemeru ES (merané na obyvateľa v parite kúpnej sily), čo v dobe vzniku CF boli Grécko, Írsko, Portugalsko a Španielsko (tzv. kohézne krajiny – odtiaľ sa traduje i ich súhrnný názov).

⁶³ Na dané požiadavky sa prihliadalo i z toho dôvodu, že škandinávske krajiny patria medzi tzv. „čistých prispievateľov“, teda ich daňovníci v podstate financujú projekty obyvateľov, podnikov a štátov „Juhu“.

⁶⁴ Počas kampane pred vstupom Švédska do EÚ bolo dokonca environmentálne cítenie švédskej spoločnosti burcované euroskeptickou časťou spektra tvrdeniami, že EÚ bude Švédsko nútiť k zníženiu štandardov pre ochranu životného prostredia, pretože členské štáty nie sú schopné zaistiť rovnaký stupeň ochrany (Takáč 2001).

stúpilo na kompromis, na základe ktorého putujú finančné prostriedky z CF do danej krajiny nielen na projekty dopravnej infraštruktúry, ale i projekty environmentálnej infraštruktúry, a to rozdelené v pomere 50:50. Napriek tomu, že úloha CF bola realizáciou EMÚ⁶⁵ splnená, na jeho pôvodne zamýšľanú dočasnosť sa rýchlo zabudlo a kohézne krajiny z neho financujú nové a nové projekty⁶⁶ naďalej i po prijatí spoločnej meny euro, a inak to zrejme nebude ani počas nasledujúceho programovacieho obdobia po roku 2006.⁶⁷

ISPA⁶⁸

Pre potreby prípravy krajín, ktoré pristúpili k EÚ v roku 2004 (okrem Cypru a Malty), bol na podporu budovania environmentálnej a dopravnej infraštruktúry zriadený fond ISPA⁶⁹. Od roku 2000 až do ich vstupu do EÚ mohli tieto krajiny nakontrahovať približne miliardu eur ročne s rovnakou podmienkou, ako pri CF, teda prerozdelené v pomere 50:50 na projekty dopravnej infraštruktúry a projekty environmentálnej infraštruktúry.

3. NÁKLADY VYPLÝVAJÚCE ZO VSTUPU SR DO EÚ Z REGULAČNÉHO RÁMCA EÚ V OBLASTI ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Po roku 1970 zobrali európske inštitúcie v oblasti environmentálnej regulácie opraty pevne do rúk a postupne prijali vyše troch stoviek smerníc a nariadení týkajúcich sa tzv. minimálnych štandardov pre odpadové hospodárstvo, ochranu ovzdušia či vôd pred znečisťovaním. Príslušné regulácie sú súčasťou 85 000 strán *Acquis Communautaire*, teda európskej legislatívy, na ktorej sa členské krajiny ES a neskôr EÚ dohodli v priebehu vyše štyroch desaťročí. Jednou z podmienok vstupu, ktoré museli postkomunistické krajiny Strednej a Východnej Európy, medzi nimi i Slovensko, akceptovať pred

⁶⁵ Euro bolo zavedené spolu s EMÚ 1.1.1999. Prijalo ho 11 krajín (Nemecko, Francúzsko, Belgicko, Holandsko, Luxembursko, Taliansko, Fínsko, Rakúsko, Španielsko, Portugalsko a Írsko), o dva roky neskôr sa k nim pridalo Grécko. Ostatné krajiny EÚ euro neprijali. Švédsko ho odmietlo v referende a Veľká Británia a Dánsko si vyjednali výnimku (tzv. opt-out).

⁶⁶ Vzhľadom na fakt, že Írsko už nespĺňa základnú podmienku pre oprávnenosť čerpania prostriedkov z Kohézneho fondu (írsky HNP prekročilo úroveň 90 percent priemeru ES), od 1.1.2004 nemôže predkladať EK žiadosti na financovanie nových projektov (Griffiths – Groutage – Sloboda 2004).

⁶⁷ Pozri: Tarschys, D. (2003)

⁶⁸ Fond ISPA (z anglického *Instrument for Structural Policies for pre-Accession*) bol zriadený na základe nariadenia 1267/1999/ES, ktorým sa zriaďuje Nástroj štrukturálnych politík pre predvstupové obdobie.

⁶⁹ Holešová, H. (2003): Regionálna politika a štrukturálne nástroje. Slovensko a Európska únia. Úrad vlády SR, Slovenská obchodná a priemyselná komora, Bratislava, 48 s.

vstupom do EÚ, bol doteraz prijatý regulačný rámec Únie, a to takpovediac zo dňa na deň. Takmer 90 percent všetkých environmentálnych predpisov platných v členských krajinách EÚ pochádza práve z centrálnej úrovne EÚ, teda Európskej komisie a najmä jej Generálneho riaditeľstva pre životné prostredie (DG Environment). Očakáva sa, že ďalší nával environmentálneho práva „vychrlia“ bruselskí byrokrati v roku 2005 v súvislosti s plnením cieľov Kjótskeho protokolu⁷⁰, ktorý vstúpil 16. februára 2005 do platnosti.⁷¹

Kapitola 22 – Životné prostredie⁷² a z nej vyplývajúce dopady na slovenskú spoločnosť

Jednotný trh, ku ktorému EÚ dlhodobo smerovala, však dnes namiesto konkurencie liberálnejších a menej liberálnych konceptov jednotlivých národných štátov smeruje k harmonizácii, ktorá z centra určuje štandardy prostredníctvom spoločného legislatívneho a regulačného rámca. Ten môže byť v praxi oveľa reštriktívnejší, než pôvodne platný stav v danej krajine, čo si vyžaduje ďalšie nevyhnutné náklady smerujúce k prispôsobeniu sa. Platí to i pre Slovensko.

Počas rokov 2001 a 2002 bol na Slovensku v rámci plnenia záväzkov vyplývajúcich z negociačnej kapitoly 22 v oblasti životného prostredia schválený celý rad zákonov a príslušných vykonávacích predpisov, ktorými sme prebrali množstvo smerníc a nariadení EÚ v environmentálnej oblasti, čím sa prakticky (až na zopár výnimiek) zavŕšila ich transpozícia do nášho právneho systému.

V ďalšej fáze bolo od roku 2002 ťažisko integračného procesu sústredené predovšetkým na tzv. administratívne kapacity, čiže budovanie nových inštitúcií a byrokratických štruktúr ako základnej súčasť implementácie Acquis, čiže vymáhania regulačného rámca v praxi, čo si vyžiadalo nemalé

⁷⁰ Kjótsky protokol hovorí o znížení objemu emisií tzv. skleníkových plynov o osem percent do roku 2012. Prináša tiež program so stanovením limitov na emisie skleníkových plynov (najmä oxid uhličitý) pre všetky priemyselne vyspelé krajiny, pričom v prípade ich nesplnenia im hrozí pokuta. Niektoré krajiny však budú musieť nakúpiť emisné kvóty od iných štátov, ktoré nevypúšťajú toľko skleníkových plynov, aby naplnili svoje kvóty. Slovensko ratifikovalo Kjótsky protokol v marci 2002 a zatiaľ patrí medzi štáty, ktoré produkujú menej emisií ako tento protokol vyžaduje. Európska komisia vytvorila a Ministerstvo životného prostredia SR „rozдалo“ firmám fiktívne aktíva – kvóty, ktoré však v praxi budú musieť kupovať najmä silné a zdravé firmy od tých, ktoré majú horšie hospodárske (a nadväzne i environmentálne) výsledky. Samotný systém obchodovania s kvótami tak vytvára „sociálny biznis“, je chybný a vytvára obmedzenia práv podnikateľov na užívanie svojho vlastníctva (Kazda, 2005).

⁷¹ Evans, T. – Gabb, S. (2004)

⁷² Kapitola 22 bola otvorená dňa 30.3. 2001 a predbežne uzavretá dňa 11.12. 2001.

vstupné náklady, o každoročných výdavkoch na ich prevádzku nehovoriac (chod úradov a personálne náklady na zamestnancov).

Nie je žiadnym tajomstvom, že najrozsiahlejšie finančné nároky vyplývajúce zo vstupu SR do EÚ na štátny rozpočet, podnikateľskú sféru a obyvateľstvo si vyžaduje práve prijatie environmentálnej politiky EÚ a jej regulácií. Len v rokoch 2003–2006 podľa Ministerstva životného prostredia SR poputuje na zabezpečenie súladu so smernicami EÚ približne 62,6 miliárd Sk⁷³.

Odpadové hospodárstvo

Predstavuje jednu z najnákladnejších položiek v oblasti životného prostredia, viažu sa naň najmä investície v súvislosti s manažmentom komunálneho odpadu. Celkové náklady do roku 2015 sa odhadujú na 30–40 mld. Sk.⁷⁴

SR vyjedнала prechodné obdobie v oblasti spaľovní nebezpečného odpadu a spaľovní priemyselného odpadu do konca roku 2006⁷⁵, keďže domáci producenti nebezpečného odpadu sa musia prispôbiť novému nákladnejšiemu systému zneškodňovania odpadov (náklady sa odhadujú na 10 mld. Sk) a rekonštrukciám či budovaniu nových spaľovní (náklady odhadnuté na 3,8 mld. Sk, z toho súkromný sektor 3,0 mld. Sk) v súlade s požiadavkami EÚ.

Rovnako Slovensko získalo možnosť prechodného obdobia i v oblasti recyklácie obalov a odpadov z obalov do konca roku 2007, napriek tomu si prispôbenie sa danej smernici⁷⁶ vyžiada odhadom asi 2,3 mld. Sk. Podstatnú časť týchto nákladov nesie súkromný sektor⁷⁷.

Ochrana vôd

Z hľadiska rozsahu financií je významná i ochrana vôd realizovaná najmä prostredníctvom investícií v oblasti vodárenstva a kanalizácie, ktoré si v súvislosti s prechodom na európske štandardy vyžadujú do roku 2015 náklady spolu asi 50–60 mld. Sk⁷⁸.

V rámci vyjednaného prechodného obdobia týkajúceho sa čistenia komunálnych odpadových vôd⁷⁹ do konca roku 2010 resp. 2015⁸⁰ sme sa za-

⁷³ Na splnenie viacerých investične mimoriadne nákladných záväzkov boli pri tom Slovensku EK odobrené prechodné obdobia, teda výnimky, na základe ktorých požiadavky EÚ budú môcť byť splnené v dlhšom časovom horizonte, než stanovujú smernice EÚ.

⁷⁴ Outrata, R. et al. (2002)

⁷⁵ Smernica 94/67/ES o spaľovaní nebezpečného odpadu.

⁷⁶ Smernica 94/62/ES o obaloch a odpadoch z obalov.

⁷⁷ Figel', J. – Adamiš, M. (eds.) (2003)

⁷⁸ Outrata, R. et al. (2002)

⁷⁹ Smernica 91/271/EHS o čistení komunálnych odpadových vôd.

viazali modernizovať existujúce čističky odpadových vôd a vybudovať nové (vrátane kalového hospodárstva), pričom na tento účel putujú financie i na základe schválených projektov z predvstupového fondu ISPA⁸¹. Celkové náklady sa odhadujú na takmer 40 mld. Sk.

Ďalšie prechodné obdobie sa týka znečistenia spôsobeného nebezpečnými látkami vypúšťanými do vôd⁸². Podniky na Slovensku sú povinné do konca roku 2006 znížiť úroveň emisných koncentrácií jednotlivých nebezpečných látok, čo si vyžiada zmenu technologických procesov. Investičné náklady spojené s touto zmenou znamenajú pre súkromný sektor náklady približne 2,0 mld. Sk.

V oblasti kvality pitnej vody SR využilo možnosť prechodného obdobia do konca roku 2006 vyplývajúceho z príslušnej smernice⁸³, keďže investície na vybudovanie nových vodných zdrojov či modernizáciu existujúcich úpravovní vody sú značné a odhadujú sa vo výške 1,6 mld. Sk.

Podobne, prechodné obdobie do konca roka 2007 plynie i v prípade ochrany vôd pred znečistením spôsobeným dusičnanmi z poľnohospodárstva⁸⁴. Odhadované náklady pre súkromný sektor – najmä pre poľnohospodárske družstvá – sa odhadujú na 23 mld. Sk⁸⁵.

Ochrana ovzdušia

Tento segment ochrany životného prostredia sa týka najmä výrobnjej sféry a komunálneho tepelného hospodárstva. Celkový rozsah investícií sa ešte pred prijatím Kjótskeho protokolu odhadoval na 10 mld. Sk⁸⁶.

Z dôvodu vysokej investičnej náročnosti SR vyjedнала prechodné obdobie i v tejto oblasti. Týka sa skladovania benzínu na čerpacích staniách a jeho distribúcie z terminálov na čerpacie stanice do roku 2004 resp. 2007.⁸⁷ Odhadované náklady predstavujú asi 2,3 mld. Sk, pričom 1,7 mld. Sk z tejto sumy uhradí súkromný sektor a zvyšných 0,6 mld. Sk štátny rozpočet.

⁸⁰ V závislosti od veľkosti sídelnej aglomerácie: do konca roku 2010 platí pre aglomerácie nad 10 000 obyvateľov, do konca roku 2015 platí pre aglomerácie od 2 000 do 10 000 obyvateľov.

⁸¹ Viac o fonde ISPA na Slovensku v ďalšej časti.

⁸² Smernica 76/464/EHS o znečistení spôsobenom určitými nebezpečnými látkami vypúšťanými do vodného prostredia.

⁸³ Smernica 98/83/ES o kvalite vody určenej pre ľudskú spotrebu (pitná voda).

⁸⁴ Smernica 91/676/EHS o ochrane vôd pred znečistením spôsobeným dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov.

⁸⁵ Outrata, R. et al. (2002)

⁸⁶ Outrata, R. et al. (2002)

⁸⁷ Smernica 94/63/ES o riadení emisií VOC zo skladovania benzínu a jeho distribúcie z terminálov na čerpacie stanice.

Prechodné obdobie do konca roku 2007⁸⁸ platí i pre prevádzkovateľov veľkých spaľovacích zariadení (teplárne) v Žiline, Martine a Zvolene a týka sa zníženia vysokej koncentrácie síry vypúšťanej do ovzdušia. Dodržanie emisných limitov si vyžiada technologické zmeny a rekonštrukcie, ktoré sa odhadujú na 11 mld. Sk a bude ich znášať súkromný sektor.

Rovnako do konca roka 2007 platí prechodné obdobie i v prípade emisií prchavých organických zlúčenín. Celkové náklady na zosúladenie s príslušnou smernicou⁸⁹ do roku 2035 boli vyčíslené na 9,5 mld. Sk plus ďalších 8,5 mld. Sk zvýšených nárokov na prevádzku.⁹⁰

Monitoring priemyselného znečistenia

Komplexný monitorovací systém predstavuje špecifickú súčasť ochrany životného prostredia. Celkové náklady na jeho vybudovanie a prevádzkovanie sa odhadujú na 25–30 mld. Sk, pričom budú zväčša hradené súkromným sektorom⁹¹.

Pre vybrané podniky SR vyjedнала v tejto oblasti⁹² prechodné obdobia do konca roku 2011.

Štúdie, ktoré by podrobne zhrnuli celkové priame i nepriame náklady súvisiace s prístupom k environmentálnej politike EÚ, boli realizované pre viaceré nové členské krajiny. Vyplýva z nich, že v prípade Česka ide o sumu rovnajúcu sa približne 1,1 percenta HDP, pre Slovinsko sa jedná o 1,6 percenta HDP a Poľsko tento proces stojí dokonca až 3,2 percenta HDP⁹³.

Investičné náklady v SR na zosúladenie, teda aproximáciu s regulačným rámcom EÚ, sa podľa MŽP SR odhadovali na 7,393 miliárd Sk v roku 2003 a na 8,353 miliárd Sk v roku 2005. V období rokov 2006–2010, sú celkové investičné náklady odhadnuté na 50,982 miliárd Sk. Ročné náklady na zosúladenie – administratívne a prevádzkové náklady, náklady na splácanie investícií – sa zvýšila z 3,495 miliárd Sk v roku 2003 na 7,050 miliárd Sk v roku 2005 a 18,957 miliárd Sk v roku 2010 (Ministerstvo životného prostredia SR 2001).

Tzv. aproximačné náklady podľa odhadov mali predstavovať 0,39 percenta HDP v roku 2003, v roku 2005 by mali stúpnuť na 0,7 percenta HDP

⁸⁸ Smernica 88/609/EHS (v znení smernice 94/66/ES) o obmedzení emisií určitých znečisťujúcich látok z veľkých spaľovacích zariadení do ovzdušia.

⁸⁹ Smernica 99/13/ES o obmedzení emisií prchavých organických zlúčenín z použitia organických rozpúšťadiel v určitých činnostiach a zariadeniach.

⁹⁰ Figel, J. – Adamiš, M. (eds.) (2003)

⁹¹ Outrata, R. et al. (2002)

⁹² Smernica 96/61/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia.

⁹³ Dzieglewska, D. A. (2000)

a v roku 2010 na 2,14 percenta. Ročné náklady na obyvateľa boli odhadnuté na 647 Sk v roku 2003, 1306 Sk v roku 2005 a 3 511 Sk v roku 2010 (Ministerstvo životného prostredia SR 2001).

Tieto aproximačné náklady sú podľa MŽP SR doplnkové k základnej úrovni „environmentálnych služieb“. Náklady základnej úrovne ochrany životného prostredia sú zhruba 28 miliárd Sk za rok. Keď k týmto nákladom pridáme aproximačné náklady (náklady na zosúladienie), predpokladané náklady na ochranu životného prostredia by sa mali rovnať 3,52 percenta HDP v roku 2003 a stúpnuť na 3,92 percenta v roku 2005 a 5,26 percenta v roku 2010 (Ministerstvo životného prostredia SR 2001).

Odhady celkových nákladov na vstup do EÚ v oblasti životného prostredia podľa názoru expertov OECD nie sú jasné. Podľa slovenských odhadov by táto suma mohla dosiahnuť zhruba 220 miliárd Sk alebo 5 miliárd eur počas obdobia 35 rokov, čo predstavuje 1 percento HDP ročne počas 35 rokov (OECD 2002).

Tab. č. 1: Oblasť životného prostredia – náklady

Oblasť životného prostredia – náklady	Merané v % HDP SR – odhady		
	2003	2005	2010
Aproximačné náklady – primárne zosúladienie s normami EÚ	0,39	0,7	2,14
Celkové náklady na ochranu životného prostredia	3,52	3,92	5,26

Zdroj: Ministerstvo životného prostredia SR 2001

4. EUROFONDY V ŽIVOTNOM PROSTREDÍ NA SLOVENSKU A RIZIKÁ KORUPCIE

EÚ používa pre potreby financovania svojej regionálnej politiky viacero fondov, pričom z nich, ako sme už vyššie spomenuli, do oblasti životného prostredia zasahujú Európsky fond regionálneho rozvoja, Kohézny fond a ISPA..

Európsky fond regionálneho rozvoja (ERDF)

Celková alokácia z ERDF pre Slovensko v aktuálnom skrátenom programovacom období 2004–2006 predstavuje spolu takmer 575 miliónov eur, čo je viac než polovica celkovej sumy štrukturálnych fondov vyčlenených pre Slovensko (okrem Kohézneho fondu). Takmer 100 miliónov eur z tejto čiastky smeruje na spolufinancovanie, teda podporu projektov orientovaných

na budovanie environmentálnej infraštruktúry, či už v oblasti ochrany vôd, ovzdušia, prírody ako takej alebo v rámci odpadového hospodárstva⁹⁴.

Orgánom, ktorý je zodpovedný za realizáciu regionálnej politiky v tejto oblasti, je Ministerstvo životného prostredia SR (MŽP SR). Proces, ktorým musí žiadateľ⁹⁵ o podporu z ERDF (a eurofondov všeobecne) prejsť, pozostáva z niekoľkých krokov:

1. príslušný orgán štátnej správy (v tomto prípade MŽP SR) zverejní výzvu na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok na spolufinancovanie projektov, viažucu sa na konkrétnu oblasť (zväčša ide o opatrenie definované v príslušnom programovom dokumente). V tejto výzve sú obsiahnuté podrobné informácie o tom, čo všetko a v akých termínoch musí žiadateľ splniť, aby bol jeho projekt formálne uznaný za hodnotenia hodný,
2. podaná žiadosť je najprv posudzovaná hodnotiacou komisiou⁹⁶ z hľadiska tzv. administratívnej zhody a oprávnenosti, teda splňania formálnych náležitostí vyplývajúcich z výzvy,
3. ak žiadosť spĺňa formálne náležitosti, je zaradená do ďalšej fázy, v rámci ktorej hodnotiaca komisia na základe stanovených kritérií hodnotí obsahovú kvalitu žiadostí (projektového zámeru). Hodnotitelia používajú bodovaciu tabuľku, udeľovanie bodov je však subjektívne.⁹⁷
4. hodnotiaca komisia následne zoradí ohodnotenú žiadosť a na základe uskutočneného výberu navrhne príslušnému ministrovi (v tomto prípade MŽP SR, ktoré plní funkciu sprostredkovateľského orgánu a následne Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR (MVRR SR), ktoré je riadiacim orgánom) schváliť alebo neschváliť nenávratný finančný príspevok z ERDF.

Po schválení projektu získa konečný príjemca, ktorý projekt realizuje, priebežne platby buď formou predfinancovania alebo refundácie (v prípade súkromného sektora), pričom súlad reálnych výkonov s projektovým zámerom monitorujú príslušné orgány štátnej správy počas realizácie a špeciálne i po je-

⁹⁴ V súlade s prioritou č. 2 operačného programu Základná infraštruktúra (<http://www.build.gov.sk>).

⁹⁵ Žiadateľom môže byť obec, združenie obcí, vyšší územný celok, vodárenské spoločnosti a ďalšie spoločnosti či inštitúcie s majoritou štátu či samosprávy, ale i podnikateľské subjekty.

⁹⁶ Hodnotiaca komisia pracuje za pomoci hodnotiteľov interných, teda z radov štátnej správy, ale i externých expertov oslovených z prostredia samosprávy, mimovládnych organizácií či (tripartitných) sociálnych a ekonomických partnerov. Všetci členovia hodnotiacej komisie musia podpísať prehlásenie o nestrannosti a dôvernosti, čím by mal byť formálne vylúčený konflikt záujmov.

⁹⁷ Každá žiadosť by mala byť nezávisle hodnotená viacerými hodnotiteľmi, dôvody prípadného výrazného bodového nesúladu v hodnotení tej istej žiadosti rôznymi hodnotiteľmi ďalej preveruje hodnotiaca komisia.

ho ukončení. V prípade presunu časti získaného nenávratného finančného príspevku na „tretie osoby či subjekty“ je konečný prijímateľ, teda žiadateľ, povinný náležite postupovať v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní.

Kohézny fond (CF)

Slovensku, rovnako ako ďalším krajinám, ktoré pristúpili k EÚ v máji 2004, EK na obdobie 2004–2006 pridelila z CF čiastku vo výške rovnajúcej sa približne jednej tretine celkovej alokácie z eurofondov pre danú krajinu. V prípade SR ide o sumu vyše 575 miliónov eur, pričom v súlade s príslušnými normami EÚ bude prerozdelená v pomere 50:50 na projekty dopravnej infraštruktúry a projekty environmentálnej infraštruktúry.

Projekty schválené v rámci CF sa od projektov z oblasti životného prostredia podporených z ERDF odlišujú tým, že ide o „veľké“ projekty, investične náročné, s nadregionálnym významom a celkovými oprávnenými nákladmi v desiatkach miliónov eur (minimálna hranica je 10 miliónov eur)⁹⁸, pričom žiadateľom môže byť len inštitúcia z verejného sektoru⁹⁹. Ďalšou odlišnosťou oproti štrukturálnym fondom je, že konečné slovo v rámci schvaľovania podpory projektu, ako i dohľad nad jeho monitoring, podlieha rozhodnutiu EK v Bruseli, kde sa rozhoduje iba o tých žiadostiach, ktoré schváli vláda SR na základe návrhu MVRR SR v súlade s návrhom MŽP SR. Projekty pre oblasť životného prostredia sú posudzované a schvaľované v poradi, v akom žiadatelia predložia žiadosti s úplnou sprievodnou a projektovou dokumentáciou v súlade s kritériami uvedenými v Stratégii Slovenskej republiky pre Kohézny fond 2004 – 2006. Po schválení sa realizujú v priebehu viacerých rokov, pričom konečný príjemca je povinný pri zmluvách s dodávateľmi postupovať súlade so zákonom o verejnom obstarávaní.

ISPA

Od roku 2000 sa do vstupu SR do EÚ sa podľa podobných postupov, ako v prípade CF, EK predkladali na schválenie a následne na Slovensku realizovali v oblasti environmentálnej infraštruktúry i projekty financované predvstupovým nástrojom ISPA¹⁰⁰. Celkovo bolo odobrených 19 projektov

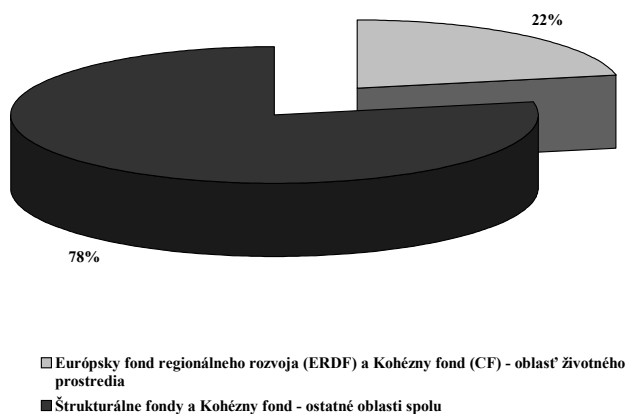
⁹⁸ Vzhľadom na túto podmienku sa v SR z CF budú financovať len projekty z oblasti ochrany vôd a odpadového hospodárstva. Takto nákladné potenciálne projekty z iných oblastí životného prostredia neboli identifikované (Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR 2004).

⁹⁹ Žiadateľom môže byť obec, združenie obcí, vyšší územný celok, vodárenské spoločnosti a ďalšie spoločnosti či inštitúcie s majoritou štátu či samosprávy.

¹⁰⁰ Na základe tzv. Aténskej zmluvy z roku 2003 (Prístupová zmluva) podpísanej na najvyššej úrovni všetkými 25 krajinami rozširovanej EÚ sa projekty ISPA alebo ich časti, ktorých realizácia nebola do vstupu ukončená, považujú ďalej po 1.5.2004 za projekty podliehajú-

(každý s celkovými oprávnenými nákladmi presahujúcimi 5 miliónov eur), prostredníctvom ktorých by sa malo do konca roku 2008 preinvestovať v SR spolu vyše 300 miliónov eur.¹⁰¹ Zväčša ide o projekty zamerané na výstavbu a rekonštrukciu čistiarní odpadových vôd a odkanalizovania miest a obcí, pričom žiadateľom boli najmä vodárenské spoločnosti. S výnimkou jedného projektu¹⁰², v rámci ktorého bolo prečerpaných takmer 50 percent predpokladaného rozpočtu, sa však reálne čerpanie finančných prostriedkov zväčša ani len nezačalo. Opäť platí, že konečný príjemca má pri zmluvách s dodávateľmi povinnosť postupovať v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní.

Graf č. 2: Smerovanie eurofondov v SR (2004–2006)



Zdroj: <http://www.finance.gov.sk>, spracoval autor

ce rovnakým pravidlám, aké platia pre projekty schválené a financované v rámci CF, teda *de iure* sa stávajú projektmi CF.

¹⁰¹ Financovanie spolu – vrátane príspevku EÚ, štátneho rozpočtu a konečného prijímateľa (<http://www.build.gov.sk>).

¹⁰² Trenčín – pravobrežná čistiareň odpadových vôd (2000/SK/16/P/PE/001) (<http://www.build.gov.sk>).

5. RIZIKÁ KORUPCIE¹⁰³ A KLIENTELIZMU¹⁰⁴ V EUROFONDOCH

Rozsah korupcie všeobecne na Slovensku, ako i konkrétne v rámci eurofondov¹⁰⁵, možno odvodzovať podľa počtu šetrených korupčných prípadov alebo na základe vnímania korupcie.

Oficiálne štatistiky šetrených prípadov však závažnosť tohto problému v spoločnosti nepotvrdzujú, čo je však logické, keďže takéto konanie pre obe zúčastnené strany znamená na jednej strane trestný čin a na strane druhej osobný prospech (stráca však bežný občan – daňovník), z toho vyplýva zväčša neoznamovanie prípadov orgánom činným v trestnom konaní (i keď je možné využiť inštitút tzv. agenta provokatéra).¹⁰⁶

Vnímanie korupcie občanmi na základe uskutočnených prieskumov naznačuje, že až 46 percent respondentov si myslí, že korupcia existuje a je veľmi rozšírená na ministerstvách, čo ich v rebríčku inštitúcií (3. miesto) radí medzi tie s najvyššou mierou vnímania korupcie¹⁰⁷ (FOCUS 2004). Viaceré ministerstvá, medzi nimi i Ministerstvo životného prostredia SR, plnia od roku 2004 okrem iného i funkcie riadiacich či sprostredkovateľských orgánov v rámci implementácie eurofondov na Slovensku. Z tejto funkcie vyplýva, že na daných ministerstvách prebieha tiež hodnotenie a výber projektov, financovaných z eurofondov.

Ako konštatoval v jednom zo svojich materiálov odbor boja proti korupcii (OBPK) Úradu vlády SR, pravidlá pre oblasť využívania eurofondov na Slovensku, príslušná legislatíva a metodické pokyny, sú príliš všeobecné a z tohto dôvodu nie vždy jednoznačne interpretovateľné a aplikovateľné. Preto boli v správe OBPK schválenej vládou v auguste 2004 obsiahnuté ná-

¹⁰³ Podľa Transparency International Slovensko (TIS) sa pod korupciou chápe „zneužitie zverejenej moci (úradu, postavenia) na súkromný prospech. Dochádza pri nej k uprednostneniu súkromného záujmu nad záujmom verejným. Korupciu je možné chápať ako odchýlku od právnych noriem (v SR je trestným činom dávanie, prijímanie i sprostredkovanie úplatku) alebo podľa niektorých teórií ako odchýlku od etických noriem“ (Zemanovičová 2002).

¹⁰⁴ Klientelizmus je (podľa TIS) „výraz pre konflikt záujmov, ktorý vzniká uprednostňovaním (preferovaním) priateľov a kolegov“ (Zemanovičová 2002).

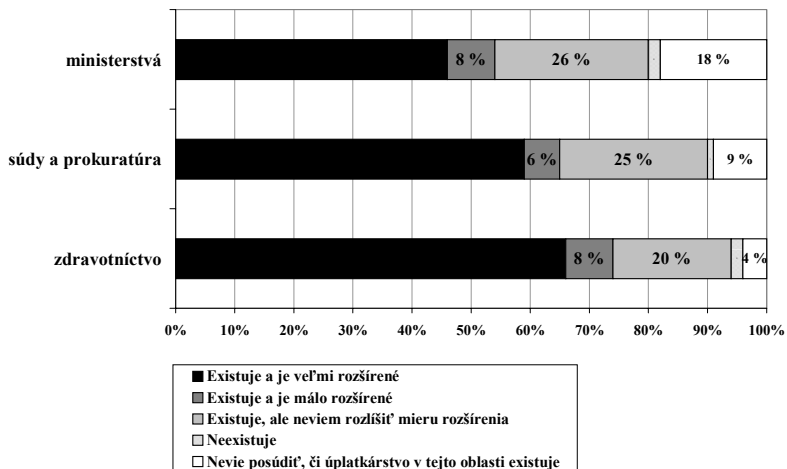
¹⁰⁵ László Gyurovszky, súčasný minister výstavby a regionálneho rozvoja SR, ešte ako člen výboru NR SR pre poľnohospodárstvo v rokoch 1998–2002 na tému prerozdelenia fondov v roku 2002 vyhlásil: „Ak úradníci pridelujú peniaze daňových poplatníkov, vždy vzniká možnosť korupcie. Ak sa financie neposkytujú automaticky s tým, že sa viažu k nejakým merateľným hodnotám, prichádza k subjektívnemu rozhodovaniu a vzniká priestor na korupciu. Keď je zlý systém, kontrola môže len veľmi málo“ (Kunder, 2002).

¹⁰⁶ Zemanovičová, D. (2002)

¹⁰⁷ Podľa najnovších prieskumov sa vnímanie korupcie občanmi na Slovensku – či už všeobecne alebo konkrétne v prípade ministerstiev, zlepšilo len nepatrne resp. stagnuje (FOCUS 2004, TIS 2004).

vrhy na zmenu tohto stavu (Úrad vlády SR 2004a). Koncom roka 2004 však OBPK predložil na rokovanie vlády ďalšiu správu, v ktorej konštatoval, že závery predošlej správy zďaleka neboli príslušnými rezortmi rešpektované (Úrad vlády SR 2004b).

Graf č. 3: Miera rozšírenia úplatkárstva vo vybraných oblastiach



Zdroj: FOCUS, máj 2004, báza: 1074 respondentov, spracoval autor

Priestor pre korupciu a klientelizmus v eurofondoch sa v tejto fáze ich implementácie na Slovensku javí ako najväčší v dvoch oblastiach:

Hodnotenie a výber projektov

Keďže celý proces je zložitý a neprehľadný, uspejú žiadatelia, ktorí majú lepši a skorši prístup k zdroju informácií, ktorými disponujú štátni úradníci¹⁰⁸ príslušných ministerstiev.

Odôvodnene možno tiež predpokladať, že štátni úradníci, sa za patričnú províziu podieľajú i na vypracovaní projektov, hodnotenia a výberu ktorých sa neskôr sami zúčastňujú. Napriek podozreniam sa tiež zatiaľ nepodarilo preukázať prípady, v ktorých sú štátni úradníci v zmienenom konflikte záujmov.

¹⁰⁸ Podľa jedného z prieskumov verejnej mienky až 52 percent podnikateľov si myslí, že pri pridelovaní dotácií dochádza ku korupcii často, pričom ako iniciátori korupčného správania sú najčastejšie uvádzaní práve štátni úradníci (FOCUS 2003).

Jednoznačným korupčným priestorom, v ktorom vystupujú ako potenciálne korumpovateľné objekty hodnotiteľa projektov (teda okrem štátnych úradníkov i externisti) je na subjektívnom hodnotení postavené hodnotenie a výber projektov. Ku korupcii môže dochádzať už pri procese samotného výberu hodnotiteľov.

Keďže ministerstvá, na ktorých sa rozhoduje o pridelení či nepridelení podpory z eurofondov, sú riadené politicky, ide tu tiež o priestor, v rámci ktorého podnikatelia môžu politickú stranu či strany, ktoré dané ministerstvo riadia, finančne podporiť ako revanš za zisk verejných financií prostredníctvom rozhodnutia ministerstva.

Proces verejného obstarávania

Keďže nenávratný finančný príspevok z eurofondov predstavuje časť verejných financií (EÚ a SR), je nevyhnutné, aby konečný príjemca pri zmluvách s dodávateľmi postupoval v súlade s postupmi danými zákonom o verejnom obstarávaní¹⁰⁹.

Až tri štvrtiny podnikateľov Slovenska sa domnievajú, že v procese verejného obstarávania dochádza ku korupčnému správaniu, a to najmä v procese¹¹⁰:

- vyhodnocovania ponúk členmi hodnotiacich komisií,
- formulácie súťažných podmienok obstarávania,
- pri výbere členov hodnotiacej komisie,
- pri určovaní spôsobu verejného obstarávania¹¹¹.

6. ZÁVERY

Náklady, ktoré vyplývajú zo vstupu SR do EÚ v oblasti splnenia požiadaviek stanovených v environmentálnych reguláciách predstavujú približne **120–140 mld. Sk**, rozložených do roku 2015 (v cenách roka 2001), pričom ich zväčša bude znášať najmä súkromný sektor¹¹². Logicky však možno očakávať, že sa tento fakt následne odrazí i na cenách služieb poskytovaných obyvateľstvu priamo skrz rast cien za odvoz a likvidáciu komunálneho odpadu, pitnú vodu, tepelné hospodárstvo či nepriamo zvýšením cien tovarov vy-

¹⁰⁹ Zákon 523/2003 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov, účinný od 1.1.2004.

¹¹⁰ FOCUS (2003).

¹¹¹ Napriek tomu, že za najvýhodnejšiu metódu obstarávania z pozície obstarávateľa jednoznačne možno považovať verejnú súťaž, v SR dominuje forma rokovacieho konania bez zverejnenia, na základe ktorej bolo v rokoch 2002 a 2003 ukončených vyše 60 percent výberových konaní (Sičáková-Beblavá 2005).

¹¹² Outrata, R. et al. (2002)

rábaných s „ekologickou prirážkou“. Ďalšie nepriame náklady predstavuje rast verejných výdavkov na tzv. administratívne kapacity, čiže byrokratický aparát štátu, ktorý vymáha a kontroluje vykonávanie príslušných regulácií.

Podľa porovnania indexu environmentálnej udržateľnosti (Environmental Sustainability Index (ESI)) sa v roku 2002 Slovensko umiestnilo na štrnástom mieste, čím sa zaradilo medzi krajiny s najvyššou kvalitou životného prostredia na svete¹¹³. I z tohto medzinárodného porovnania sú preto ťažko odôvodniteľné ďalšie náklady, ktoré by mali podnikatelia a obyvatelia SR hradiť v súvislosti s prechodom na európske štandardy v životnom prostredí. Je dokonca oprávnené domnievať sa, že staré členské krajiny Únie trvali na akceptácii celého Acquis vrátane environmentálnej časti i preto, že tušili, že to prinesie istú záťaž pre dynamicky sa rozvíjajúce podnikateľské prostredie v prístupujúcich krajinách, ktoré zároveň využíva i výhody nižšej ceny pracovnej sily. Bolo by iróniou, keby vstup do EÚ, ktorý bol dlhé roky jednou z hlavných motivácií pre reformný proces v krajinách bývalého sovietskeho bloku, by sa stal jedným z hlavných dôvodov pre zabrzdenie následného pokračovania ďalších potrebných zmien, ako zdôrazňujú i Evans a Gabb (2004).

Európa je silne ovplyvnená etatizmom, ktorý potláča princípy osobnej a ekonomickej slobody. Environmentálna politika EÚ ako súčasť tohto konceptu vytvára tlak na rast verejných výdavkov, ako i nákladov podnikateľského sektora, čo sa následne odráža v nižšom hospodárskom raste, stagnácii úrovne zamestnanosti a celkovej životnej úrovne obyvateľstva. Tieto javy majú i svoj priestorový aspekt, a prejavujú sa vypuklejšie v regiónoch periférie, čo následne hasí Únia ďalšími výdavkami verejných financií v podobe podpory z eurofondov, ktorá je navyše, ako viaceré analýzy poukazujú, neefektívna, čím sa vytvára akýsi „začarovaný kruh“. Ďalšie negatíva spojené s týmito procesmi sú, ako sme poukázali, zhmotnené v súvisiacej korupcii a klientelizme, ktoré vždy asistujú pri prerozdeľovaní verejných zdrojov. Korupcia pritom „*podkopáva demokratické princípy spoločnosti, znižuje efektívnosť verejných inštitúcií, zhoršuje alokáciu zdrojov. Zhoršuje kvalitu života občanov*“¹¹⁴

Celkovo možno konštatovať, že aktuálne tendencie v EÚ naďalej nesmerujú k deregulácii, ale, ako to vyplýva z mnohých oficiálnych dokumentov inštitúcií EÚ, k dosiahnutiu „lepšej“ regulácie. Zdá sa, že v jadre dnešnej EÚ jednoznačne prevažuje koncept riadeného trhu a regulovanej súťaže nad ideami voľného trhu a otvorenej konkurencie.

¹¹³ Kazda, R. (2003)

¹¹⁴ Zemanovičová, D. (2002)

7. LITERATÚRA

- [1] BLAŽEK, J. (1996): Mezuregionální rozdíly v České republice v transformačním období. *Geografie, Sborník České geografické společnosti*, č. 4, ročník 101, Praha, s. 265–277.
- [2] DZIEGLEWSKA, D. A. (2000): How Much Does It Cost to Join the European Union And Who Is Going to Pay for It? Cost Estimates For The Czech Republic, Hungary, Poland And Slovenia, Complying with the EU Environmental Standards. International Institute for Applied Systems Analysis.
- [3] European Commission (1987): Single European Act. European Commission, Brussels. <http://europa.eu.int>.
- [4] European Council (2001): Conclusions of the Presidency. European Council, Göteborg, 17 s. <http://europa.eu.int>.
- [5] Európska komisia (2004): Tretia správa o ekonomickej a sociálnej súdržnosti. Nové partnerstvo pre súdržnosť, konvergenciu, konkurencieschopnosť, spoluprácu. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 206 s.
- [6] EVANS, T. – GABB, S. (2004): The Cost of European Environmental Regulations in the Accession Countries of Central and Eastern Europe. Centre for the New Europe, Brussels, 20 s.
- [7] FIGEL, J. – ADAMIŠ, M. (eds.) (2003): Slovensko na ceste do EÚ. Kapitoly a súvislosti. Úrad vlády SR, Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, Centrum pre európsku politiku, Bratislava, s. 126–137.
- [8] FOCUS (2003): Podnikatelia: korupcia, verejné obstarávanie, licencie. Prieskum verejnej mienky pre Transparency International Slovensko (marec 2003). Centrum pre sociálnu a marketingovú analýzu Focus, Bratislava, 32 s.
- [9] FOCUS (2004): Percepcia korupcie. Prieskum verejnej mienky pre Transparency International Slovensko (máj 2004). Centrum pre sociálnu a marketingovú analýzu Focus, Bratislava, 30 s.
<http://www.transparency.sk>
- [10] GRIFFITHS, B. – GROUTAGE, CH. – SLOBODA, D. (2004): Briefing Report on Cohesion Fund 2004. Internal Audit & Advice Unit, DG Regional Policy, European Commission, Brussels, p. 22 + Annexes.
- [11] HOLEŠOVÁ, H. (2003): Regionálna politika a štrukturálne nástroje. Slovensko a Európska únia. Úrad vlády SR, Slovenská obchodná a priemyselná komora, Bratislava, 48 s.
- [12] <http://www.iiasa.ac.at/Publications/Documents/IR-00-001.pdf>
- [13] <http://www.integrace.cz>

- [14] <http://www.rokovania.sk>.
- [15] <http://www.transparency.sk>
- [16] KAZDA, R. (2003): Životné prostredie. In: GÁL, F. – GONDA, P. – KOLLÁR, M. – MESEŽNIKOV, G. – TIMORACKÝ, M. – ZAJAC, P. (eds.): Slovensko na ceste do neznáma. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, s. 93–102.
- [17] KAZDA, R. (2005): Envirorezort ignoruje práva vlastníkov. SME, 17.3.2005. <http://www.sme.sk>.
- [18] KUNDER, P. (2002): Zlyháva kontrola miliardových dotácií. Pravda, 18.2.2002. <http://www.pravda.sk>.
- [19] Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR (2004): Stratégia Slovenskej republiky pre Kohézny fond 2004–2006. Bratislava, 108 s. <http://www.build.gov.sk>.
- [20] Ministerstvo životného prostredia SR (2001): Integrovaná aproximačná stratégia v kapitole životné prostredie. Bratislava. <http://www.enviro.gov.sk>.
- [21] Ministerstvo životného prostredia SR (2002): Správa o stave plnenia záväzkov vyplývajúcich z negociačných rokovaní s Európskou komisiou a ďalší postup implementácie environmentálneho acquis v rámci kapitoly 22 – Životné prostredie. Bratislava. <http://www.enviro.gov.sk>.
- [22] OECD (2002): OECD. Prehľad environmentálnej výkonnosti. Slovenská republika. Vydalo Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava, 168 s. <http://www.oecd.org>.
- [23] OUTRATA, R. A KOL. (2002): Ekonomické a sociálne súvislosti vstupu SR do EÚ – prínosy a riziká (Zhrnutie). Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Bratislava, s. 35–36.
- [24] RODRÍGUEZ-POSE, A. – FRATESI, U. (2004): Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions. Policy Debates. Regional Studies, Vol. 38.1, pp. 97–113.
- [25] SAPIR, A. (2003): An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. European Commission, Brussels. <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>
- [26] SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. (ed.) (2005): Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku v roku 2004 (hodnotiaci správa). Transparency International Slovensko (TIS), Bratislava, 225 s. <http://www.transparency.sk>.

- [27] STRÁŽNICKÁ, V. (ed.) (1999): Zmluva o Európskej únii. Platné znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva. SAP, Bratislava, 207 s.
- [28] TAKÁČ, K. (2001): Cesta Švédska do EÚ na pozadí spoločenských špecifik. Integrace 1/2001, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha.
- [29] TARŠCHYS, D. (2003): Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy. Report No. 17, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 104 s. <http://www.sieps.se>.
- [30] TIS (2004): Index vnímania korupcie 2004. Transparency International Slovensko (TIS), Bratislava, 11 s. <http://www.transparency.sk>
- [31] Úrad vlády SR (2004a): Správa o záveroch a odporúčaníach vyplývajúcich z dotazníka „Právna ochrana pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR“. Bratislava, 4 s.
- [32] Úrad vlády SR (2004b): Správa o implementácii návrhov opatrení obsahnutých v správe o záveroch a odporúčaníach vyplývajúcich z dotazníka „Právna ochrana pred netransparentnosťou a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR“, schválenej uznesením vlády SR č. 797/2004 zo dňa 18.8.2004. Bratislava, 10 s. <http://www.rokovania.sk>.
- [33] ZEMANOVIČOVÁ, D. (2002): Korupcia v SR: Stav, príčiny, dôsledky a možnosti jej riešenia. In: KAZDA, R. (ed.): Riziká korupcie v systéme poľnohospodárskej politiky na Slovensku. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, s. 6–20.



RNDr. Dušan Sloboda
Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika
www.konzervativizmus.sk

RIZIKA STÁTNÍHO MANAGEMENTU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

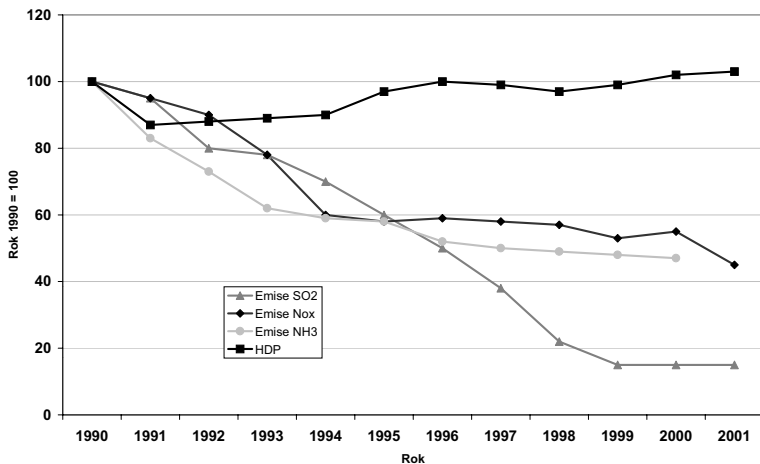
Tereza Urbanová

Nositelkou Nobelovy ceny za mír se roce 2004 stala ekologická aktivistka a náměstkyně keňského ministra životního prostředí Wangari Maathai. Na otázku, jaká existuje souvislost mezi ochranou životního prostředí a mírem, paní Maathai odpověděla: „*Vždy jsem viděla spojitost mezi přírodou a demokracií. Když hovořím o životním prostředí, mám na mysli dobré řízení ve využívání zdrojů tak, abychom je mohli používat na zlepšení kvality našeho života. Čisté a zdravé životní prostředí je správná věc, ale tohoto cíle nelze dosáhnout, pokud stát neřídí demokratická vláda.*“¹¹⁵

Je zřejmé, že vedle ochránkyně přírody je paní Maathai zastáncem demokracie, vysněného státního uspořádání pro mnohé africké (a nejen africké) země. My, kdo jsme žili v bývalém sovětském bloku a byli svědky dopadů vlády komunistického režimu na životní prostředí, snadno takovým slovům rozumíme. Následující grafy znázorňují vývoj ukazatelů vypovídajících o kvalitě životního prostředí od prvního roku po pádu komunismu, tj. roku 1990, do roku 2001.

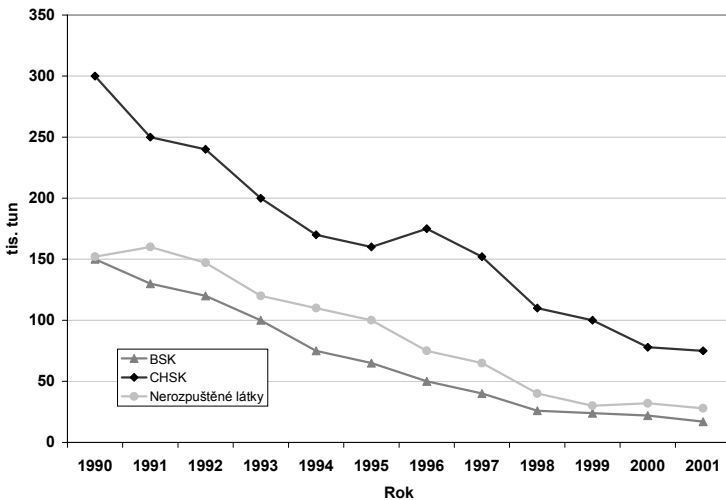
¹¹⁵ Čaplovič, M.: „Příroda může žít jen v demokracii“, *Lidové noviny*, 11.12. 2004, ke stažení na <http://lidovky.centrum.cz/clanek.phtml?id=314655>, navštíveno 4/2005

Graf č. 1: Znečištění ovzduší – emise okyselujících látek v ČR v letech 1990–2001



Zdroj: ČHMÚ, MŽP podle Centrum pro otázky ŽP UK, 2003

Graf č. 2: Znečištění vod – vypouštěné znečištění z bodových zdrojů v ČR v letech 1990 až 2001



Zdroj: VÚVTGM podle Centrum pro otázky ŽP UK, 2003

Jak vidíme, voda a vzduch jsou dnes čistší než před 15 lety; obdobně živa i neživá příroda se těší větší pozornosti lidí a tedy větší snaze ji chránit, obyvatelé mají ústavně zakotvené právo na informace o ŽP.¹¹⁶ Pokusme se zkoumat, do jaké míry vyplývá nárůst kvality ŽP v postkomunistických zemích se změnou politického režimu a do jaké míry odráží změnu mechanismů ochrany vzácných statků.

1. PANSTVÍ PRÁVA

Za příčinou čistších řek a luk stojí do určité míry zákony, regulace a normy, které vzešly z demokratického uspořádání. Avšak podstatou porevolučního „ekologického zázraku“ je něco daleko jednoduššího, než složitý systém tzv. nástrojů ochrany životního prostředí, které jsou obsahem „moderní“ legislativy ČR. W. Maathai k původní otázce dodává: „*Když jedni nemají právo a druzí nenesou zodpovědnost, člověk zdravé životní prostředí mít nebude. V takovém případě vzniká boj o přírodní zdroje. Nekontrolované se drancuje příroda.*“¹¹⁷

Kde právo nevládne, trpí nejen lidé, ale i příroda. Panství práva je základem všech snah o neplýtvání zdroji. Například v Indonésii, kde index vlády práva, často užívaný agregátní ukazatel panství práva, je -0,80 (nejhorší -2,5, nejlepší +2,5)¹¹⁸, je více než 50 procent těžby dřeva nelegální a zdvojnásobuje míru deforestation Indonésie na 2 milióny hektarů ročně.¹¹⁹ Podle UNDP čelí problému rozsáhlého nelegálního kácení lesů např. Kambodža (index -0,86), Brazílie (-0,30) či Rusko, konkrétně Sibiř (-0,78).¹²⁰ Státy s nízkou vymahatelností práva jsou rovněž vyhledávanou baštou pytláků, jelikož náklady spojené s rizikem postihu v takových státech jsou nesrovnatelně nižší než výnosy, jež takové chování přináší.¹²¹

¹¹⁶ Článek 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod České republiky říká „každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů“.

¹¹⁷ Čaplovič, M.: „Příroda může žít jen v demokracii“, *Lidové noviny*, 11.12. 2004, ke stažení na <http://lidovky.centrum.cz/clanek.phtml?id=314655>, navštíveno 4/2005

¹¹⁸ Více viz Earthtrends: Politics and Freedom: Rule of Law, World Resources Institute, ke stažení na http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.cfm?theme=10&variable_ID=1280&action=select_countries, navštíveno 4/2005

¹¹⁹ Tisková zpráva z 10.3. 2005: *Forest Dialogue* pořádaný Yaleskou univerzitou v Hong Kongu, ke stažení na http://research.yale.edu/gisf/assets/pdf/tfd/logging/TFD_illegal_logging_press_release.pdf, navštíveno 4/2005

¹²⁰ Více viz United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, World Bank a World Resources Institute: *World Resources 2002–2004: Desicions for the Earth*, World Resources Institute, Washington, 2003, s.36–37.

¹²¹ Takovými státy je např. Zambie (-0,52), Tanzánie (-0,49) či Kamerun (-1, 28). Více viz např. Anderson, T. – Leal, D.: *Free Market Environmentalism*, Palgrave, 2001, s. 64

Střední a východní Evropa zažila půlstoletí velice chabého panství práva a mizivé odpovědnosti, a to i v oblasti životního prostředí. Nespokojenost se stavem životního prostředí se začala intenzivněji projevovat v 80. letech a byla jednou z hybných sil revolučních změn roku 1989 a 1990. Protestní akce upozorňující na tristní stav ŽP proběhly v Maďarsku, Bulharsku, Litvě či Polsku.¹²² Předrevoluční demonstrace proti znečištěnému ovzduší probíhaly rovněž v kotlině pod Českým středohořím, kde škodliviny dlouhodobě přesahovaly maximálně povolené koncentrace. Lidé byli vedeni touhou domoci se svých práv, která by zajistila, aby jim nikdo proti jejich vůli nemohl ničit zdraví. Komunismus taková práva pošlapával. Demokracie k nim má o poznání větší respekt.

2. EKONOMIE DEMOKRATICKÉ POLITIKY

Demokracie, které se Česká republika a Slovenská republika dnes těší, má však i svá úskalí a rizika. Teorie veřejné volby, nikoli jako historicky první, nicméně dnes jako nejznámější škola zabývající se zákonitostmi politického rozhodování, upozorňuje na skutečnost, že politici a úředníci jsou lidé se stejnými vlastnostmi a cíli jako všichni ostatní. Nositel Nobelovy ceny James Buchanan shrnuje toto poznání následovně: „*V rámci omezení, kterým čelí, se byrokrat snaží maximalizovat svůj užitek. V tomto ohledu se od nikoho neodlišuje. Může se od něho těžko očekávat, že bude prosazovat nějaký vágně definovaný „veřejný zájem“, pokud není v souladu s jeho vlastním.*“¹²³

Právě toto zjištění vedlo k myšlence vytvoření mechanismů, které zaručí, aby zástupci lidu jednali ve prospěch lidu a nikoli pouze ve prospěch sebe samých. Charles-Louis Montesquie učinil v 18. století první krok, když rozdělil moc na tři na sobě nezávislé a proti sobě stojící části.¹²⁴ Ukázalo se, že tento akt však není dostačující.

Korupce v ČR

Dostane-li se politik či jiný státní zaměstnanec do situace, kdy rozhoduje o veřejných záležitostech, na nichž má osobní (případně skupinový) zájem, dostává se do tzv. střetu zájmů. David Ondráčka z organizace Transparency International Česká republika považuje tento stav za častý spouštěcí mechanismus korupce. Dále dodává: „*Pokud politik osobní zájem skutečně*

¹²² Organizátory akcí byly Dunajský kruh v Maďarsku, Ekoglasnost v Bulharsku, Zelené hnutí v Lotyšsku a Polský Ekologický klub. Viz UNDP, UNEP, World Bank a World Resources Institute: *World Resources 2002–2004: Decisions for the Earth*, World Resources Institute, Washington, 2003, s. 67

¹²³ Buchanan, J.: *Politika očima ekonoma*, Liberální institut, Praha, 2002, s. 85

¹²⁴ Montesquie, Ch.: *O duchu zákonů*, Linhart, Praha, 1947

*upřednostní, můžeme mluvit o korupčním jednání... Většinou ani nejde o uplácení, ale spíše o využívání vlivu a důležitých informací k ovlivnění důležitých rozhodnutí. Vytvářejí se sítě známostí a konexí.*¹²⁵

V roce 2003 až 2004 uskutečnila společnost GfK Praha – Institut pro výzkum trhu – mezinárodní výzkum korupčního klimatu ve 14 vybraných zemích střední a východní Evropy. V každé zemi se výzkumu zúčastnilo přibližně 1000 respondentů. ČR se umístila na 2. místě za SR ve vnímání naléhavosti a zdomácnělosti korupce – viz tabulka.

Tab. č. 1: Výsledky výzkumu GfK Praha

Úplatky v naší společnosti lze považovat za samozřejmé resp. běžné		
Řádková %		2003/2004
1.	Slovensko	67%
2.	Česká republika	61%
3.	Ukrajina	52%
4.	Maďarsko	46%
5.	Rumunsko	45%
6.	Rusko	43%
7.	Bulharsko	42%
8.	Litva	37%
9.	Srbsko a Černá Hora	37%
10.	Chorvatsko	36%
11.	Rakousko	28%
12.	Polsko	27%
13.	Estonsko	26%
14.	Slovinsko	23%
	Průměr	41%

Zdroj: GfK Praha¹²⁶

¹²⁵ Dle Indexu vnímání korupce *CPI 2004* společnosti Transparency International se ČR umístila ze 146 zemí na 51. místě. Více viz Krnáčová, A.: „Výsledky Indexu vnímání korupce 2004: pro Českou republiku žádný důvod k radosti“, tisková zpráva Transparency International Česká republika z 20. října 2004, ke stažení na <http://www.transparency.cz/index.php?id=2640>, navštíveno 4/2005

¹²⁶ Výzkum GfK Praha 2003/2004, N = 15.270, ke stažení na <http://www.transparency.cz/index.php?id=2199>, navštíveno 4/2005

Podle tohoto průzkumu se dále 60 % občanů ČR domnívá, že korupce je součástí státního aparátu. O tom, že zkorumpovaní úředníci a podnikatelé tvoří propojenou síť a vzájemně se podporují, je pak přesvědčeno osm obyvatel ČR z deseti.¹²⁷ Jiný průzkum, organizovaný v 64 zemích světa na 50 tis. respondentech společností Gallup International zjistil, že se celosvětová veřejnost domnívá, že nejvyšší míra korupce se odehrává mezi politickými stranami.¹²⁸

K teoretickým poznatkům školy veřejné volby tak přibývají empirická zjištění a politikové jsou pod tlakem veřejnosti nuceni přijímat opatření, která je omezují v rozhodování a znemožňují jim zneužívat své moci. Česká republika se tak například 1. března 2005 dočkala třináct let očekávané novely Zákona o střetu zájmů. Druhým aktem, jehož cílem je omezit upřednostnění soukromých nad veřejnými zájmy v České republice je Zákon o veřejných zakázkách. Právě oblast veřejných zakázek považuje Transparency International za nejpálčivější problém v souvislosti s korupčním jednáním. Česká pobočka TI odhaduje, že předražené zakázky způsobují v ČR roční ztrátu několika desítek miliard Kč.¹²⁹

3. JAK SNÍŽIT RIZIKO KORUPCE PŘI OCHRANĚ ŽP?

3.1. Korupce jako důsledek snahy dosáhnout „společenského optima“

Poté, co jsme vymezili problémy, které s sebou přináší rozhodování na politické úrovni, vraťme se nyní od korupčního jednání obecně zpět k politice ochrany životního prostředí. Proč vůbec existuje státní politika životního prostředí, je-li byrokratický management riskantní s ohledem na korupční jednání?¹³⁰ Proč nenechat rozhodnutí na ziskovém managementu, tj. na trhu?

Představa nutnosti politického rozhodování o ochraně a využití přírodních zdrojů vychází z následujícího grafu. Model popisuje situaci, kdy lidé při svých činnostech znečišťují životní prostředí, uvalují tak náklady na ostatní a sami nejsou nuceni za své jednání platit. Ukazuje, že výrobek po-

¹²⁷ Článek na stránkách Transparency International Česká republika „Lidé mají pocit, že korupční klima posiluje,“ ke stažení na <http://www.transparency.cz/index.php?id=2198>, navštíveno 4/2005

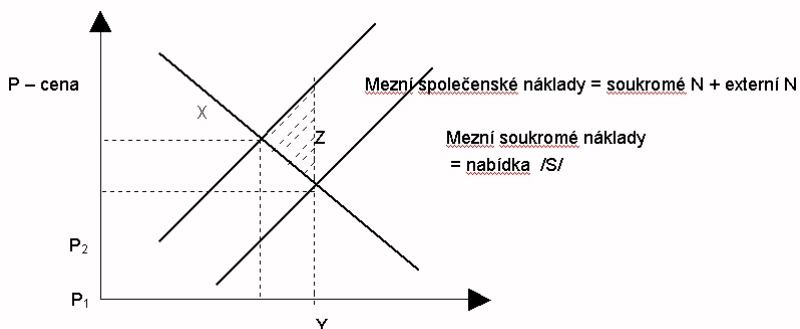
¹²⁸ Jedná se o průzkum nazvaný „Globální barometr korupce“, který zajišťuje Gallup International pro Transparency International. Více na <http://www.transparency.cz/index.php?id=2646>, navštíveno 3/2005

¹²⁹ David Ondráčka z Transparency International ČR pro MF Dnes; ČTK, iri: „Korupcí přichází Česko o miliardy“, MF Dnes, 17.3. 2005, s. B/2

¹³⁰ Více o dopadech byrokratického managementu viz Mises, L.: *Byrokracie*, Liberální institut, Praha, 2002

cházející z továrny, která uvaluje náklady ze znečištění na jiné, aniž by je musela kompenzovat, má tak nižší cenu (P_1), než by měl výrobek z továrny, která za znečištění platí (P_2). Továrna, která není nucena zahrnovat tyto „externí“ náklady své výroby vyrábí množství Q_1 . Náklady za její znečištění nesou dotčené subjekty, což dle ekonomické mainstreamové literatury není „společensky optimální“.¹³¹ Pro dosažení společenského optima je dle tohoto konceptu třeba, aby byl podnik státem přinucen „internalizovat“ své externí efekty (externality), tj. aby jeho nákladová křivka zahrnovala jak soukromé, tak externí náklady. Taková křivka se pak nazývá společenskou křivkou mezních nákladů a způsobí, že podnik bude vyrábět nižší množství – Q_2 za vyšší cenu – P_2 .

Graf č. 3: Externality: soukromé vs. společenské náklady a optimum



Zdržme se na tomto místě kritiky daného modelu a bodu společenského optima jako neuchopitelného konceptu¹³² a věnujme se předpokladu, na kterém stojí. Tímto předpokladem je, že čisté nebo neznečištěné ŽP představuje veřejný statek, tedy statek, na jehož produkci nikdo nemá zájem a při jehož produkci tak trh selhává. Jinými slovy, pokud někdo znečišťuje při svém jednání životní prostředí, tak jak znázorňuje graf, není, podle tohoto předpokladu, kdo by se proti takovému jednání ohradil, jelikož životní prostředí je „všech“. Důvodů, proč není životní prostředí „běžným“ tržním statkem, je dle ekonomické teorie více – nejasně definovaná či zcela nedefinovaná vlastnická práva, vysoké transakční náklady vymáhání vzniklých škod z důvodu

¹³¹ Více k otázce společenské efektivnosti viz např. Samuelson, P. – Nordhaus, W.: *Ekonomie, nakladatelství Svoboda*, Praha 1991, s. 770–778

¹³² Více např. viz Cordato, R.: „Toward an Austrian Theory of Environmental Economics“, *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, sv. 7, č. 1, jaro 2004, s. 3–16.

těžko definovatelného znečišťovatele nebo příliš velkého množství poškozených. Případ je označen za tržní selhání a je na státu, aby jej řešil.

Nicméně z výše uvedených výzkumů Transparency International či GfK Praha vyplývá, že pokud k rozhodování o využití zdroje dochází na politické úrovni, vyvstává riziko korupce. Při hledání cest, jak snížit korupci, je tedy prvním krokem snaha snížit množství případů, o nichž rozhoduje politik či byrokrat. V případě znečištění životního prostředí to pak znamená eliminovat důvody, kvůli kterým se nemohou rozhodovat dotčené subjekty – znečišťovatel a poškozený, a „musí“ nastoupit stát. **Je-li skutečně mnoha politiky deklarovaná snaha snížit korupční jednání myšlena upřímně, měli by umožnit, případně sami podporovat nalezení definice vlastnických práv k přírodním zdrojům tak, aby vlastník mohl uplatnit své právo na kompenzaci škody či své právo na ukončení činnosti spojené se znečištěním.**¹³³ Existuje mnoho současných i historických příkladů vymezení vlastnických práv ke zdrojům, včetně pro mnohé těžko představitelného vymezení vlastnických práv k vodě, vzduchu či k živým tvorům.¹³⁴ Technologický pokrok navíc neustále rozkrývá možnosti nové a možnosti účinnější.

Vyřešení této příčiny neexistence tržních mechanismů – vymezení vlastnických práv – s sebou zároveň přináší řešení překážek dalších, tj. již zmíněných transakčních nákladů. Vzhledem k tomu, že transakční náklady mají stejnou povahu jako jakékoli jiné náklady, při existenci vlastnických práv bude v zájmu vlastníků tyto náklady snižovat. Navíc, jsou-li vlastnická práva jasně vymezená a vynutitelná, transakční náklady spojené s obavou z neúspěchu jednání klesají. **Dochází-li tak skutečně k situaci, jaká je znázorněna v grafu a jednotlivec nezahrnuje náklady ze škodlivých dopadů své činnosti na ostatní (vyrábí Q_1 při P_1), vlastnická práva jsou mechanismem, jak jej přimět externí náklady do svých kalkulací zahrnout. Toto řešení narozdíl od byrokratického managementu odráží jedinečnost situací, ve kterých ke znečištění dochází, a respektuje subjektivní hodnoty a preference dotčených jednotlivců.**

¹³³ Více např. v Meiners, R.–Yandle, B.: *Jak common law chrání životní prostředí*, Liberální institut, Praha, 2000

¹³⁴ Více k vymezení vlastnických práv k přírodním zdrojům v Urbanová, T. – Šíma, J.: *Tržní přístup k ochraně životního prostředí*, VŠE, Praha, 2004; Anderson, T.: *Free Market Environmentalism*, Palgrave, 2001; Rothbard M.: „Law, Property Rights and Air Pollution“ v *idem: The Logic of Action II*, Edwar Elgar, Cheltenham, 1997; Lipka, D.: *Obchod s vodou – kam trh již nemůže*, VŠE, Praha, 2002, ke stažení na <http://nb.vse.cz/~lipka/>, navštíveno 5/2004

3.2. Korupce jako důsledek snahy zabránit degradaci přírody

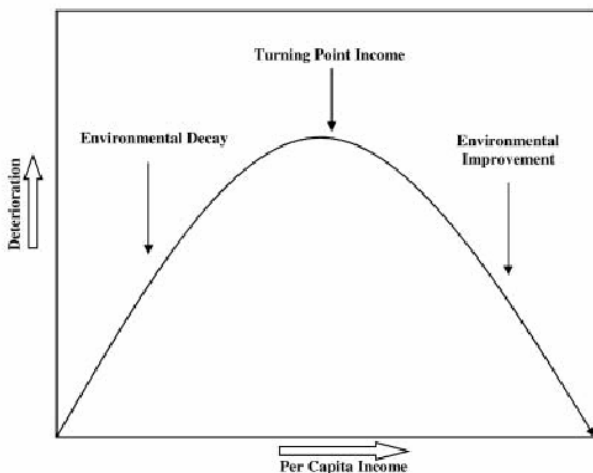
Nyní se podívejme blíže na tezi, ze které vychází státní politika životního prostředí a zkoumejme, zda je kvalitní životní prostředí skutečně statkem veřejným. Empirické studie dokazují, že lidé v bohatých společnostech poptávají více statků čistého ŽP než lidé ve společnostech chudých. Jinými slovy, poptávka po neznečištěných přírodních zdrojích roste spolu s růstem příjmu jednotlivců. Životní prostředí tak splňuje definici luxusního statku.

Vztah mezi výší příjmu a znehodnocením životního prostředí popisuje koncept nazvaný Environmentální Kuznetsova křivka (EKC) – viz níže. V 1. části křivky, tj. **v části nízkého příjmu na hlavu až do bodu zlomu, roste spolu s nárůstem bohatství společnosti i degradace přírodních zdrojů.** Takového vývoje jsme byli svědky například v Evropě v době průmyslové revoluce. V dnešní době je tento vývoj typický pro chudé země, tj. země pod určitou úrovní příjmu na obyvatele. Krueger a Grossman určili tuto úroveň, tj. bod zlomu EKC, při výši příjmu 8000 USD na hlavu.¹³⁵ **Avšak s růstem bohatství společnosti od tohoto bodu začíná růst schopnost lidí uspokojit i své další, nové potřeby – roste poptávka po čistém ŽP např. ve formě rekreačních aktivit, nákupu pozemků v klidných, přírodních oblastech, v podobě aktivní účasti na ochraně ŽP.**¹³⁶ Při růstu poptávky roste cena statku, která přitahuje nabízející. Tento mechanismus zajišťuje, že při růstu bohatství společnosti přibývá nabízejících statku čistého životního prostředí a jeho kvalita na daném území roste. Tento vývoj popisuje 2. fáze EKC, tj. křivka po dosažení bodu zlomu. Jako argument pro státní politiku ŽP slouží 1. část EKC. Je však opomíjena existence části druhé. Tyto dvě fáze EKC – 1. rostoucí a 2. klesající – však nelze oddělit. Interpretace vždy pouze jedné části je zavádějící a nepravdivá.

¹³⁵ Grossman, G. – Krueger, A.: „Economic Growth and the Environment“, National Bureau of Economic Research Working Paper, 4643, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1994, citováno v Norberg, J.: *In Defense of Global Capitalism*, Cato Institute, Washington, 2003, s. 229

¹³⁶ Česká republika byla v roce 1997 s 520 neziskovými organizacemi zabývajícími se ochranou ŽP na 3. místě ve střední a východní Evropě za Maďarskem (726) a Polskem (600). Celkový počet environmentálních skupin v 15 zemích střední a východní Evropy vzrostl z 800 v roce 1992 na 3000 v roce 2001. V roce 2001 pracovalo v těchto skupinách na 46 000 dobrovolníků. Viz United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, World Bank a World Resources Institute: *World Resources 2002–2004: Decisions for the Earth*, World Resources Institute, Washington, 2003, s. 67

Graf č. 4: Environmentální Kuznetsova křivka



Zdroj: Yandle, Vijayaraghavan a Bhattacharai, 2004

Existuje řada studií, které vypočítávají bod zlomu pro jednotlivé znečišťující látky, tj. na ose Y jsou namísto úrovně degradace životního prostředí emise SO₂, CO₂, kadmium, olovo, kácení lesů apod. Určují tak HDP na obyvatele, po jehož dosažení začne výskyt zkoumané látky klesat.¹³⁷

Zdálo by se, že pokud znečištění narůstá a společnost se nachází v 1. části EKC, pak má státní politika snažící se snížit znečištění své opodstatnění. Pokusme se odhalit úskalí takového přesvědčení. Pokusy státu o zvýšení kvality životního prostředí mohou být samozřejmě do určité míry zdařilé. Prostředky z veřejných rozpočtů se mohou projevit ve zlepšení některých sektorů. Tyto prostředky ovšem nepadají z nebe. Jsou totiž vynakládány jen na úkor jiných, jednotlivci ve společnosti urgentněji pocíťovaných problémů, k jejichž řešení nyní nebudou dostupné zdroje. Jak ukázal Walter Eucken, společnost je komplexním mechanismem vzájemně provázaných řádů a harmonický vývoj je možný pouze při rozvoji všech jeho složek, nikoli rozvoji jedné jeho části na úkor druhé.¹³⁸

¹³⁷ Více viz Yandle, B.– Vijayaraghavan, M. – Bhattacharai, M.: „Income and the Race to the Top“ v Anderson, T. (ed.): *You have to Admit It's Getting Better: From Economic Prosperity to Environmental Quality*, Hoover Institution Press, 2004, s. 83–108, nebo viz Stern, D.: *The Environmental Kuznets Curve*, International Society for Ecological Economics, Rensselaer Polytechnic Institute, 2003, ke stažení na http://www.ecoeco.org/publica/encyc_entries/Stern.doc, navštíveno 3/2005

¹³⁸ Více viz Eucken, W.: *Zásady hospodářského řádu*, Liberální institut, Praha, 2004

Dále si uvědomme, jaké nástroje může vláda k regulaci použít – poplatky, daně, dotace, pokuty aj. **Rozhodování o uvalení či neuvalení daně, o výši pokuty či dotace otevírá prostor pro korupci, která následně brzdí tvorbu bohatství společnosti.** Rovněž samotný proces zavádění a vynucování regulací je nákladný a snižuje bohatství společnosti. Jen proces harmonizace legislativy týkající se životního prostředí s EU stojí Českou republiku ročně 1,1 procenta HDP.¹³⁹ Zavádění nástrojů ochrany ŽP, vynucování legislativy ŽP, korupční jednání, přerozdělování a samozřejmě i použité nástroje (daně, poplatky, dotace) snižují příjem společnosti a zpomalují posun po EKC k bodu zlomu. Brání tedy dosažení bodu, kdy lidé sami začnou mít o zlepšování životního prostředí zájem. Pokud jsou nástroje zaváděny až ve 2. části EKC, pak politika pouze byrokraticky provádí to, co ve svém vlastním zájmu dělají samotní lidé. Náklady byrokracie však snižují bohatství společnosti, brání vývoji technologií šetřících životní prostředí a v konečném efektu brání naplnění zadaného cíle.¹⁴⁰

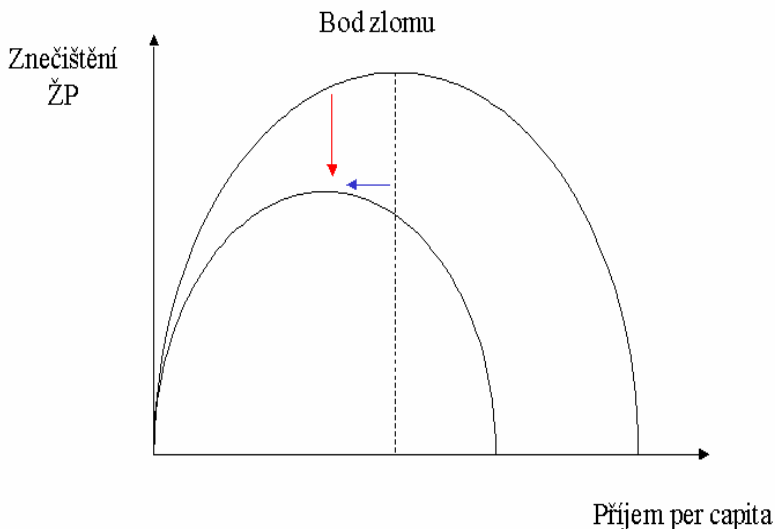
K zajímavému, i když ne překvapivému závěru došla studie Světové banky, která ukázala, že postupem času se bod zlomu posouvá směrem doleva a společnosti jej dosahují při nižším HDP na hlavu než dříve.¹⁴¹ Důvodem je přebírání vyspělých moderních technologií i méně rozvinutými společnostmi. Navíc daná studie došla ke zjištění, že nejen že k bodu zlomu dochází dříve, ale že celá EKC se posouvuje směrem dolů, tzn. že pro každou úroveň HDP na hlavu je degradace životního prostředí s postupem času nižší. Situaci znázorňuje následující obrázek.

¹³⁹ Výpočet pro Slovinsko se pohybuje kolem 1,6 % HDP ročně a pro Polsko dokonce 3,2 % HDP ročně. Celkové náklady přizpůsobení jsou odhadovány pro Estonsko na 70,4 % HDP v roce 2001! Více Evans, T. – Gabb, S.: *The Cost of European Environmental Regulations in the Accession Countries of Central and Eastern Europe*, Centre for the New Europe, ke stažení na http://www.cne.org/pub_pdf/2004_12_00_cost_of_enviro_regs.pdf, navštíveno 4/2005, s. 16

¹⁴⁰ Na téma „dobrý záměr nestačí“ byla sepsána velká řada studií. Například o opačném než zamýšleném efektu amerického *Clean Air Act* z roku 1977 viz Adler, J.: „Rent Seeking Behind the Green Curtain“, *Regulation* 4, 1996, s. 26–34

¹⁴¹ World Development Report 1992: *Development and the Environment*, Washington, World Bank, 1992, citováno v Norberg, J.: *In Defense of Global Capitalism*, Cato Institute, Washington, 2003, s. 231

Graf č. 5: Posuny EKC v čase



Argument, že pokud stát nezakročí, dojde k obrovskému znečištění životního prostředí, tak pozbývá na síle.

3.3. Korupce jako důsledek byrokratického managementu

Častým argumentem proti ponechání životního prostředí tržním silám je obava ze špatných úmyslů či špatných hodnot jednotlivých vlastníků. Pomineme-li fakt, že ekonomie je vědou pozitivní, tedy neschopnou rozeznávat mezi dobrými a špatnými hodnotami, resp. cíli, pokusme se na tuto námitku podívat blíže. I kdyby byla pravda, že někteří jednotlivci nemají ctnostné úmysly a že byrokraté ctnostné úmysly mají, výsledek jejich chování je nejistý. Následující schéma tento problém popisuje.

Tab. č. 2: Vztah záměru a výsledku koordinace

Z á m ě r	V ý s l e d e k	
	1. Koordinace (neplýtvání)	2. Diskoordinace (plýtvání)
ZÁMĚR KOORDINOVAT (cílem je dosáhnout veřejného blahobytu)	BYROKRATICKÝ MANAGEMENT	SOCIALISMUS
NEEXISTENCE ZÁJMU KOORDINOVAT (cílem je dosáhnout soukromého zisku)	FME = ZISKOVÝ MANAGEMENT	TRAGÉDIE OBECNÍ PASTVINY

Zdroj: Podle Lipka, D., 2005 – vlastní úprava

Bude-li se státní úředník snažit o koordinaci činností ve společnosti, která bude usilovat o neplýtvání zdroji, může takového cíle dosáhnout (Byrokratický management), nebo nikoli (Socialismus). Pokud se jednotlivec nebude snažit koordinovat své činnosti s činnostmi jiných lidí a bude sledovat jen vlastní zájem, může se stát nechtěně součástí koordinačního systému (Ziskový management neboli Trh), nebo se ocitne v situaci, která se nazývá Tragédie obecní pastviny.¹⁴²

Cílem jednotlivců a objektem ekonomického zájmu je efektivní využívání zdrojů, neplýtvání, tedy 1. sloupec nazvaný Koordinace. Máme dvě možnosti, jak tohoto stavu dosáhnout. Cestou záměrné, tj. politické koordinace se ocitneme v políčku Byrokratický management charakterizující snahu koordinace „shora“.¹⁴³ Nejen díky teorii veřejné volby, ale i díky empirickým výzkumům víme, že právě zde se odehrává nejvíce korupčních jednání. V políčku FME (*Free Market Environmentalism* neboli tržní přístup k ochraně životního prostředí) docházíme ke stejnému cíli neplýtvání přírodními zdroji a to i přesto, že tento cíl nefiguroval v záměru jednotlivců.¹⁴⁴ Ke koordinaci dochází

¹⁴² Více viz Hardin, G.: „The Tragedy of the Commons”, *Science*, č. 162, 1968, str. 1243–1248

¹⁴³ Pomíjme skutečnost, že státní úředník není schopen ekonomické kalkulace, jelikož nedisponuje cenami, které vygeneroval trh a které odráží relativní vzácnost. Činíme tedy nerealistický předpoklad, že tohoto bodu lze politickou cestou dosáhnout. Více viz Mises, L.: *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth*, Mises Institute, Alabama, 1990

¹⁴⁴ Jedná se o Smithovu neviditelnou ruku trhu, která způsobuje, že ač cílem pekaře je většinou vlastní, nikoli veřejné blaho, to samé je cílem řezníka a dalších lidí na trhu, jejich „sobecké“ snahy v prostředí panství práva způsobí, že potřeby jednotlivců budou uspokojeny a

„zdola“. Navíc riziko korupce v prostředí, kde jednotlivci rozhodují o svém majetku a snaží se uspokojit vlastní preference, buď klesá nebo zcela odpadá. Záleží, k jaké definici korupce se přikloníme. Pokud budeme považovat za korupční jednání upřednostnění soukromého zájmu nad veřejným (viz výše), pak je zřejmé, že k takovéto korupci v soukromém, tj. „neveřejném“ sektoru docházet nemůže. Pokud použijeme jinou definici korupce, tj. „získávání neoprávněných výhod za úplatek“¹⁴⁵, pak ke korupci může dojít i v tržním prostředí. U „tržních podvodů“ je ovšem daleko snazší vystopovat podvodníka a poškozeného a lze se proti takovému jednání bránit. Při korupčním jednání na trhu jde de facto o porušení smlouvy a tedy k poškození omezeného okruhu smluvních partnerů. Ekonomická terminologie mluví v této souvislosti o problému pána a správce. **Výsledkem „byrokratické korupce“ je naopak poškozena celá společnost, jelikož dochází ke zneužití veřejných prostředků a veřejné moci a k rozhodnutí o veřejné záležitosti.** Mechanismy obrany proti takové korupci jsou navíc značně omezené.

3.4. „Korupce“ vědeckého poznání a dobývání renty

Poslední úvaha na téma politické rozhodování versus svobodný trh v ochraně životního prostředí, kterou se na tomto místě budeme zabývat, se týká zdroje informací, které tyto dvě alternativy užívají. Převažující množství problémů spojených se znečištěním je lokální povahy a pro jejich účinné řešení je nutné mít k dispozici místně a časově specifické informace.¹⁴⁶ Takové byrokratický management nemá. V případě komplexních problémů globálního dopadu lokální znalosti nestačí a za zdroj informací slouží výstupy vědeckého výzkumu. Věda a výzkum týkající se životního prostředí jsou však financovány z převažující části z veřejných zdrojů.¹⁴⁷ **Vědecká obec zabývající se otázkami životního prostředí se tak, ač možná nechtěně, dostává do situace, kdy je jednou z mnoha zájmových skupin bojujících o zdroje ze státního rozpočtu na financování svých aktivit.** Jejimi konkurenty jsou vědecké instituce zabývající se výzkumem nových léčebných postupů, genetikou, archeologií a mnoha dalších oblastí lidského zájmu. Situaci, kdy je sváděn boj o veřejné prostředky, popisuje teorie veřejné volby jako dobývání renty (*rent-seeking*). Stephen Schneider, profesor z katedry biologie na Stanford University a známý obhájce Kjótského protokolu, se „prosla-

nebude plýtváno zdroji. Více v Smith, A.: *Pojednání o podstatě a původu bohatství a národů*, s.15–18, Liberální institut, Praha 2001

¹⁴⁵ *Velký slovník naučný*, Diderot, Praha 1999

¹⁴⁶ Tento koncept je popsán v díle nositele Nobelovy ceny F.A. Hayeka: „The Use of Knowledge“, *American Economic Review*, září 1945, s. 519–530

¹⁴⁷ Více na toto téma v Michaels, P. – Urbanová, T.: *The Infection of Science by Public Choice*, CEI, prosinec 2003, ke stažení na <http://www.cei.org/pdf/3786.pdf>, navštíveno 4/2005

vil“ slovy, která v roce 1989 řekl časopisu *Discovery*: „...nejsme pouze vědci, jsme také lidé. A podobně jako většina lidí i my bychom rádi, aby svět byl lepším místem. To se odráží v našem úsilí o snižování rizika potenciálních hrozeb klimatických změn. Aby se nám podařilo toto riziko snížit, musíme získat širokou podporu veřejnosti, musí se nám podařit podnitit veřejný zájem. To samozřejmě znamená být co nejvíce v médiích. Proto musíme nastiňovat strašidelné scénáře, činit zjednodušená, dramatická prohlášení a alespoň okrajově zmínit veškeré obavy, které máme. Tento dvojitý etický závazek, který často pocítujeme, nemůže vyřešit žádná rovnice. Každý z nás musí najít tu správnou rovnováhu mezi tím být efektivní a být upřímný. Já se domnívám, že je potřeba být obojí.“¹⁴⁸

Ekonomie politiky se nám tak dostává i do oblasti vědy. Politik, který by použil veřejné prostředky na prohloubení vědeckého poznání o jevu, který je lidmi považovaný za marginální, by pravděpodobně nebyl znovu zvolen a vědecká obec by o zdroje dříve či později stejně přišla. Politika a věda tak tvoří jakousi zvláštní symbiózu, kdy věda vymezuje problémy a politik je s použitím veřejných zdrojů řeší.¹⁴⁹ Zda budou řešeny skutečně relativně více závažné problémy, záleží na tom, v jakém bodě najdou vědci onu rovnováhu „mezi účinností a upřímností“ svých slov.

4. ZÁVĚR

Pokusili jsme se shrnout poznání o korupčním jednání a místech, kde se nejčastěji odehrává. Zjistili jsme, že ke snižování degradace životního prostředí dochází spolu s nárůstem bohatství společnosti a to od bodu zlomu na Environmentální Kuznetsově křivce. Ukázali jsme na škodlivost zpomalování rozvoje ekonomik jednotlivých zemí, na nesprávnost úvah o tržním selhání v ochraně životního prostředí a na riziko zaujatosti poznání, na kterém staví státní zaměstnanci své rozhodnutí. Ač závěr této analýzy – ať lidé sami rozhodnou, v jaké míře budou chránit své životní prostředí – může znít velice jednoduše, až naivně, snažili jsme se ukázat, že naopak víra ve společenské optimum, kterého bude dosaženo rozhodnutím ctnostného byrokrata, je naivní. Riziko, že nějaká lidská činnost způsobí znečištění životního prostředí samozřejmě existuje. Jsou jen dva mechanismy, jak takové škodě zabránit, či jak ji napravit. Cesta byrokratického řízení nesoucí s sebou plýtvání

¹⁴⁸ J. Schell: „Our fragile earth“, *Discover*, s. 45–48, říjen 1989. Pro sebe-obhajobu S. Schneidera viz Schneider, S.: “Mediarology” – The Roles of Citizens, Journalists, and Scientists in Debunking Climate Change Myths, ke stažení na <http://stephenschneider.stanford.edu/>, navštíveno 4/2005

¹⁴⁹ V USA se např. na zkoumání globálního oteplování ročně ze státního rozpočtu vymazuje 4,2 miliardy USD. Více v Michaels, P. – Urbanová, T.: *The Infection of Science by Public Choice*, CEI, prosinec 2003, ke stažení na <http://www.cei.org/pdf/3786.pdf>, navštíveno 4/2005

a korupci, nebo cesta ekonomického (ziskového) řízení v prostředí panství práva, která respektuje preference jednotlivců. Pokud se snažíme korupci snižovat, měli bychom usilovat o existenci co nejmenšího okruhu záležitostí, o nichž bude rozhodovat mocný úředník, který vedle veřejného zájmu počítuje i zájem soukromý, a nechali jednat lidi, kteří na čistém životním prostředí mají „jen“ soukromý zájem.

5. LITERATURA

- [1] Adler, J.: „Rent Seeking Behind the Green Curtain“, Regulation, č. 4, 1996, s. 26–34
- [2] Anderson, T. – Leal, D.: Free Market Environmentalism, Palgrave, 2001
- [3] Buchanan, J.: Politika očima ekonoma, Liberální institut, Praha, 2002
- [4] Cordato, R.: „Toward an Austrian Theory of Environmental Economics“, The Quarterly Journal of Austrian Economics, sv. 7, č. 1, jaro 2004, str. 3–16.
- [5] Čaplovič, M.: „Příroda může žít jen v demokracii“, Lidové noviny, 11.12. 2004, ke stažení na <http://lidovky.centrum.cz/clanek.phtml?id=314655>, navštíveno 4/2005
- [6] ČTK, iri: „Korupcí přichází Česko o miliardy“, MF Dnes, 17.3. 2005, s. B/2.
- [7] Earthtrends: Politics and Freedom: Rule of Law, World Resources Institute, ke stažení na http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.cfm?theme=10&variable_ID=1280&action=select_countries, navštíveno 4/2005
- [8] Eucken, W.: Zásady hospodářského řádu, Liberální institut, Praha, 2004
- [9] Evans, T. – Gabb, S.: The Cost of European Environmental Regulations in the Accession Countries of Central and Eastern Europe, Centre for the New Europe, ke stažení na http://www.cne.org/pub_pdf/2004_12_00_cost_of_enviro_regs.pdf, navštíveno 4/2005
- [10] Evans, T. – Gabb, S.: The Cost of European Environmental Regulations in the Accession Countries of Central and Eastern Europe, Centre for the New Europe, ke stažení na http://www.cne.org/pub_pdf/2004_12_00_cost_of_enviro_regs.pdf, navštíveno 4/2005
- [11] Gallup International: „Globální barometr korupce“, pro Transparency International. Více na <http://www.transparency.cz/index.php?id=2646>, navštíveno 3/2005
- [12] Hardin, G.: „The Tragedy of the Commons“, Science, č. 162, 1968, str. 1243–1248

- [13] Hayek, F. A.: „The Use of Knowledge“, American Economic Review, září 1945, s. 519–530
- [14] http://research.yale.edu/gisf/assets/pdf/tfd/logging/TFD_illegal_logging_press_release.pdf, navštíveno 4/2005
- [15] Karatnyczky, A.: Freedom in the World 2003: Liberty's Expansion in a Turbulent World: Thirty Years of the Survey of Freedom, Freedom House, 2003, ke stažení na <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/akessay.htm>, navštíveno 4/2005
- [16] Krnáčová, A.: „Výsledky Indexu vnímání korupce 2004: pro Českou republiku žádný důvod k radosti“, tisková zpráva Transparency International Česká republika z 20. října 2004, ke stažení na <http://www.transparency.cz/index.php?id=2640>, navštíveno 4/2005
- [17] Kružíková, E.: Právo na informace o životním prostředí, Parlamentní institut, č. studie 4.006, březen 1995
- [18] Kušková, P. (ed.): Česká republika 2003: Deset let udržitelného vývoje?, Centrum pro otázky životního prostředí, UK Praha, 2003
- [19] Lipka, D.: Obchod s vodou – kam trh již nemůže, VŠE, Praha, 2002, ke stažení na <http://nb.vse.cz/~lipka/>, navštíveno 5/2004
- [20] Lipka, D.: Subject Matter of Comparative Economics, 1. přednáška kurzu Comparative Economic Systems, prezentace ke stažení na <http://nb.vse.cz/~lipka/>, navštíveno 4/2005
- [21] Meiners, R. – Yandle, B.: Jak common law chrání životní prostředí, Liberální institut, Praha, 2000
- [22] Michaels, P. – Urbanová, T.: The Infection of Science by Public Choice, CEI, prosinec 2003, ke stažení na <http://www.cei.org/pdf/3786.pdf>, navštíveno 4/2005
- [23] Mises, L.: Byrokracie, Liberální institut, Praha 2002
- [24] Mises, L.: Economic Calculation in the Socialist Commonwealth, Mises Institute, Alabama, 1990
- [25] Norberg, J.: In Defense of Global Capitalism, Cato Institute, Washington, 2003
- [26] Rothbard M.: „Law, Property Rights and Air Pollution“ v idem: The Logic of Action II, Edwar Elgar, Cheltenham, 1997
- [27] Samuelson, P. – Nordhaus, W.: Ekonomie, nakladatelství Svoboda, Praha 1991, s.770–778
- [28] Schell, J.: „Our fragile earth“, Discover, s. 45–48, říjen 1989
- [29] Smith, A.: Pojednání o podstatě a původu bohatství a národů, Liberální institut, Praha 2001

- [30] Stern, D.: The Environmental Kuznets Curve, International Society for Ecological Economics, Rensselaer Polytechnic Institute, 2003, ke stažení na http://www.ecoeco.org/publica/encyc_entries/Stern.doc, navštíveno 3/2005
- [31] Šíma, J.: *Ekonomie a právo*, VŠE, Praha, 2004
- [32] Tisková zpráva z 10.3. 2005: Forest Dialogue pořádaný Yaleskou univerzitou v Hong Kongu, ke stažení na
- [33] United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, World Bank a World Resources Institute: *World Resources 2002–2004: Decisions for the Earth*, World Resources Institute, Washington, 2003
- [34] Urbanová, T.– Šíma, J.: *Tržní přístup k ochraně životního prostředí*, VŠE, Praha, 2004
- [35] Urbanová, T.: *Wildlife Protection: 30th Anniversary of Endangered Species Act*, Environmental Economics, Policy and International Relations, VŠE, Praha, 2004
- [36] *Velký slovník naučný*, Diderot, Praha 1999
- [37] Yandle, B. – Vijayaraghavan, M. – Bhattarai, M.: „Income and the Race to the Top“ v Anderson, T. (ed.): *You have to Admit It’s Getting Better: From Economic Prosperity to Environmental Quality*, Hoover Institution Press, 2004, s. 83–108.



Ing. Tereza Urbanová
 Centrum environmentálních studií, Liberální institut, Praha
<http://www.libinst.cz>

VÝCHODISKÁ TRANSPARENTNÉHO MANAŽMENTU OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Emília Sičáková-Beblavá

V úvode tejto prednášky považujem za potrebné uviesť, že sa nevenujem problematike životného prostredia. Keďže však predmetom viacerých výskumov, na ktorých pracujem, je verejná politika a jej transparentnosti, bolo pre mňa zaujímavou výzvou pozrieť sa verejnú politiku v oblasti životného prostredia. Za cenné rady ďakujem Miroslavovi Beblavému.

Dnešný príspevok som rozdelila do troch častí. V úvode definujem základné postuláty transparentnosti verejnej politiky, následne sa dotknem špecifik environmentálnej politiky na Slovensku a v závere sa pokúsim formulovať niekoľko odporúčaní. Predtým ešte jedna poznámka – zadefinovanie *verejnej politiky*, keďže od toho sa budú odvíjať ďalšie úvahy. Pod verejnou politikou pre potreby tejto konferencie rozumiem *prijaté politické stratégie a riešenia* v konkrétnej oblasti. V našom prípade v oblasti životného prostredia. Čiže čo verejné orgány chcú robiť, resp. reálne robia v uvedenej oblasti. Ide o naplnenie verejného záujmu.

1. ZÁKLADNÉ POSTULÁTY TRANSPARENTNOSTI VEREJNEJ POLITIKY

O transparentnej tvorbe a implementácii verejnej politiky vo všeobecnosti hovoríme vtedy, keď:

- I) je zabezpečený prístup k informáciám širokej verejnosti
Slovensko má vytvorený základný rámec prístupu k informáciám verejného sektora na základe zákona o prístupe k informáciám. Ide o právnu normu, ktorá má dôležitú pridanú hodnotu v procese tvorby a implementácie verejnej politiky na Slovensku. Dokonca máme na Slovensku tzv. zelený infozákon, ktorý umožňuje prístup k informáciám práve v oblasti životného prostredia.
- II) je otvorený spôsob tvorby verejnej politiky
Slovensko má jeden z najotvorenejších mechanizmov tvorby verejnej politiky; a to nie len na centrálnej úrovni správy vecí verejných, ale postupne sa otvára aj územná samospráva. Mimovládnyimi organizáciami je používaný napríklad inštitút hromadnej pripomienky.

- III) nároky a bremená na súkromno-právne vzťahy sa uvažujú podľa zákona a jasných kritérií
- IV) sú základom všeobecne známe a akceptované metodiky tvorby pravidiel (známych ex-ante)
To znamená, že legitimita tvorby verejnej politiky by mala byť posilnená aplikáciou nielen známych, ale aj akceptovaných metódik.
- V) sú procesy a výstupy verejne kontrolovateľné
- VI) výhody sú plošne nárokovateľné, minimalizuje sa voľnosť v rozhodovaní, vrátane konfliktu záujmov¹⁵⁰

2. ŠPECIFIKÁ TVORBY VEREJNEJ POLITIKY V OBLASTI ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Každá z oblastí verejného sektora má svoje špecifiká, preto sa v druhej časti prednášky pozrieme na niektoré špecifiká, s ktorými sa môže stretnúť tvorca verejnej politiky v oblasti životného prostredia:

I) Organizovanosť stakeholderov

Na tvorbu a implementáciu verejnej politiky v environmente vplyvajú mnohí aktéri. Príkladom sú mimovládne organizácie (MVO). MVO, ktoré sú v tejto oblasti organizované, dokážu formulovať svoje postoje a presadzovať ich. Nie sú jednotní. To nie je negatívne hodnotenie. Pre decizora však vzniká výzva koordinácie rozptýlených postojov k stanovenej problematike. Lobing zo strany environmentálnych MVO je pre decizora pridanou hodnotou vo viacerých aspektoch – nemusí mať však len pozitívne dopady¹⁵¹.

III) Legitimita vstupu do tvorby a implementácie verejnej politiky v environmente

Policy-maker/tvorca verejnej politiky zasahuje cez tvorbu a implementáciu verejnej politiky, keď existujú externality, keď zlyháva trh. Záujem vstúpiť do tvorby verejnej politiky majú tí, ktorí na tvorbe a implementácii danej politiky majú záujem. Keďže životné prostredie je pomerne citlivá oblasť, ktorej dopady občania cítia, v tejto súvislosti sa otvára otázka, kto má legitimitu vstupovať do tejto problematiky, kto má právo riešiť existujúci problém: ide o globálny problém, problém národný alebo miestny? Každý v danej krajine môže vyjadriť svoj postoj alebo platí lokálna demokracia – rozhodujú tí, ktorých sa riešený problém bezprostredne dotýka?

¹⁵⁰ Bližšie pozri: Sičáková-Beblavá, E.- Zemanovičová, D. (eds.): *Protikorupčné nástroje*. Transparency International Slovensko, Bratislava 2003.

¹⁵¹ Bližšie pozri napr. Zemanovičová, D.- Beblavá, E.: *Krajinka rovných a rovnejších? Slovensko a korupcia*. Kalligram. Bratislava 2003.

Do istej miery na uvedené otázky poskytuje odpoveď rozdelenie tvorby a implementácie verejnej politiky v EÚ – časť je už predmetom rozhodovania nadnárodných štruktúr, isté kompetencie má Ministerstvo životného prostredia SR (MŽP) a isté obce, regióny. Rozvrstvenie však nie je úplne jasné a hranice presne určené. Aj preto vznikajú konflikty.

III) Nejasná povaha statkov – konflikt globálnych, národných a lokálnych statkov

Princíp subsidiarity hovorí o presune rozhodovania na čo najnižšiu možnú úroveň. Lokálna demokracia predstavuje mechanizmus na riešenie možných environmentálnych konfliktov. Na strane druhej môžu byť záujmy územnej samosprávy širšie. Príkladom je obec Terchová, ktorá patrí medzi chránené územia, čo jej obyvatelia a starosta dnes vnímajú viac ako obmedzenie svojho hospodárskeho rozvoja, než ako výhodu. Alebo: obmedzenie činnosti elektrárni v Mochovciach môže znamenať na jednej strane zníženie zamestnanosti v danom regióne, ale na strane druhej zníženie riziká spojeného s činnosťou jadrovej elektrárne pre širšiu oblasť. Preto sa o príslušné riešenia zaujímajú viaceré vrstvy správy vecí verejných. Ale: kto ustráži centrálné rozhodovanie?

IV) Neuplatniteľnosť cost/benefit analýzy v mnohých prípadoch – nepomerovateľnosť rôznych hodnôt

Dôležitou metódou pri rozhodovaní vo verejnej politike je cost/benefit analýza. Pri environmente vzniká pri uplatnení tejto metódy problém s nepomerovateľnosťou rôznych rozmanitých hodnôt, napríklad jednotlivých rastlinných či živočíšnych druhov. Existuje totiž veľká miera subjektívneho pohľadu na prisudzovanú hodnotu.

V) Nezvratnosť niektorých rozhodnutí

Ak Ministerstvo zdravotníctva SR alebo príslušné VÚC zvýši/zníži počet lôžok v nemocnici, prijme rozhodnutie, ktoré sa dá v budúcnosti zmeniť. Ak ale vyhynie živočíšny druh alebo sa vyrúbe park kvôli obchodnému domu – ide o ťažko zvrátiteľné rozhodnutie.

VI) Ťažkosti s internalizáciou externalít

Ekonomická teória externalít odporúča internalizovať vlastnícke práva a náklady z nich vyplývajúce s cieľom dosiahnuť efektívne rozhodovanie. Len ak sa náklady internalizujú, robia jednotlivci efektívne rozhodnutia. V manažmente životného prostredia je internalizácia externalít teoreticky možná, prakticky v niektorých prípadoch ťažko uskutočniteľná. Príkladom je jadrová energetika, kedy je problém internalizovať dva typy nákladov – jednak poistenie proti nákladom nukleárnej katastrofy (plné riziko sa nezapočítava) a zadný cyklus – skladanie paliva, ktoré má dlhý čas rozkladu. Keďže nedochádza k plnej internalizácií uvedených nákladov, je transparentná politika v tejto oblasti len ilúziou.

VII) Postavenie decízora

Je MŽP SR nástrojom vlády voči environmentálnym záujmom alebo je MŽP SR nástrojom environmentálnych záujmov voči vláde? Uvediem jeden príklad, ktorý osobne hodnotím ako pozitívum, keďže sa venujem problematike transparentnosti. MŽP SR bol motorom otvorenej správy vecí verejných, na ktorej môže participovať široká verejnosť. Hoci EÚ nemá pravidlá pre otvorenosť, prístup k informáciám v širšom verejnom sektore, na Slovensku sa presadili pravidlá platné v oblasti environmentu: *Aarhuský dohovor*. Teda pravidlá platné v EÚ na environment sa v SR rozšírili aj pod vplyvom environmentálnej loby.

VIII) Environmentálny fond a prerozdelenie financií

V rámci špecifik mi nedá nespomenúť napr. vytvorenie Environmentálneho fondu, ktorého zriadenie a pravidlá činnosti vyvolávajú viaceré otázky týkajúce sa transparentnosti. Aj predchodca tohto fondu - Štátny fond životného prostredia – sa viackrát stal predmetom kritiky.¹⁵²

3. ODPORÚČANIA

Vychádzajúc zo základných postulátov transparentnej tvorby a implementácie verejnej politiky a špecifik tvorby verejnej politiky v oblasti životného prostredia si v závere dovoľm formulovať niekoľko odporúčaní.

V prvom rade sa domnievam, že by mala existovať väčšia snaha MŽP SR a aj MVO o vnímanie verejného záujmu ako súhrnu rôznych záujmov vrátane environmentálneho – inak vzniká problém *single issue pressure groups*.¹⁵³

Formálne pravidlá na transparentnú tvorbu a implementáciu verejnej politiky na strane verejného sektora sú viac-menej zafinované, existujú: či už ide o zákon o prístupe k informáciám, otvorenosť tvorby verejnej politiky (pripomienkové konanie), zákon o štátnej službe, verejná obstarávanie, atď. Preto moje druhé odporúčanie smeruje k potrebe monitoringu dodržiavania existujúcich formálnych pravidiel a tým na súvisiaci tlak na ich uvádzanie do praxe a dodržiavanie.

Tretím odporúčaním je obmedzovanie voľnosti v rozhodovaní pri rozhodovaní o prostriedkoch Environmentálneho fondu a Recyklačného fondu – jasná metodika, losovanie v prípade porovnateľných žiadostí. Je vhodné samozrejme zväziť aj existenciu predmetných fondov.

¹⁵² Napríklad dôvodová správa k zákonu o zrušení niektorých štátnych fondov uvádza, že „V rámci urýchleného ozdravenia celého sektora verejných financií, najmä vzhľadom na zvýšenie zodpovednosti štátu za schodok verejných financií, je nevyhnutné dostať pod kontrolu centra aj oblasť štátnych fondov.“

¹⁵³ Snaha presadiť len úzky záujem bez väzby na vnímanie ďalších dôležitých faktorov, čo môže prinášať viaceré riziká.

Posledným odporúčaním je zavedenie väčšej transparentnosti pri programovaní a implementácii Štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu – definovanie jasných procesných pravidiel pre obdobie 2007–2013 (mimoriadne aktuálne počas roku 2005, keď sa udejú základné programovacie rozhodnutia).



Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD.
Transparency International Slovensko
www.transparency.sk
Ústav verejnej politiky FSEV UK Bratislava

MOŽNOSTI ÚČINNÉHO BOJA PROTI ENVIRONMENTÁLNEJ KRIMINALITE V SR

Mário Kern

1. ÚVOD

Porušovania platných právnych predpisov v jednotlivých oblastiach životného prostredia vyvolávajú už dlhšiu dobu potrebu jasnej a ofenzívnej reakcie štátnych orgánov a prijatie komplexu opatrení na riešenie tejto problematiky. Uvedená problematika v sebe zahŕňa veľmi širokú oblasť rôznych protiprávných konaní, čo si vyžaduje aktívnu medzirezortnú spoluprácu a koordináciu jednotlivých zložiek pri eliminácii tejto trestnej činnosti.

2. CHARAKTERISTIKA ENVIRONMENTÁLNEJ KRIMINALITY

Označenie „environmentálna kriminalita“ vychádza z pojmu „životné prostredie“, ktorým sa rozumie všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov, vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja.

Pod **environmentálnou kriminalitou** teda môžeme rozumieť takú trestnú činnosť, kde objektom útoku páchatel'a je životné prostredie ako celok, alebo niektorá z jeho častí (napr. voda, živočíchy, vzduch a pod.).

Problematika environmentálnej kriminality je veľmi široká a na každú jej časť sa vzťahujú samostatné právne predpisy. Skutkové podstaty konkrétnych trestných činov v aktuálnom znení Trestného zákona zväčša vychádzajú priamo z týchto právnych predpisov.

Environmentálna kriminalita obsahuje tieto protiprávne konania:

- ohrozenie životného prostredia,
- porušovanie ochrany rastlín a živočíchov vrátane nelegálneho obchodu s ohrozenými druhmi rastlín a živočíchov,
- nedovolený dovoz, vývoz a preprava odpadov a neoprávnené nakladanie s odpadmi,
- nedovolená výroba a držba jadrových materiálov a vysoko rizikových chemických látok,
- nedovolené výruby stromov a nelegálny obchod s drevom,
- porušovanie ochrany vôd,
- pytliactvo,
- týranie zvierat,
- šírenie nákazlivej choroby,

- ohrozovanie zdravia závadovými potravinami a inými potrebami.

Niektoré zložky životného prostredia sú atraktívnym obchodným artiklom. Preto je prirodzené, že v súvislosti s nimi dochádza k naplneniu aj iných skutkových podstát trestných činov (napr. skrátenie dane, porušovanie predpisov o obehu tovaru v styku s cudzinou, legalizácia príjmu z trestnej činnosti a pod.).

Životné prostredie, alebo niektorá z jeho zložiek, predstavuje za určitých okolností ideálny **objekt teroristického útoku** (napr. vodné zdroje, potraviny a pod.) alebo **prostriedok na teroristický útok** (živočíchy nakazené infekčnou chorobou a pod.).

S prihliadnutím na tieto skutočnosti a na definovanie environmentálnej kriminality, je zrejmé, že ide o veľmi závažný problém, ktorý predstavuje pre spoločnosť riziká v nasledovných oblastiach:

- **národno-bezpečnostnej** (nukleárny, biologický a chemický terorizmus, bezpečnosť prírodných zdrojov a pod.)
- **ekonomickej** (odstraňovanie následkov škôd na životnom prostredí, nelegálne obchody, daňové úniky, korupcia a pod.)
- **biologickej** (ochrana biodiverzity a pod.)
- **kultúrno-spoločenskej** (ochrana kultúrneho dedičstva)

3. SILY A PROSTRIEDKY POLICAJNÉHO ZBORU SR

Napriek vyššie uvedeným skutočnostiam v súčasnosti Policajný zbor SR nedisponuje dostatočnými silami a prostriedkami na účinnú elimináciu environmentálnej trestnej činnosti.

K 1.4.2005 bolo zriadené na odbore ekonomickej kriminality úradu justičnej a kriminálnej polície Prezídia Policajného zboru **oddelenie ekonomickej a environmentálnej kriminality**, kde je vyčlenených 5 tabuľkových miest pre špecialistov na environmentálnu kriminalitu. K dnešnému dňu sú všetky tieto tabuľkové miesta obsadené.

Týchto päť špecialistov Prezídia Policajného zboru má vo svojej kompetencii vykonávanie týchto aktivít:

- posudzovať a riešiť dlhodobú koncepciu vyšetrovania environmentálnych trestných činov z celospoločenského pohľadu,
- podieľať sa na tvorbe štátnej politiky prípravou koncepčných a analytických materiálov zásadnej povahy v oblasti bezpečnostnej politiky,
- podieľať sa na príprave medzinárodných zmlúv a dohôd, zákonov a iných právnych predpisov,
- vykonávať organizačno-riadiacu, metodickú a kontrolnú činnosť s celoštátnou pôsobnosťou,

- koordinovať činnosť úradov justičnej a kriminálnej polície a zabezpečovať súčinnosť s ostatnými službami Policajného zboru a spoluprácu s policiami v zahraničí,
- pripravovať a viesť semináre a školenia pre pracovníkov Policajného zboru,
- vypracovávať metodiky vyšetrovania jednotlivých druhov environmentálnej trestnej činnosti,
- v určených prípadoch vyšetrovať environmentálne trestné činy, najmä v prípadoch organizovanej trestnej činnosti s medzinárodným prvkom,
- prejednávať koncepčné a právne otázky na úrovni Generálnej prokuratúry SR a Najvyššieho súdu SR a ústredných štátnych orgánov.

S prihliadnutím na množstvo úloh, ktoré vyplývajú z týchto kompetencií a z obsahu environmentálnej trestnej činnosti, je možné predpokladať, že počet vyčlenených špecialistov na túto problematiku bude potrebné zvýšiť.

Čo sa týka vyšetrovania a skráteného vyšetrovania environmentálnej trestnej činnosti, toto je v súčasnosti vykonávané na základných útvaroch Policajného zboru SR. Konkrétne na úradoch justičnej a kriminálnej polície okresných a krajských riaditeľstiev Policajného zboru. Treba však pripomenúť, že na úrovni krajských riaditeľstiev Policajného zboru je táto trestná činnosť vyšetrovaná iba výnimočne, čo vyplýva z vecnej príslušnosti ustanovenej Trestným poriadkom.

4. AKTUÁLNA SITUÁCIA

Na základe monitorovania stavu a kvality vyšetrovania environmentálnej trestnej činnosti je však potrebné konštatovať, že tento druh kriminality predstavuje pre orgány činné v trestnom konaní vážny problém. Identifikovali sme tieto hlavné problémy :

- zväčša ide o vysoko odbornú problematiku, kde majú páchatelia pred orgánmi činnými v trestnom konaní značný náskok,
- nedostatok skúseností a odborníkov,
- nízke tresty a pokuty pre páchatel'ov,
- vysoké zisky pri relatívne malom riziku,
- významné množstvo tejto kriminality má medzinárodný charakter, pričom ide často o organizovaný zločin, avšak bez vytvárania pevných zločineckých štruktúr čo komplikuje jeho odhaľovanie,
- nie je vytvorený ucelený systém spolupráce kompetentných štátnych orgánov,
- absencia aktívneho vyhľadávania environmentálnej kriminality,

- podceňovanie a nezáujem zo strany orgánov činných v trestnom konaní,
- korupcia.

Už v roku 1993 konštatoval výbor pre životné prostredie Európskej únie, že napr. len turistika odpadov, ako jedna z oblastí environmentálnej kriminality, predstavuje pre členské štáty EÚ novú hrozbu. Nelegálny import a likvidácia odpadov, vrátane nebezpečných odpadov, je výnosnou činnosťou, ktorej zisky sú porovnateľné s obchodom s drogami. Preto je nutné, aby polícia jednotlivých štátov aktívne spolupracovali. Z uvedeného konštatovania vyplýva, že táto spolupráca predpokladá v jednotlivých policajných zložkách existenciu špecialistov, venujúcich sa výlučne environmentálnej kriminalite.

Jedným z vážnych problémov environmentálnej kriminality je jej vysoká latencia a preto štatistické výsledky neodrážajú skutočnú realitu. Avšak výstupy z informačných systémov polície spracované v tabuľke č.1 poukazujú na niektoré dôležité skutočnosti:

- pri trestnom čine pytlactva sa sprísnením a skvalitnením legislatívy dosiahol nárast nápadu trestnej činnosti na 871 prípadov v roku 2001 oproti 43 prípadom v roku 2000, pričom je logické, že táto trestná činnosť bola bežná aj v minulosti,
- pri trestnom čine porušovania ochrany rastlín a živočíchov stúpol nápad trestnej činnosti na 110 prípadov v roku 2002 oproti 29 prípadov v roku 2001 a pri trestnom čine ohrozenia životného prostredia na 69 prípadov v roku 2003 oproti 8 prípadom v roku 2001, pričom tento stav bol spôsobený aktívnou spolupracou jednotlivých pracovníkov v rezortoch Ministerstva vnútra SR, Ministerstva životného prostredia SR a Colnej správy SR,
- v oblastiach, kde nedošlo k aktívnej spolupráci nedošlo ani k zmenám v nápade trestnej činnosti (napr. oblasť odpadov).

Celkovo možno konštatovať, že aktuálna situácia v tejto oblasti je ovplyvnená mierou spolupráce kompetentných štátnych orgánov a verejnosti. Najzávažnejším problémom sa javí, že táto spolupráca nie je systematická a zatiaľ nie sú vytvorené podmienky na zjednotenie postupu všetkých zainteresovaných rezortov pri eliminácii environmentálnej kriminality.

Celá problematika environmentálnej kriminality je zaťažená rôznymi deformáciami, ktoré niekedy spôsobujú, že je podceňovaná a vnímaná ako okrajový problém. Napríklad štatistický nápad pri trestnom čine ohrozovania životného prostredia alebo neoprávneného nakladania s odpadmi (v minulosti do 10 prípadov ročne, v roku 2003 už 71 prípadov) sa javí ako pomerne nízky. Avšak skutočné následky týchto trestných činov vytvárajú nenahradí-

teľné škody pričom odstránenie ich následkov býva často veľmi nákladné a v prevažnej miere tieto náklady pochádzajú zo štátneho rozpočtu. Tieto následky nie sú evidované v informačných systémoch Policajného zboru, avšak reálne existujú.

K tomuto skresleniu výraznou mierou prispieva aj neevidovanie priestupkov a správnych deliktov v oblasti životného prostredia, ktoré boli spáchané neznámou osobou. Nepriaznivý následok pre spoločnosť zostáva a je potrebné sa s ním vysporiadať, avšak nie sú vytvorené mechanizmy, ktoré by v týchto prípadoch umožňovali štátnym orgánom zisťovať páchatel'ov týchto skutkov.

Rovnako závažným faktorom je, že množstvo nebezpečných konaní proti životnému prostrediu často nie je možné kvalifikovať ako trestný čin z dôvodu legislatívnych nedostatkov v aktuálnom znení Trestného zákona. Tento problém by mal byť vyriešený novým znením Trestného zákona, pričom rekodifikačnou komisiou bolo schválených 7 zásadných zmien v ustanoveniach týkajúcich sa životného prostredia a taktiež bola schválená nová skutková podstata trestného činu na tomto úseku, ktorá umožní postihovať závažné porušenia lesohospodárskych predpisov.

5. MOŽNOSTI ZVÝŠENIA EFEKTIVITY ŠTÁTNYCH ORGÁNOV PRI ELIMINÁCIÍ ENVIRONMENTÁLNEJ TRESTNEJ ČINNOSTI

Rovnako ako v iných oblastiach, kde štát uplatňuje voči svojim občanom určité represívne nástroje, aj v oblasti porušovania právnych predpisov týkajúcich sa životného prostredia, opakujú sa tie isté zásadné problémy.

Vo všeobecnosti ich môžeme vnímať v dvoch zásadných rovinách:

- nedostatočné právne povedomie občanov a z toho vyplývajúce ignorovanie a spochybňovanie platných právnych noriem
- nízka vymožitelnosť práva

Policajný zbor SR pri objasňovaní a vyšetrovaní environmentálnej trestnej činnosti vždy spolupracuje s konkrétnymi štátnymi orgánmi a inštitúciami, nakoľko, ako už bolo uvedené vyššie, ide o také skutkové podstaty trestných činov, ktoré priamo vychádzajú z porušení iných právnych predpisov (zákon o odpadoch, zákon o ochrane prírody a krajiny a pod.).

Kompetencie Policajného zboru a týchto štátnych orgánov sú presne vymedzené právnymi predpismi, ktoré stanovujú, kedy je možné konanie konkrétnej osoby považovať za priestupok alebo správny delikt a kedy už ide o trestný čin. *Ak nejde o trestný čin, vo veci koná Slovenská inšpekcia životného prostredia, Ministerstvo životného prostredia SR, krajské alebo okresné úrady životného prostredia, veterinárna a potravinová správa, úrad*

verejného zdravotníctva, úrad jadrového dozoru a pod. Toto samozrejme závisí od toho, aké právne predpisy boli porušené.

S prihliadnutím na aktuálnu situáciu v tejto oblasti by bolo určite najvhodnejším riešením vytvoriť jeden komplexný štátny orgán, ktorý by riešil túto problematiku, avšak toto riešenie by bolo pomerne nákladné a muselo by mu predchádzať kompletne prepracovanie veľkého množstva právnych predpisov. Nie je však možné vylúčiť, že vzhľadom na závažnosť tejto problematiky bude potrebné prijať aj tieto opatrenia. Zatiaľ však ani v krajinách EÚ k tomuto kroku nikto nepristúpil, aj keď množstvo síl a prostriedkov, ktoré sú určené na tento druh trestnej činnosti, je neporovnateľné. Napríklad v Taliansku existuje samostatná polícia len na životné prostredie, pričom má cca 10.000 príslušníkov a s prihliadnutím na aktuálnu situáciu v minulom roku boli dokonca zriadené samostatné oddiely karabinierov, ktoré majú vyše 1.200 príslušníkov. Rovnako v Španielsku sú vytvorené v rámci polície relatívne samostatné pracoviská len na environmentálnu trestnú činnosť, pričom počet ich príslušníkov je na úrovni dopravnej polície. *Vo všeobecnosti možno konštatovať, že vzhľadom na význam chráneného záujmu, rastie aj nasadenie síl a prostriedkov na elimináciu environmentálnej trestnej činnosti vo vyspelých krajinách.*

Ako už bolo konštatované v predchádzajúcej časti, jedným z hlavných problémov v tejto oblasti je okrem iného aj neexistujúci systém spolupráce kompetentných štátnych orgánov. S prihliadnutím na tento stav bola špecialistami Prezídia Policajného zboru spracovaná *Koncepcia boja proti environmentálnej kriminalite na Slovensku*, ktorá okrem iného obsahuje návrhy na vytvorenie funkčného systému spolupráce štátnych orgánov, pričom centrom tohto systému by malo byť špecializované pracovisko Policajného zboru. Ak by bol takýto systém vytvorený, je predpoklad, že by v budúcnosti bolo možné uvažovať o zjednotení niektorých štátnych orgánov do jedného úradu, ktorý by mal v kompetencii oblasť eliminácie environmentálnej kriminality a ostatných porušovaní environmentálnych právnych predpisov.

6. HLAVNÉ PROBLÉMY KOMPLIKUJÚCE ÚČINNÚ ELIMINÁCIU ENVIRONMENTÁLNEJ KRIMINALITY

V súvislosti s odhaľovaním, dokumentovaním a vyšetrovaním environmentálnej trestnej činnosti sme zistili niekoľko faktorov, ktoré nezávisle od práce Policajného zboru nepriaznivo ovplyvňujú túto oblasť:

I) Korupcia

Aj keď v súvislosti s environmentálnou kriminalitou nebola zatiaľ žiadna osoba trestne stíhaná pre trestný čin korupcie, môžeme len konštatovať, že toto protiprávne konanie je bežne rozšírené. Disponujeme informáciami o podozrivých praktikách pri udeľovaní povolení na výrubu

stromov, dovoze a vývoze ohrozených druhov živočíchov a rastlín, prepravy nebezpečných odpadov a pod.

II) Neodborný prístup

Predovšetkým v oblasti výrubov stromov rastúcich mimo lesa je situácia mimoriadne vážna, nakoľko vydávanie povolení v tejto oblasti bolo dané samosprávou, ktorá však zjavne na túto úlohu nestačí. Stav považujeme za vážny a bezprostredne hrozí, že bude potrebné v niektorých prípadoch trestne stíhať konkrétne osoby za trestný čin marenie úlohy verejného činiteľa z nedbanlivosti podľa § 159 Trestného zákona. Rovnaká situácia je v oblasti povoľovania stavieb. Problémy s neodborným prístupom sú však aj na okresných úradoch životného prostredia, pričom v jednom prípade je pracovníčka takéhoto úradu obžalovaná z trestného činu.

7. ZÁVER

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že na základe skúseností v oblasti eliminácie environmentálnej trestnej činnosti sa javí ako potrebné :

- podporovať tvorbu takej legislatívy, ktorá bude vychádzať zo základných princípov environmentálnej politiky EÚ (princíp prevencie, predbežnej opatrnosti, „platí znečisťovateľ“ atď.),
- vytvoriť reálny systém kontroly a evidencie, najlepšie systémom on-line,
- vytvoriť podmienky pre neustále zvyšovanie vymožitelnosti práva v SR,
- vytvoriť transparentný systém sankcií a trestov, ktorý bude zohľadňovať význam chráneného záujmu.

Environmentálna kriminalita nás v súčasnosti stavia pred zásadný problém, ktorý vyplýva z hodnotového systému ľudskej spoločnosti. Tak ako v iných oblastiach, aj tu je možné pozorovať znepokojivé javy a presadzovanie súkromných a osobných záujmov na úkor záujmov verejnosti. Domnievam sa, že sa nachádzame v kritickom bode, kde sa rozhodne čomu dáme prednosť.



Mjr. Ing. Mário Kern

Prezídium Policajného zboru SR

Úrad justičnej a kriminálnej polície, odbor ekonomickej kriminality,
oddelenie ekonomickej a environmentálnej kriminality

**PRÍLOHA Č.1: NÁPAD A OBJASNENOSŤ ENVIRONMENTÁLNEJ TRESTNEJ ČINNOSTI
NA ÚZEMÍ SR V OBDOBÍ 1995-2003**

	§181a	§181b	§181c	§181d	§181e	§181f	§181g	§187a	§189	§190	§191	§192	§194	§203	§247/2d
1994	N 8	19	59	96	0	0	0	1	2	3	2	0	9	7	-
	O 2	8	47	41	0	0	0	1	2	3	1	0	8	5	-
1995	N 5	12	75	79	0	0	0	4	2	5	5	0	8	3	-
	O 2	5	56	27	0	0	0	4	2	2	3	0	7	3	-
1996	N 4	7	57	82	2	0	0	0	0	2	2	0	48	5	-
	O 0	3	38	26	0	0	0	0	0	2	2	0	46	3	-
1997	N 4	5	33	64	0	0	0	4	0	0	0	0	3	9	-
	O 1	1	28	27	0	0	0	3	0	0	0	0	3	9	-
1998	N 1	15	28	66	0	0	0	1	1	0	0	0	8	7	-
	O 0	6	20	19	0	0	0	1	0	0	0	0	8	7	-
1999	N 0	7	29	62	0	0	0	0	0	0	0	0	3	11	-
	O 0	4	19	19	0	0	0	0	0	0	0	0	3	10	-
2000	N 1	4	29	43	0	0	0	2	1	0	0	0	15	4	-
	O 0	2	15	18	0	0	0	2	1	0	0	0	15	4	-
2001	N 0	8	29	871	0	1	0	2	0	0	0	0	3	8	811
	O 0	4	9	739	0	1	0	1	0	0	0	0	2	7	658
2002	N 10	17	110	928	1	0	0	3	2	7	1	0	3	12	1800
	O 4	4	62	784	0	0	0	2	2	3	1	0	1	9	1382
2003	N 11	58	95	1089	2	1	2	2	1	6	1	0	4	25	2320
	O 4	22	30	887	2	0	0	1	0	3	0	0	2	18	1700

N – nápad

O – objasnenosť

ODPADOVÁ A OBALOVÁ LEGISLATÍVA V SR – RIZIKÁ A RIEŠENIA

Radovan Pekník

1. VÝVOJ DIALÓGU PRI RIEŠENÍ ODPADOV Z OBALOV

V priebehu posledných desiatich rokov sa názory na riešenie odpadov v Slovenskej republike vyvíjali veľmi dynamicky. Široké spektrum záujmových skupín spotrebiteľov, štátnej správy, výrobcov, dovozcov, recyklátorov, štátnej správy, miestnej samosprávy a mimovládnych organizácií predkladalo množstvo návrhov, pripomienok a tzv. zaručených riešení pre hospodárenie s odpadmi a s odpadmi z obalov. Na samom začiatku, v polovici 90-tych rokov, účastníci dialógu boli od seba vzdialení. Nezriedka sme boli svedkami názorov výrobcov a dovozcov, ktorí schovávali hlavy do piesku pred legislatívou Európskej únie a v období pred vstupom Slovenska do EÚ sa otvorene vyjadrovali, že environmentálna legislatíva sa nás netýka, lebo nie sme členom EÚ. *„My sme vyrobili tovar a prostredníctvom obchodnej siete predali spotrebiteľovi. Odpad, ktorý vznikol po spotrebovaní rýchloobrátkového výrobku, alebo po skončení životnosti predmetu dlhodobej spotreby, nie je náš problém. Je to problém spotrebiteľa, ktorý tovar zakúpil.“*

Na druhej strane bol opačný extrém, keď mimovládne organizácie v roku 2001 počas prerokovania zákona o odpadoch v NR SR presadili úplné zrušenie výroby a dovozu materiálu PVC v SR od roku 2008. Ak by následne nebola prijatá novela zákona o odpadoch, Slovensko by sa v roku 2008 stalo jedinou krajinou na svete, ktorá by kategoricky zakázala používanie akýchkoľvek PVC materiálov. Uvedený zákaz by totálne paralyzoval slovenské hospodárstvo, pretože komponenty PVC sú v elektronických zariadeniach, automobilovom priemysle, vodovodných rozvodoch a pod. Snáď najlepšie vystihuje široké spektrum názorov na legislatívu v odpadovom hospodárstve viac ako 1700 oficiálnych pripomienok, ktoré obdržal rezort Ministerstva životného prostredia SR pri záverečnej príprave zákona o odpadoch v roku 2001.

Obdobným spôsobom sa vyvíjal dialóg v odpadovej legislatíve, predovšetkým vo vzťahu k Recyklačnému fondu. Podstatná časť priemyselných subjektov a nevládnych organizácií vznik Recyklačného fondu podporovala, alebo jeho vznik vôbec nekomentovala. Zástupcovia Zväzu automobilového priemyslu v SR otvorene podporovali vznik Recyklačného fondu s tvrdením, že štartujeme procesy na recykláciu autovrakov. Spoločnosť priateľov Zeme dokonca spracovala argumenty na obhajobu Recyklačného fondu pre Trans-

parency International Slovensko. Tri roky činnosti Recyklačného fondu stali na to, aby uvedené subjekty zmenili svoje názory. Typickým príkladom je stanovisko p. Uhríka zo spoločnosti Volkswagen Slovensko pre STV: „...prečo nefunguje Recyklačný fond? Lebo ak by sa malo pokračovať ďalej, tak to potom zrušíme.“¹⁵⁴

Zástupca Spoločnosti priateľov Zeme: „Recyklačný fond podporil viaceré nezmyselné projekty, ktoré neprispievajú k žiadnemu zvýšeniu recyklácie na množstvo odpadu v SR ... To sú vyhodené peniaze ... Kto v tom hľadá logiku, alebo environmentálnu oprávnenosť, tak hľadá márne.“¹⁵⁵

2. ZÁKLADNÉ VÝCHODISKÁ

Riešenie odpadov prostredníctvom ich materiálového alebo energetického zhodnotenia predpokladá nasledovné východiská:

Spoluzodpovednosť všetkých zúčastnených t.j. spotrebiteľov, obcí, spoločností hospodáriacich s odpadom, spracovateľov odpadu, výrobcov, dovozcov a v neposlednom rade štátnej správy. Ak jeden článok v reťazci vypadne, nebude možné koncovku uzavrieť a dopad skončí nenávratne na skládke, v horšom prípade na divokej skládke. Ak sa napríklad občania – spotrebiteľia odmietnu zapojiť do separovaného zberu napriek tomu, že im obce vytvoria podmienky na separáciu komunálneho, domového odpadu, zbytočne budeme investovať do recyklačných kapacít, ktoré budú ziviať prázdnotou pre nedostatok materiálu na spracovanie.

Odpad určený na recykláciu je komodita a má trhovú hodnotu, t.j. recyklácia nemôže byť stratová. Naopak, cena druhotných surovín stimuluje rozvoj trhu a vytvára dopyt po komoditách, ktoré sa stávajú cennou surovinou. Samozrejme vývoj cien druhotných surovín podlieha a bude podliehať cyklickým výkyvom, ale vzrastajúci dopyt po surovinách, následne nárast ich cien vytvára nepriamy tlak aj na rast cien druhotných surovín.

Trhové prostredie bez prekážok t.j. bez administratívneho regulovania trhu formou zákazov a obmedzení, ako aj bez finančných stimulov pre určité odvetvia alebo subjekty, ktoré deformujú trh s druhotnými surovinami a následne deformujú dopyt a ponuku, čo môže vyvolať cyklické výkyvy a ohrozenie na trhu s druhotnými surovinami. Jedinou výnimkou v rámci spoločného trhu EÚ je obmedzenie a regulovanie voľného pohybu nebezpečných odpadov a odpadov, ktoré nie je možné ďalej zhodnotiť, majú teda negatívnu cenu.

Prijatie integrovaného systému pri zbere, separácii a recyklácii odpadov, t.j. maximálne efektívne využitie logistiky, aby sa zabezpečila maximálna efektívnosť pri separácii, zhromažďovaní a preprave surovín. Aké-

¹⁵⁴ STV 1 relácia Reportéri 13.4.2005

¹⁵⁵ detto

koľvek delenie odpadových prúdov na skupiny a podskupiny vytvára dodatočné náklady a zmätok pri separácii. Spotrebiteľ nevie a ani nie je jeho úlohou rozlišovať polyméry, z ktorých je obal vyrobený (napr. polyetylén, polyetyléntereftalát, polystyrén a pod). Maximálne pri separácii môže obec resp. firma vykonávajúca odpadové hospodárstvo požadovať triedenie na sklo číre a farebné, podobne aj pri plastoch.

3. LEGISLATÍVA V EURÓPSKEJ ÚNII

Základným legislatívnym rámcom v oblasti hospodárenia s odpadmi je smernica 75/442/EHS, ktorá definuje odpady, spôsoby ich prepravy, ekonomických operátorov, spôsoby zhodnotenia odpadov atď. Z hľadiska obsahu môžeme uvedenú smernicu považovať za horizontálnu legislatívu, na ktorú naväzujú vertikálne smernice upravujúce jednotlivé komodity ako napr. odpad z obalov, batérií, elektronický odpad, autovraky, oleje atď. Smernice vychádzajú z predpokladu, že trvalo udržateľný rozvoj a kvalitu životného prostredia je možné kvantifikovať pomocou parametrov – cieľov, limitov alebo kvót. Smernica pre odpad z obalov 94/62/ES bola schválená Európskym parlamentom v roku 1994, v tomto roku vstúpi do účinnosti v SR smernica o elektronickom odpade, v druhom čítaní v Európskom parlamente je smernica o batériách a v prvom čítaní bude čoskoro smernica o ukončení životného cyklu pre automobily, ktorá navrhuje až 80 % mieru opätovného využitia resp. recyklácie vyradených automobilov už od roku 2006.

Environmentálne limity sa nerodia ľahko a sú výsledkom mnohých kompromisov, ktoré definitívne schvaľuje najvyšší zákonodarný zbor v EÚ – Európsky parlament. Zámerom je definovať krátkodobé a dlhodobé ciele, určiť povinné osoby resp. ekonomických operátorov, kontrolné mechanizmy a sankcie pre povinné osoby, ktoré limity nesplnia. Európske právo sa nesnaží suplovať úlohu štátu v oblastiach, kde súkromný sektor má stanovené povinnosti. Samozrejme EÚ a členské krajiny sa nezbavujú povinnosti kontrolovať limity a povinné osoby a v prípade ich nesplnenia prijímať príslušné sankcie.

4. LEGISLATÍVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

V asociačnej dohode s EÚ sa Slovensko zaviazalo prevziať príslušnú environmentálnu legislatívu ešte pred završením integračného procesu. Zákon o odpadoch č. 223/2001 Z.z. bol pripravovaný s malými prestávkami od polovice 90-tych rokov a vyvrcholil schválením v NR SR v roku 2001. V období, keď sa Slovensko definitívne rozlúčilo s desiatimi štátnymi fondami, sa zrazu v zákone objavil „neštátny“ účelový Recyklačný fond. Recyklačný fond vytvoril štát, lebo fond vznikol na základe zákona. Zastúpenie v správnej rade si rozdelila časť priemyslu, ktorá v tom čase bola najbližšie k Asociácii zamestnávateľských zväzov a združení SR, zvyšné kreslá sa ušli

zástupcom rezortov a Združenia miest a obcí Slovenska. Všetko vyzerá na prvý pohľad veľmi pozitívne, avšak:

- Recyklačný fond neplní základné poslanie európskej environmentálnej legislatívy, nevedie výkazníctvo pre štátnu správu, evidenciu a hlásenia vo vzťahu k MŽP SR a následne voči Európskej komisii. Navyše nemá žiadnu zákonnú povinnosť a ani nemôže plniť limity, pretože nie je možné zákonom stanoviť sankciu voči Recyklačnému fondu za nesplnenie limitov.
- Recyklačný fond nemôže posudzovať splnenie limitov, pretože ako neštátny subjekt, nepodlieha zákonu o správnom konaní. Jediným poslaním Recyklačného fondu je evidovanie a poskytovanie finančných prostriedkov bez akékoľvek väzby na splnenie limitov slovenskej legislatívy resp. smerníc EÚ.

Zákon o obaloch a odpadoch z obalov č. 529/2002 Z.z. určil ciele zatiaľ pre odpadovú komoditu – odpady z obalov. Podstatná časť povinných subjektov si neuvedomila resp. nechcela uvedomiť, že okrem príspevkov do Recyklačného fondu od 1.1.2002 je povinná splniť aj recyklačné limity od 1.1.2003. Na Slovenku teda máme systém dvojitých platieb na základe zákona o odpadoch a zákona o obaloch. Výrobcovia premietajú zvýšené náklady do cien tovarov, ktoré v konečnom dôsledku zaplatí spotrebiteľ.

Mýty a realita v oblasti životného prostredia a následné riziká

- Z viac ako 10 tisíc povinných osôb v Slovenskej republike (odhad) si povinnosť dosiahnuť ciele recyklácie odpadov z obalov v roku 2004 splnilo menej ako 300, t.j. **len 3% všetkých subjektov.**¹⁵⁶
- Cca 1000 povinných osôb je registrovaných v Recyklačnom fonde a nesprávne sa domnieva, že registrácia v RF a následné príspevky do RF sú zárukou splnenia recyklačných limitov pre odpady z obalov! „**RF len eviduje a poskytuje finančné prostriedky.**“¹⁵⁷
- SR už ako členská krajina EÚ je povinná predkladať Európskej komisii hlásenia z evidencie v oblasti obalov (množstvo obalov, plnenie recyklačných limitov v súlade so smernicou 94/62/EC v znení 12/2002 EC a pod.). **Nesplnenie environmentálnych limitov bude mať za následok sankcie zo strany EK voči SR.**
- **Výrobcovia v SR de facto platia dvakrát** (pozri vyššie), sú znevýhodnení vo vzťahu k ostatným výrobcam v EÚ. Prvý krát platí výrobca príspevok do Recyklačného fondu za materiál, ktorý vyrobil. Druhýkrát je spoplatňovaný za rovnaký materiál subjekt, ktorý použije materiál na balenie tzv. plnič, balič.

¹⁵⁶ Zdroj: ENVI-PAK a.s. (www.envipak.sk)

¹⁵⁷ Zdroj: Oficiálna správa RF 03/2005

- Recyklačný fond nielenže neplní a nebude plniť environmentálne limity, ale deformuje trh tým, že podporuje nadmerné recyklačné kapacity na spracovanie odpadu. **Preto hrozia riziká zvýšeného dovozu odpadu do SR.**
- Podpora určitých projektov na úkor ostatných prostredníctvom RF vytvára nerovnoprávne postavenie podnikateľov a následne **ohrozuje hospodársku súťaž.**
- Finančné prostriedky na účte RF sú verejné prostriedky, ale na RF sa nevzťahuje zákon o štátnej pomoci, audit verejnej správy ani kontrola prostredníctvom NKÚ.
- Celkový príjem príspevkov do Recyklačného fondu dosiahol k 31.12. 2004 2,585 mld. Sk, obce však získali 32,498 mil. t.j. len 1,25%.¹⁵⁸

Riešenia v oblasti životného prostredia

- Odstránenie duplicit a nesúladu zákona o odpadoch a zákona o obaloch navzájom.
- Obmedzovať a znižovať skládkovanie odpadu, ktorý neprešiel predtriedením, resp. zákaz skládkovať odpad, ktorý je možné energeticky zhodnotiť.
- Systém evidencie, výkazníctva a kontroly.
- Prehodnotenie existencie tzv. parafondov (neštátnych fondov vytvorených štátom prostredníctvom zákona), typu Recyklačný fond, Environmentálny fond... ako ďalšia hrozba pre SR.
- Jednoznačná podpora triedenia a zhodnocovania odpadov ako rámcové riešenie odpadového hospodárstva, motivácia spotrebiteľov, obcí a priemyslu.

V zásade sú dve možnosti ako splniť recyklačné limity, ktoré vyplývajú z príslušných smerníc EÚ. Povinné osoby t.j. výrobcovia a dovozcovia, si môžu environmentálne ciele splniť individuálne, alebo kolektívne prostredníctvom oprávnenej organizácie. Pre odpady z obalov je v SR oprávnenu organizáciou ENVI-PAK a.s. ako držiteľ zeleného bodu spĺňa pre svojich klientov ciele recyklácie a zhodnotenia. Súčasne predkladá evidenciu a hlásenia na MŽP SR. Klienti spoločnosti ENVI-PAK uvádzajú na trh viac ako 20% všetkých obalov a ENVI-PAK má v súčasnosti zmluvný vzťah s obcami s viac ako 2,3 mil. obyvateľmi.¹⁵⁹



Radovan Pekník

Predseda Slovenského priemyselného združenia pre obaly a životné prostredie

¹⁵⁸ Zdroj: Recyklačný fond (www.recfond.sk)

¹⁵⁹ Zdroj: ENVI-PAK a.s. (www.envipak.sk)

RIZIKA ČESKÉ A SLOVENSKÉ LEGISLATIVY Z HLEDISKA EFEKTIVITY ENVIRONMENTÁLNÍ LESNICKÉ POLITIKY NA PŘÍKLADU LESNÍCH ZÁKONŮ

Jiří Oliva

1. ÚVOD

Environmentální legislativa zaznamenala svůj bouřlivý rozvoj v postkomunistických zemích po politických změnách, což byl pro SR a ČR rok 1989. Do té doby se o problémech životního prostředí mluvilo v tehdejších zákonech spíše proklamativně a bez praktických efektů.

Bohužel, a myslím, že na Slovensku to bylo podobné, jako v ČR, se dostavil efekt kyvadla, který způsobil, že to, co bylo dlouhá léta potlačováno, se někdy dostalo do druhého extrému. Environmentální problémy, byť samozřejmě existovaly a existují, byly zveličovány, nadřazovány všem problémům ostatním a někdy i zdravému rozumu. Je to pochopitelné, protože legislativní proces (včetně zákonů environmentálních) musí probíhat na základě demokratických principů a demokracie ve společnostech obou našich republik byla velmi mladá a vypadá to (teď mluvím za ČR), že je dnes ještě mladší, než na počátku let devadesátých.

V ČR se environmentální problematika řeší v celé řadě zákonů.

- Zákon o ochraně přírody a krajiny
- Zákon o vodách
- Zákon o ovzduší
- Stavební zákon a řada dalších

Důležitou pozici mezi nimi zastávají i lesní zákony obou našich zemí 289/1995 v ČR a 229/1996 v SR (novela 100/1997).

Společná vlastnost nově přijímaných zákonů byla, že **v daleko větší míře omezovala vlastnická práva, než tomu bylo doposud**. To by samo o sobě ještě nemuselo být, vzhledem k předcházející situaci špatné. Horší však už je, když tato omezení překračují ve světě obvyklé, přijatelné meze a dokonce někdy překračují Ústavu nebo Listinu základních práv a svobod. Pokud se toto stane, mohou naopak tyto zákony přinášet rizika, která si jejich tvůrci často neuvědomují.

Jaká to mohou být rizika:

1. Riziko negujícího přístupu. Mnoho omezení často vede k jejich obcházení a nedodržování zákona
2. Riziko vysoké administrativy – vysoké administrativní náklady na kontrolu, správní řízení apod.
3. Riziko nekompetentních přístupů u vysokého počtu státních zaměstnanců
4. Riziko vysoké ekonomické zátěže, více nákladů a tím i ztráty konkurenceschopnosti vůči např. zahraničním subjektům
5. Riziko nepopularity ekologie ve společnosti

Vyjmenovali bychom jich možná více. Ti, kteří se snaží tento problém řešit, se setkávají se dvěma velkými nesnázemi:

- Stanovení míry nebo kvantifikace těchto omezení
- Měřitelné srovnání s jinými podobnými zákony v zemích s dlouhou demokratickou tradicí.

Když jsem před 8 lety začal vyučovat lesnickou politiku na LF v Praze, i já jsem se musel těmito problémy zabývat a na příkladu lesních zákonů vyspělých evropských zemí jsem se pokusil najít metodiku, která by na tyto otázky dala odpověď, s co možná největší mírou objektivity. S touto metodou a také s jejím výsledkem bych vás rád seznámil.

2. METODIKA POROVNÁNÍ LESNÍCH ZÁKONŮ

Základem metodiky byl výběr teritoria, na kterém budou srovnávány lesní zákony příslušných zemí. Byly voleny země s podobnými lesnicko-hospodářskými podmínkami.

1. Polsko
2. Slovensko
3. Rakousko
4. SRN
5. Bavorsko
6. Sasko
7. Švýcarsko
8. Švédsko
9. Finsko
10. Česká republika

Skandinávské země byly zařazeny proto, že v již dnes představují významného konkurenta pro české a slovenské vlastníky lesů. Dále bylo třeba stanovit parametry pro řádné lesnické a ekologické hospodaření v lese.

Definovat dobré lesnické hospodaření a jeho zásady není tak jednoduchý úkol, jak by se mohlo na první pohled zdát. Laická veřejnost se většinou blíží k názoru, že dobré lesní hospodaření je takové, když se těží co nejméně dřeva. Průzkumy veřejného mínění, realizované podnikem Lesy České republiky,

ukázaly, že 60 % občanů považuje kácení stromů za špatný čin. Jinou představu mají ekologické a ochrannářské aktivity, jinou pracovníci státní správy.

Za základ proto byly vzaty mezinárodní dokumenty z konferencí ministrů, odpovědných za lesní hospodářství, především rezoluce L2 z konference v Lisabonu, která jako jediná přesně stanoví ukazatele trvale udržitelného lesního hospodářství

Na jejím základě byly stanoveny sledované ukazatele pro všechny lesní zákony:

1. zachování a vhodné rozšiřování lesních zdrojů
 - ochrana lesních pozemků před odnětím
 - stanovení povinnosti zalesnění
2. zachování zdraví a vitality lesních ekosystémů
 - stanovení povinnosti výchovy porostů
 - povinnost používání geneticky vhodného reprodukčního materiálu
3. zachování a podpora produkčních funkcí
 - stanovení maximální výše těžby
 - omezení holých sečí
 - povinnost hospodařit podle LHP
4. zachování a ochrana biodiverzity lesních ekosystémů
 - povinnost zachování biodiverzity lesních porostů
- 5.-6. zachování a zlepšení ochranných funkcí a dalších sociálně-ekonomických funkcí

Tyto ukazatele zahrnují tzv. neprodukční funkce lesa, které se často překrývají a proto jsou ukazatele stanoveny společně

- legislativní řešení mimoprodukčních funkcí
- řešení státního dozoru nad hospodařením v lesích
- povinnost odborné správy lesů

Pro tyto ukazatele pak byla vypracována metoda hodnocení podle bodovací stupnice. Počet bodů vyjadřuje, do jaké míry se příslušný zákon zabývá konkrétním ukazatelem.

Bodové hodnocení pozice kritérií v lesních zákonech

Počet bodů	Pozice kritéria v příslušném lesním zákoně
0	– zákon se daným kritériem vůbec nezabývá
1	– zákon se kritériem zabývá částečně, nebo okrajově
2	– zákon se daným kritériem zabývá fakultativně
3	– zákon se daným kritériem zabývá závazně
4	– zákon se kritériem zabývá závazně a kvantifikuje jej

Kritéria jsou při hodnocení seřazena pod pořadová čísla 1–12 a přehled hodnocení je zpracován do hodnotící tabulky.

Vyhodnocení

Již při vlastním zpracování vybraných zákonů podle jednotlivých kritérií bylo zřejmé, že přístup evropských právních norem k jednotlivým kritériím bude velmi rozdílný. Při hodnocení kritérií jejich zařazováním do pětistupňové škály nelze určitě vyloučit subjektivní přístup hodnotitele. Nicméně, nepřesnost vzniklá subjektivním hodnocením by v rámci použité stupnice neměla znamenat hodnocení zásadně odlišné od skutečnosti.

Rozdílný přístup právních norem k jednotlivým kritériím je markantní, zpracujeme-li výsledky do tabulky.

Tab. č. 1: Přehled hodnocení kritérií dle studovaných právních norem

Kritérium	PL	SK	A	SR N	Bav	Sas	SUI	SW E	FIN	ČR	Sou čet
Ochrana lesních pozemků před odnětím	2	3	2	1	2	2	3	1	0	4	20
Povinnost zalesnění	3	3	1	1	2	2	1	1	2	3	19
Povinnost výchovy lesních porostů	1	1	0	0	0	1	2	0	0	4	9
Stanovení maximální výše těžby	3	2	0	0	0	0	1	0	0	4	10
Omezení holých sečí	1	1	3	0	0	2	1	0	0	3	11
Povinnost zachování biodiverzity porostů	1	0	0	0	0	1	0	1	2	4	9
Stanovení povinnosti použití geneticky vhodného reprodukčního materiálu	0	3	3	0	0	1	2	1	1	4	15
Stanovení povinnosti OSL	4	3	2	0	1	1	1	0	0	3	15
Povinnost hospodařit dle LHP	3	3	2	1	1	2	2	0	1	4	19
Podpora jednotlivých druhů vlastnictví	3	3	2	3	3	1	3	1	1	3	23
Řešení státního dozoru nad hospodařením v lesích	2	4	2	0	3	3	2	2	2	4	24
Legislativní řešení mimoprodukčních funkcí	2	3	4	2	3	2	3	1	1	3	24
Součet	25	29	21	8	15	18	21	8	10	43	

Tabulka poskytuje možnost následujícího souhrnného hodnocení:

- a) vodorovný součet představuje úhrnnou míru intenzity, s jakou se studované právní normy věnují danému kritériu. Je tedy měřítkem jeho závažnosti.
- b) svislý součet představuje úhrnnou míru omezení, kterou každá studovaná právní norma klade na vlastníka lesa, či jeho správce.

Na první pohled vidíme, že výsledek nekoresponduje s obecně zažitými představami (např. o důležitosti těžby, výměry holin a pod.).

Jako nejzávažnější kritéria se prezentují:

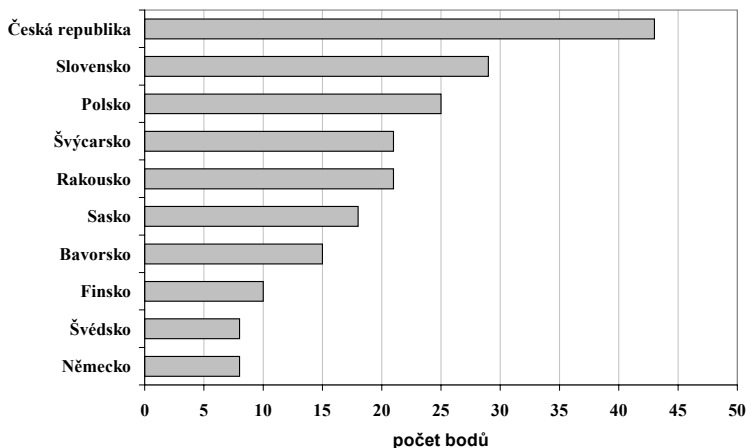
- legislativní řešení mimoprodukčních funkcí
- řešení státního dozoru nad lesy
- podpora jednotlivých druhů vlastnictví
- ochrana lesních pozemků před odnětím.

Nejnižších součtů pak překvapivě dosáhla tato kritéria:

- povinnost výchovy lesních porostů
- povinnost zachování biodiverzity porostů
- stanovení maximální výše těžby.

Grafické vyjádření celkové míry omezení vlastníka podle jednotlivých lesních zákonů poskytuje dobrý přehled o tvrdosti legislativy příslušných zemí vůči vlastníkům lesů:

Graf č. 1: Celkové hodnocení závaznosti lesních zákonů v jednotlivých zemích



Výsledek vyhodnocení míry omezení vlastníka dle jednotlivých zákonů je jednoznačný.

Česká republika má nejpřísnější zákon ze všech sledovaných právních norem. Rozdíl je tak zásadní, že tento fakt nemůže změnit ani možnost subjektivního hodnocení kritérií. Všechna sledovaná kritéria stanoví zákon č. 289/1995 Sb. závazně, mnohá z nich kvantifikuje a na všechna se vztahuje možnost sankcí ze strany státní správy lesů. Některá kritéria, která stanoví s nejvyšší mírou závaznosti, jsou v zákonech jiných zemí zmiňována okrajově, nebo vůbec. Příkladem je hlavně kritérium povinnosti zachování biodiverzity, které zákon kvantifikuje do jednotlivých porostních skupin, což je bezpochyby světová rarita.

Seřadíme-li vybrané státy sestupně podle dosaženého bodového ohodnocení jejich platných zákonů, pořadí bude následující:

- | | | |
|-------|-----------------------|---------|
| 1. | Česká republika | 43 bodů |
| 2. | Slovensko | 29 bodů |
| 3. | Polsko | 25 bodů |
| 4.-5. | Rakousko a Švýcarsko | 21 bodů |
| 6. | Sasko | 18 bodů |
| 7. | Bavorsko | 15 bodů |
| 8. | Finsko | 10 bodů |
| 9. | Spolková rep. Německo | 8 bodů |
| 10. | Švédsko | 8 bodů |

Při pohledu na předcházející hodnocení se nabízí otázka, proč mají země bývalého východního bloku nejpřísnější lesní právo a proč je mezi nimi na špici hodnocení právě Česká republika, když je velmi pravděpodobné, že soukromí vlastníci lesů i správci veřejných majetků (obecních a státních) nejsou o nic horší či lepší, než v ostatních zemích. Navíc je paradoxem, že hlavním důvodem pro vznik lesních zákonů je potřeba omezení soukromého vlastníka. Toto vlastnictví však v těchto zemích prakticky neexistovalo, v Polsku se tento stav příliš nezměnil do dneška. Navíc lze předpokládat, že v zemích s rozvinutými tržními ekonomikami a velmi tvrdými přístupy k racionalitě a snižování nákladů a maximalizace zisku, bude tlak na hospodářské využití lesů daleko intenzivnější a potřeba regulace naléhavější.

Důvody této evidentní anomálie mohou být následující:

1. Vliv předcházejících zákonů z doby nedemokratických režimů. Tyto politické režimy se obecně vyznačovaly dvěma typickými vlastnostmi. Jednak přezíravým přístupem k soukromému vlastnictví, které všemi způsoby omezovaly, včetně způsobů legislativních, a potom nedůvěrou k občanovi a jeho svobodám.

2. To vše vedlo k vysoké míře regulací a omezování, které se nakonec mnoha členům společnosti zdálo zcela normální. Když potom následující právní normy vyšly z předcházejících zákonů a vysokou míru regulace zachovávaly, bylo to považováno za normální, přestože v zemích západní Evropy by byla podobně omezující norma nepřijatelná.
3. Obava z chování nových, nezkušených vlastníků lesů. Protože byla přerušena na dlouhou dobu kontinuita soukromého vlastnictví lesů, lesy byly navraceny buď původním vlastníkům ve vysokém věku, nebo jejich dědicům, kteří neměli v hospodaření s lesním majetkem žádné zkušenosti. Budoucnost ukázala, že naprostá většina vlastníků se dokázala o svůj majetek postarat dobře. V opačných případech nesmíme zaměňovat špatný přístup vlastníka s kriminálními činy některých jednotlivců a podnikatelských firem, které prováděli například nelegální těžby.
4. Tvorba zákona 289/1995 Sb. v České republice byla provázena dlouhotrvajícími kompetenčními spory mezi Ministerstvem zemědělství a životního prostředí. To mělo bezpochyby za následek vytváření nových kompetencí a institutů, které jsou v jiných zemích naprosto neznámé (např. vrchní dozor nad lesy).

3. EKONOMICKÉ DŮSLEDKY VLIVU ZÁKONNÝCH NOREM NA VLASTNÍKY

Rozdílná úroveň omezení, které zákony ve sledovaných zemích kladou na vlastníky, či správce lesních majetků, má jeden zásadní důsledek, a to ekonomický vliv na výnosovost majetku. Téměř každé kritérium má podstatný vliv buď na výši tržeb (např. výše těžby), nebo na výši nákladů (biodiverzita, nerentabilní probírky, neprodukční funkce atd.). V celkovém důsledku to znamená, že pokud stát vlastníkům neuhradí zvýšené náklady v souvislosti s omezeními, která na ně zákonem klade, mohou se tito vlastníci dostat do nekonkurenceschopného postavení proti svým protějškům z jiných zemí. Tento vliv se již dnes projevuje například při srovnání nákladů, potřebných na produkci 1m³ dřeva u nás a ve Skandinávii. Zpracovatelská sféra tento fakt svým vývojem jen potvrzuje:

- rozvoj přepravních technologií umožňuje dovážet dříví z velkých vzdáleností
- většina rozhodujících odběratelů je charakteru velkých nadnárodních uskupení
- kapacity budou modernizovány, nebo budovány tam, kde bude nejlevnější surovina.

Tento trend je již dnes patrný u některých zpracovatelů i v České republice a pokud nebudou mít čeští vlastníci pro produkci dřeva přibližně stejné podmínky jako jejich zahraniční konkurenti, může nastat situace, že jejich dříví

ví nenajde na trhu uplatnění, se všemi důsledky nejen pro ně, ale i pro zdejší zpracovatelské kapacity. Toto bude jeden ze stěžejních důvodů pro nutné přiblížení legislativních podmínek k ostatním členským zemím Evropské unie.

4. ZÁVĚR

Ze studie jednoznačně vyplývá, že **lesní zákony v bývalých postkomunistických zemích mají oproti ostatním státům EU vysokou míru regulace a omezení pro vlastníka lesa**. Navíc byla sledována kritéria, která mají jednoznačně ekologický charakter. V České a Slovenské republice jsou tato omezení ze všech států nejvyšší.

Skutečnost, že extrémní omezování vlastnických práv vede k nedodržování právních norem, eventuálně k jejich tendenčnímu výkladu, provází lesnickou legislativu již 250 let. Známe ji již jak z Tereziánských lesních řádů, i ze zákonů pozdějších. Známe ji také i z jiných okruhů lidské činnosti. Pokud naše ekologická legislativa nebude tvořena na základě motivačních a osvětových zásad, pokud nebude tvořena v širokém kontextu mezinárodním a za spolupráce s vlastníky pozemků, pokud bude zaměřena hlavně prohibitivně a represivně, bude legislativou neuznávanou, nenáviděnou a také úspěšně obcházenou a nedodržovanou. V tom spatřuji největší riziko všech, ekologicky zaměřených zákonů.



Ing. Jiří Oliva, PhD.

Katedra ekonomiky a řízení lesního hospodářství

Fakulta lesnická a environmentální, Česká zemědělská univerzita Praha

/Autor je bývalý generální ředitel štátneho podniku Lesy ČR; pozn. edit./

LESNÍ HOSPODÁŘSKÉ PLÁNOVÁNÍ

Pavel Rensa

Vážení přítomní,

dovolte, abych nejdříve poděkoval organizátorům této konference, že mě pozvali. Jsem soukromník, terminologií zákona o dani z příjmu osoba samostatně výdělečně činná a sám sebe označuji jako taxátora na volné noze. Proto bych chtěl předeslat, že zde zastupuji pouze sám sebe a budu prezentovat pouze svoje názory.

Měl bych zde promluvit na témě lesní hospodářské plánování. Nejdříve bych Vás chtěl v kostce seznámit s historií hospodářské úpravy lesů, neboť se domnívám, že pochopení jejího vývoje přispěje k chápání jejího dnešního postavení. Na úplný začátek si ale dovolím malou odbočku k našim kolegům zemědělcům a vše uvedu několika suchými čísly.

Celá Česká republika má rozlohu necelých 8 milionů ha, z toho je téměř 7 mil. ha hospodářsky využívané půdy. Zemědělské půdy máme cca 4,3 milionů ha, přičemž něco přes 3 miliony ha připadá na ornou půdu, cca 800 tisíc ha jsou trvalé travní plochy. Zemědělsky obhospodařované pozemky zaujmají tedy něco přes ½ státu.

Vedle těchto zemědělsky využívaných ploch máme něco přes 2,6 mil. ha lesů. Z hlediska plochy celého státu je to cca 1/3, v poměru k zemědělsky využívaným pozemkům se jedná téměř o 2/3, v poměru k orné půdě téměř 90%. S malou nepřesností lze tedy říci, že v Česku máme lesů zhruba tolik, kolik máme orné půdy. Jaký je ale postoj státu k hospodářským aktivitám provozovaným na zemědělsky využívané půdě a jaký k hospodaření v lesích?

Pro oblast zemědělství ve vztahu k využití půdy u nás platí dva základní právní předpisy – je to zákon o ochraně zemědělského půdního fondu č. 334/1992 Sb. a zákon o zemědělství č. 252/1997 Sb.

V otázce povinností vlastníků pozemků první norma přikazuje hospodařit tak, aby nedocházelo ke znečišťování půdy a zdrojů pitné vody a nebyly poškozovány okolní pozemky i pozemky vlastní (§ 3).

Druhá právní norma povinnosti vlastníkům pozemků už vůbec nepředepisuje, ale naopak deklaruje, že je základním nástrojem pro vytváření podmínek pro zajištění bezpečnosti českého zemědělství zabezpečit výživu obyvatel, potravinovou schopnost a potřebné nepotravinářské suroviny, vytváření předpokladů pro podporu mimoprodukčních funkcí zemědělství, které přispívají k ochraně složek životního prostředí jako půdy, vody a ovzduší a k udržování osídlené a kulturní krajiny, a pro stanovení povinnosti náhrady

újmou pro osoby poškozené příkázanými režimy hospodaření vyplývajícími ze zákonných omezení (§ 1).

Obecným znakem těchto právních norem je, že v podstatě pouze zakazují **poškozovat půdu** a jsou podkladem pro další právní předpisy, umožňující **čerpání četných finančních podpor téměř na kde co**. V těchto právních předpisech bychom marně hledali ustanovení analogická ustanovením lesního zákona, která by omezovala např. velikost oraného půdního celku, přikazovala lhůtu k osetí či osázení plodinami, vyžadovala souhlas úřadu ke sklizni plodin před jejich dozráním či povolení k předčasnému zaorání, nebo předepisovala vyhotovení jakéhosi hospodářského plánu včetně zaznamenávání bohatosti úrody a předkládání těchto záznamů úřadům.

Jak absurdní patrně nám všem by připadala tato „pravidla“ ve vztahu k zemědělsky využívané půdě, tak jako samozřejmé je ale chápeme a přijímáme ve vztahu k lesům. **Co je jiného na lesích, že si zaslouží tak diametrálně odlišný přístup společnosti, že nakládání s nimi a hospodaření v nich svazujeme daleko přísnějšími právními normami, znamenajícími v nejednom směru hluboký zásah do vlastnických práv a vyžadující součinnost s lesnický vzdělaným odborníkem?** Co je, či bylo příčinou oné regulace nakládání s lesním majetkem, v podstatě nemající obdobu v jiné hospodářské činnosti? Lze vůbec nalézt jiné odvětví hospodářské činnosti, kde by stát předepisoval hospodařit podle předem úřadem schváleného plánu?

Regulace v obecném významu bývá zaváděna, hrozí-li nedostatek nebo dokonce ztráta, a to čehokoli. Právní normy ve vztahu k lesnictví, na rozdíl od výše uvedených zemědělských zákonů, výrazně regulují nakládání s lesy, resp. jejich hospodářské využití. Co bylo důvodem k tomu, že již před mnoha lety byly vydávány předpisy a nařízení, zakazující zpočátku pustošení lesů, později příkazující zalesnění vykáčených ploch, zaměstnávání lesnický vzdělaných odborníků či plánování?

Domnívám se že, že důvodem nebyla starost o krajinu (dnes bychom řekli ekologie), nedostatek pitné vody, přílišná eroze či jiné, z dnešního pohledu humánní zájmy, ale **pouze nedostatek dřeva**.

Nejméně lesů bylo na území dnešního Česka do začátku 17. století. Odhadujeme, že tehdy bylo u nás asi 1,5 mil. ha lesů, tedy necelých 60% dnešní rozlohy. Nejednalo se ale o lesy v dnešním slova smyslu, ale často o tak zvané porostliny – lesy s nepříliš vysokou zásobou dřeva.

Změny ve výrobě počátkem 18. století znamenaly zvyšování spotřeby dřeva a další nápor na lesy, takže v polovině 18. století vlády středoevropských zemí musely řešit problémy zásobování městského obyvatelstva palivovým dřevem. A právě v tomto období jsou vydávány první předpisy, zakazující pustošení lesa a propagující umělé zalesňování, úpravy těžeb a kontroly hospodaření.

Zvyšující se spotřeba dřeva vedla od těžby toulavé a výběrné s ponecháváním výstavků jakožto zdroje obnovy lesa k soustředování těžeb s následnou umělou výsadbou. Takovýto způsob výroby dřeva vyžadoval nový prvek hospodaření v lese – těžební úpravu.

Těžební úprava nebyla v lesích zavedena jako předpisem nařízená nutnost, ale vyvstala jako nezbytnost na větších lesních majetcích, nucených zákonitostmi trhu hospodařit na výnos a odolávat tak ekonomickému tlaku rozvíjejícího se průmyslu. Potřeba trvalé a pokud možno vyrovnané těžby kladla požadavky na odhady zásob dřeva a určení období, po které je možné požadované množství dřeva těžít.

Již z první poloviny 18. století máme dochované zprávy o vyhotovování lesních hospodářských plánů, obsahem a základním členěním ne nepodobných dnešním. Tyto plány sestávaly ze zjištění stavu lesa a jeho rozdělení, lesnických map, stanovení výše těžby a další pokynů pro hospodaření v lesích. Těžební úprava byla zpočátku založena na plošných ukazatelích soustavy lánové a později staťové, které v sobě zahrnovaly zásady prostorové a časové úpravy. Avšak problémy s dodržováním prostorového uspořádání lesa z nich vyplývající vedly na přelomu 18. a 19. století k postupnému přechodu k těžební úpravě založené na zjištění porostních zásob a odvození výše těžeb pomocí vzorců. Vzorcové metody pracují nejenom s porostní zásobou a časem, ale též s přírůstem. Řeší pouze časovou úpravu těžeb, umístění těžby již ponechávají na vůli lesního hospodáře.

V polovině 19. století se prostá těžební úprava mění na hospodářskou úpravu lesa, jak ji známe dodnes. Les se začíná měnit v les věkových tříd a základem těžební regulace se stává plocha věkových tříd a jejich vzájemný poměr. Účelem takto zařízeného lesa je v co nejkratším čase a s minimem ztrát dosáhnout tzv. normality lesa, tj. rovnoměrného zastoupení všech věkových tříd.

Povinnost hospodařit podle lesního hospodářského plánu byla v českých zemích zavedena v roce 1893 zákonem pro lesy v majetku obcí. Tato povinnost se nevztahovala na lesy soukromé, ani státní (stát v té době vlastnil na území dnešního Česka pouze cca 9 tisíc ha lesů, obecních lesů bylo méně než 10%). Podle tohoto zákona musely být vyhotoveny plány pro všechny obecní lesy, přičemž u majetků do 50 ha mohl úřad vyhotovení plánu prominout. Zákon nepředepisoval náležitosti plánu. Obecní zastupitelstvo vybíralo zpracovatele plánu i plán schvalovalo, po schválení byl plán předkládán úřadu ke konečnému schválení, přičemž zůstávala povinnost veškeré těžby v obecních lesích předem oznamovat úřadu.

Povinnost hospodařit podle hospodářského plánu i v jiných než obecních lesích byla zavedena zákonem č. 82/1918 Sb., o prozatímní ochraně lesů. Podle tohoto zákona měli podle plánu hospodařit ti vlastníci lesů, kteří

v té době podle plánů již hospodařili. Zákon také zavedl další regulaci těžeb, a to stanovením nejnižšího přípustného obmýetí a zákazem snižování obmýetí již stanoveného.

Dalším omezením v nakládání s lesy byl zákon č. 37/1928 Sb., o zatím-ní ochraně lesů, a navazující vládní nařízení č. 97/1930 Sb. Podle těchto předpisů byla povinnost hospodařit podle hospodářských plánů rozšířena pro všechny lesy nad 50 ha, pro lesy obecní a singulární i pod 50 ha. Povinnost mít hospodářský plán se tak vztahovala na cca 85% všech lesů.

Vládní nařízení č. 97/1930 Sb. např. definovalo lesní hospodářský celek, který schvaloval úřad, dosti podrobně určovalo náležitosti lesního hospodářského plánu (včetně umístění mýtních těžeb), způsob schvalování a obnovování plánu a povolování jeho změn. Zavedlo také povinnost vést lesní hospodářskou evidenci a její sumář předkládat každoročně úřadu. Plánem určenou výši roční těžby nebylo možné v jednotlivých letech platnosti plánu překročit bez oznámení úřadu a prokázání zašetření zásob.

Vládní nařízení č. 35/1944 Sb., o zařízení lesů, přikazovalo hospodařit podle lesního hospodářského plánu fyzickým osobám vlastnícím více než 50 ha lesů, ostatním vlastníkům lesů pak bez ohledu na výměru lesa. Nařízením byl podrobně stanoven obsah plánu, přičemž obmýetí mělo být stanoveno tak, aby zajišťovalo pokud možno výrobu velkého množství dřeva. Průměrný roční celkový přírůst tvořil horní hranici trvale možných těžeb, přičemž předmýtní těžba musela být naplněna a mýtní těžba nesměla být překročena.

Navazující vyhláška č. 539/1944 Sb., ještě podrobněji rozváděla vládní nařízení a vymezila obsah lesních hospodářských plánů, jak je s drobnými odchylkami známe dodnes. Pro stanovení výše těžby bylo možné použít či vzít do úvahy více těžebních ukazatelů (celkový běžný přírůst, celkový průměrný přírůst, poměr věkových tříd, dřevní zásoba, těžební procento apod.).

Zákon č. 166/1960 Sb., o lesích a lesním hospodářství, rozšířil povinnost hospodařit podle plánu na všechny lesy. Plány se vyhotovovaly pro lesní hospodářské celky, utvořené bez ohledu na vlastnictví lesů. Prováděcí vyhláška č. 17/1961 Sb., omezovala max. velikost lesního hospodářského celku na 10 tisíc ha, pro stanovení výše těžby mýtní za hospodářskou skupinu byl použit jako ukazatel průměrný mýtní přírůst, který bylo možné při nedostatku či nadbytku mýtních porostů nahradit 1/20 zásoby mýtních porostů. Podrobnější náplň lesních hospodářských plánů byla ponechána na prováděcí směrnice. Nestátní vlastníci lesů (v té době vesměs lesy v užívání zemědělských družstev) ztratili hospodářskou volnost a byli nuceni pouze plnit úkoly plánu.

Zákon č. 96/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství, vymezil závazné ukazatele a údaje plánu, kterými byl hospodářský způsob, výše těžeb stanovená těžebním procentem v jednotlivých

věkových stupních a úkoly obnovy a výchovy lesních porostů, přičemž mělo být dosaženo nepřetržité rozšířené reprodukce a rovnoměrného zastoupení věkové skladby. Prováděcí vyhláškou č. 13/1978 Sb. byl vymezen obsah plánů, pro výpočet výše těžeb byla stanovena těžební procenta podle věkových stupňů a dřevin, v případě mýtních těžeb v závislosti na obmýti a době obnovy. Vyhláška definovala hospodářské soubory a jejich hlavní charakteristiky – v závislosti na přírodních podmínkách (lesním typu) a dřevině přípustné obmýti, dobu obnovy a velikost obnovních sečí. V nestátních lesích bylo možné pouze realizovat plánem předepsané úkoly, jejich neplnění mělo za následek odejmutí užívacího práva.

Dnes platný lesní zákon č. 289/1995 Sb., nadále zachovává celoplošné hospodářsko-úpravnické zařízení lesů. Povinnost plánu je opětovně zavedena pro lesní majetky nad 50 ha, a to v rámci územní působnosti schvalujícího orgánu státní správy lesů. Pro lesy do 50 ha jsou na náklady státu vyhotovovány tzv. lesní hospodářské osnovy, mající v podstatě charakter výpisu z plánu pro daný lesní majetek. Prováděcími předpisy je obsah plánů i osnov ponechán v podstatě ve stejné formě, jako v předchozí právní úpravě z roku 1977, resp. 1978. Navíc je zavedeno nové závazné ustanovení, a to tzv. minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu. Těžební úprava je přípustná i v redukované podobě jako pouze celková pro celý lesní hospodářský celek, z povinných součástí plánu byla vypuštěna těžební mapa. Znamená to tedy, že plán nemusí obsahovat podrobné návrhy těžeb pro jednotlivé porosty či porostní skupiny.

Lesní hospodářský plán se podle poslední právní úpravy stal opět nástrojem vlastníka lesa. Přestože zákonem a prováděcími předpisy vymezený obsah plánu svědčí o přetrvávající snaze o regulaci hospodaření v lesích, praxe začíná nalézat skuliny v právních ustanoveních. Tak např. ukazatel výše těžby mýtní je silně závislý na obmýti, avšak vyhláškou stanovené obmýti pro jednotlivé hospodářské soubory v závislosti na porostním typu má takové rozpětí, že je možná výrazná změna ukazatele samotného. Výše roční těžby není omezena, takže předpis celkové těžby na dobu platnosti plánu je možné vyčíst v podstatě kdykoliv a po jeho vyčerpání žádat o změnu plánu nebo vyhotovení plánu nového. Obdobná situace je při změně vlastnictví lesa – jakákoliv plocha lesa, která byla zařízena plánem, se po převodu vlastnictví stává lesem bez platného plánu, kde je možné těžít po předchozím oznámení těžby a v rámci jiných omezujících ustanovení zákona (obnova lesa pouze v porostech starších než 80 let, maximální výměra holiny do 1 ha, omezení přiřazovat holiny k nezajištěným kulturám, zákaz prořezávání porostů pod sedm desetin plného zkamenění apod.). Pro majitele lesa, který se nechce nechat omezovat plánem, existuje více možností, jak se omezením vyhnout.

V případě lesních hospodářských osnov je situace ještě volnější – pokud se vlastník lesa rozhodne, že obsahem osnovy nechce být vázán, protokolárně ji nepřevzme a při dalším hospodaření v lesích se řídí pouze ustanoveními lesního zákona. Proti takovému postupu byla v lesním zákoně drobná pojistka v ustanovení, že těžbu v lesích bez schváleného plánu či protokolárně převzaté osnovy je možné provést jen se souhlasem odborného lesního hospodáře. Avšak po novele zákona v roce 2000 musí odborný lesní hospodář souhlas k těžbě vydat, pokud tato není v rozporu se zákonem.

Skutečnost, že situace v lesích v otázce hospodářského plánování se začíná odchylovat od představ autorů lesního zákona a zastánců regulační úlohy státu, vede v současné době k snahám o změnu lesního zákona. Na straně jedné jsou to snahy o posílení kontrolní úlohy státu včetně úvah o povinném zavedení hospodářského plánu opět do všech lesů, v případě drobných lesních majetků zařazených do obnovených lesních hospodářských celků bez ohledů na vlastnictví, na straně druhé o zrušení povinnosti hospodařit podle plánu alespoň v soukromých lesích.

Aby bylo možné uvažovat o možném dalším vývoji, je třeba si odpovědět na otázku, co to vůbec hospodářská úprava lesů je, jaké bylo, je a mělo by být poslání hospodářské úpravy lesů a komu sloužila a sloužit by měla.

Hospodářská úprava lesů za dobu své existence prošla značným vývojem. Od jednoduché těžební úpravy využívající plošných ukazatelů po dnešní zpracování výsledků venkovních šetření na počítačích, umožňujících díky růstovým modelům programovat budoucí vývoj lesních porostů v délce celého obmýtí. Od poznané nezbytnosti na lesních majetcích hospodářících na výnos, přes nástroj regulace těžeb ze strany státu až po současnost, kdy je zvažována její další úloha v rámci lesního hospodářství.

Hospodářská úprava lesů je někdy označována za královskou lesnickou disciplínu. Musí umět skloubit v sobě poznatky nauky o prostředí, obnovy, zakládání a výchovy lesních porostů, zákonitostí růstu jednotlivých dřevin v čistých porostech i v nejrůznějších porostních směsích, lesní těžby i dopravnictví a v neposlední řadě i celospolečenské nároky na obecné využití lesů.

Podle lesnického slovníku naučného (Praha 1994 a 1995) je hospodářská úprava lesů „ekologická, syntézní, metodická a prognostická disciplína, jejímž úkolem je zajištění přírodní reprodukce lesního ekosystému v souladu se zájmy společnosti a vlastníků lesa. Řídí se dvěma základními principy: principem hospodaření v souladu s přírodními podmínkami a principem těžební vyrovnanosti a nepřetržitosti. Oblast praxe hospodářské úpravy lesů je prostředkem dlouhodobého lesnického plánování na různých organizačních úrovních, zajišťuje vazby mezi těmito úrovněmi, navrhuje, resp. posuzuje cíle hospodaření, má informační a kontrolní funkci, je prostředkem řízení, na nejnižší úrovni je službou vlastníkovi lesa.“

Pokud budeme souhlasit s touto definicí, potom se musíme smířit s tím, že hospodářská úprava lesů je čímsi, co stojí nad vlastníkem lesa a jeho zájmy, že lesní hospodářské plány a hospodářsko-úpravnické zařízení pokud možno všech lesů je nutností a že tedy stát má nezastupitelnou úlohu náplň hospodářské úpravy lesů stanovit.

Dovolím si ale s některými částmi uvedené definice nesouhlasit. Předně se nedomnívám, že hospodářská úprava lesů by měla být prostředkem dlouhodobého lesnického plánování na různých organizačních úrovních a pouze na té nejnižší službou vlastníkovu lesa. Podle mého názoru by měla být především službou vlastníkovu lesa. Nikoli navrhovat cíle hospodaření v lese, ale zajišťovat realizaci vlastníkem lesa stanovených cílů hospodaření a současně garantovat, že způsob dosažení těchto cílů bude v souladu s celospolečenskými zájmy, případně oprávněnými a vlastníkem lesa akceptovanými zájmy jiných osob.

Také nesouhlasím s tím, že hospodářská úprava lesů se jenom řídí principem těžební vyrovnanosti a nepřetržitosti. Těžební nepřetržitost a vyrovnanost nelze zajistit pouze hospodářsko-úpravnickým plánováním. Tyto musí být zajištěny buď právními předpisy, např. ustanovením o maximální roční výši mýtních těžeb nebo stanovením nejnižšího přípustného obmětí, nebo musí vycházet z vůle vlastníka lesa. Hospodářská úprava lesů zná metody a postupy, jak zajistit těžební nepřetržitost a vyrovnanost a umí odhadnout, v jakém časovém horizontu a s jakým efektem toho lze dosáhnout, ale neměla by nepřetržitost a vyrovnanost předepisovat jako jediný princip hospodaření.

Kontrolní funkce hospodářsko-úpravnického plánování by měla být ponechána ve výlučné pravomoci vlastníka lesa. Měla by sloužit pouze pro kontrolu dosažení úrovně vlastního hospodaření, nikoli se stávat nástrojem kontroly dodržování právních předpisů. Právní předpisy by měly být vydávány v takové podobě, aby při kontrole jejich dodržování bylo možné vycházet pouze ze skutečného stavu lesa, nikoliv z hospodářského plánu a výsledků jeho realizace.

Lesní hospodářské plánování nevzniklo z příkazu státu, ale jako poznání nutnost při hospodaření na výnos v soukromých lesích. Ve většině okolních zemích západním směrem od nás, které neprošly historickým vývojem podobným našemu, zůstává hospodářské plánování v soukromých lesích právními předpisy nedotčeno. Pouze je doporučováno a finančně podporováno. Jako nezbytná součást hospodaření v lese je ale předepsáno u takových majetků, které mají vztah k veřejným financím, resp. hospodaří podle finančních plánů (rozpočtů). To platí pro lesy státní, obecní a jiné společenstevní.

V případě státních lesů je to pochopitelné. Stát jakožto vlastník nemá v podstatě jinou možnost, jak hospodaření na takovémto majetku řídit. V tomto případě by mělo být plně na státu, jaká pravidla hospodaření ve

svých lesích určí. A protože stát by svou vůli jinak vyjadřovat neměl, náplň hospodářského plánování pro státní lesy by měla být stanovena předpisem. Rámcově zákonem, podrobněji prováděcími předpisy. Dokonce se domnívám, že hospodářský plán pro státní lesy by neměl být vyhotovován na základě objednávky a požadavků správce majetku, ale vlastníka – státu. Pro zařízení státních lesů by podle mne měly být vydány daleko podrobnější předpisy (např. směrnice), než je tomu dosud.

U ostatních veřejných (společenstevních) lesů by patrně povinnost hospodařit v lese podle plánu měla zůstat zachována. Předepsaný obsah těchto plánů by měl být redukován na takové náležitosti, které by v konečné podobě plánu dávaly relevantní informaci o předpokládaném dosažitelném hospodářském výsledku. Důvodem pro zachování hospodářského plánování v těchto lesích by neměla být snaha předepisovat rovnoměrné hospodaření, ale zabránění tzv. vytunelování lesního majetku jednou skupinou spoluvlastníků nebo dočasných správců skupině druhé, o kterou by se v konečné fázi musel finančně postarat stát. Zvláště naléhavé se toto jeví v případě obecních lesů.

V soukromých lesích nevidím důvod pro povinné hospodářsko-úpravnické zařízení lesů. Pro drobné lesní majetky je podrobný hospodářský plán zbytečností, pro velké lesní majetky hospodařící na výnos již nezbytnou nutností, bez které se zodpovědný vlastník neobejde. Náležitosti takového plánu není nutné stanovovat předpisem, neboť lze předpokládat, že pro vyhotovení takovýchto plánů budou více či méně využity předpisy pro zařízení lesů státních či společenstevních (opisovat umíme přeci všichni již ze základní školy).

Souhlasím s názorem, že z celospolečenského hlediska je plánovité hospodaření je v lesích spíše prospěšné. Než příkazy a zákazy, měli bychom raději preferovat pozitivní motivaci. V případě hospodářského plánování v soukromých, případně i jiných nestátních lesích, by to mohla být finanční podpora těch vlastníků lesa, kteří si nechají plán vyhotovit, případně se zaváží k jeho dodržování po celou dobu jeho platnosti, nebo některé jeho náležitosti postoupí k různému stupni využití orgánům státní správy lesů (např. lesnické mapy, celkové přehledy apod.). Co bych ale nedoporučoval, je odevzdávání celých plánů tzv. na disketě – v současné době se tak děje v Česku, přitom údaje „vesele běhají“ po Internetu a jeden se až diví, kdo všechno se na práci taxátorů a majetku vlastníka lesa přizívuje.

Otázkou zůstává, zda zachovat dosud celoplošné hospodářsko-úpravnické plánování v dnešní podobě a nadále pro lesy bez vlastního lesního hospodářského plánu vyhotovovat díla v podobě dnešních lesních hospodářských osnov. Domnívám se, že pro samotné hospodaření jednotlivých vlastníků lesů příliš velký význam nemají a jejich využití neodpovídá nákladům vynaloženým na jejich pořízení. Pokud ale bude vůle jejich zachování, měly by se stát spíše nástrojem osvěty než regulace. Při současném zániku povin-

nosti některých majetků mít vlastní plán si nedokážu dost dobře představit, jak zajistit celoplošné hospodářsko-úpravnické zařízení všech lesů.

Hospodářsko-úpravnické plánování, ať už pro jednotlivé lesní majetky nebo celoplošné, úzce souvisí s regulačními nástroji státu, kterými ovlivňuje nebo by měl ovlivňovat hospodaření v lesích. Které nástroje by to měly být?

Stát by patrně měl i v budoucnosti dohlížet na zachování lesa. I když plocha lesů dlouhodobě spíše roste a stejně tak i zásoby dřeva v lesích, měla by zůstat základní povinnost vlastníka lesa – po vytěžení zalesnit. Otázkou je pouze, v jaké lhůtě, ale to by mělo být spíše věcí společenské dohody. Jakými dřevinami, mělo by již být pouze výlučným právem vlastníka lesa. Stát by v tomto směru neměl nic nařizovat, ale naopak využít finanční motivaci či lesnickou osvětu.

V otázce výchovy lesních porostů v nestátních lesích nevidím důvod pro nařizovací a kontrolní činnost státu. Na větších lesních majetcích je výchova porostů v podstatě poznána nutnost, u drobných lesních majetků lze zavést jednoduchý motivační nástroj, např. zvýšit spotřební daň u paliv z neobnovitelných zdrojů, případně ji zavést tam, kde zavedena není (např. u uhlí).

Těžba dřeva by při výchově porostů do určitého stupně proředění neměla být předmětem povolovací či kontrolní činnosti státu. Mýtní těžba by do určitého rozsahu měla být výlučnou záležitostí vlastníka lesa, případně jeho lesnický vzdělaného poradce, od jistého rozsahu, např. plochy holiny či smýceného porostu, předmětem oznámení úřadu, od ještě vyššího rozsahu předmětem povolovacího řízení s případným podmíněním (složením kauce na zalesnění apod.). Osobně se domnívám, že horní hranice plochy mýceného porostu by neměla být striktně omezena, pokud ano, pak by se rozhodně nemělo jednat o výměru 1 či 2 ha. Těžba dříví z hlediska státu by neměla být posuzována podle množství vytěženého dříví, ale jenom a pouze podle stavu lesa.

Stanovení minimálního obmýtí nebo maximální plochy, kterou lze ročně obnovit, má zásadní vliv na výši porostních zásob. Domnívám se, že v současné době, kdy se neodtěžuje přírůst dřeva a zásoby neustále stoupají, je takovéto opatření spíše zbytečné. To ovšem nevylučuje, aby pro mýtní těžbu v mladších porostech bylo nutné vyžádat si povolení nebo těžbu označovat. Ne proto, aby mohlo být zabráněno případným přetěžbám, ale proto, že mýcení mladších a tedy zpravidla labilnějších porostů by mohlo mít více negativní následky na les než v porostech mýtně zralých.

Mám zato, že již nadešel čas, aby stát přestal kontrolovat hospodaření v lesích v rozsahu, jak to činí dosud. Že bychom se měli smířit s tím, že všechny lesy už nejsou státní, že stát zbytečně plýtvá prostředky na evidenci obrazně řečeno každého klacku v lese, že se mu to nedařilo ani v době výlučného vlastnictví lesů státem, tím spíše se mu to nebude dařit dnes. Předepisovat povinnost vést lesní hospodářskou evidenci v době, kdy „fůru“ dřeva lze prodat jako

patnáct kubíků po dvou tisících nebo jako dvacet kubíků po patnácti stech“ a po deseti letech rozhodovat, zda byl porušen zákon či nikoliv, je opatření z dob lesních závodů podniků státních lesů minulého století.

Hospodářská úprava lesů je již natolik metodicky vyspělá, že s jistotou mírou nepřesnosti dokáže nejenom stanovit zásoby dřeva v lesích a naplánovat únosné těžby. Pokud by dostala zadání, dokázala by stanovit počet stromů ve všech lesích či dokonce množství jehličí na těchto stromech. Byla by to pouze záležitost materiálních a finančních prostředků a času. Otázka je, k čemu by nám to bylo.

Jestliže dnes dokážeme les doslova rozpitvat na téměř nekonečný počet údajů a tyto zatřídít do obrovského množství souborů či databází, aby nám to „v tabulkách vycházelo do kříže“, neznamená to ještě, že toto všechno musíme bezzbytku zakomponovat do právních předpisů.

Kdysi mi na jednom sněmu lesníků v Kostelci nad Černými lesy v polovině 90. let minulého století řekl jeden nejmenovaný významný český lesník, zabývající se vodohospodářskou funkcí lesa: *„Ale vážený pane inženýre, jen tak mezi námi – ona taková pětihektarová holina v lese není vůbec nic špatného. Kdepak by došlo k sukcesi, kde jinde by se namnožily breberky. Ale na tomto shromáždění to říkat nesmíme.“*

Domnívám se, že nadešel čas o těchto věcech začít mluvit. Nejen potuchu a v ústraní, ale i nahlas.



Ing. Pavel Rensa
TAXACE, Soukromá taxační kancelář, Štoky

RIZIKÁ ENVIRONMENTÁLNEJ POLITIKY SR V LESNOM HOSPODÁRSTVE

Jozef Vlčák

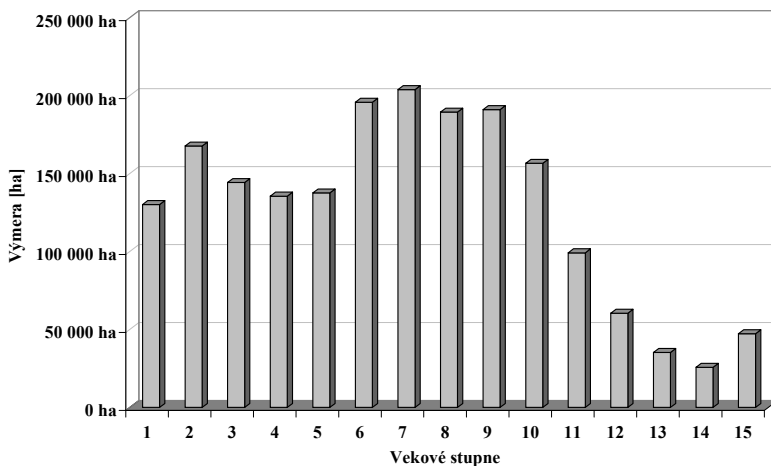
1. LESNÉ HOSPODÁRSTVO A OCHRANA PRÍRODY

Environmentálna politika v súčasnosti vystupuje z pozície politiky, ktorá zastrešovala ostatné odvetvia, čím si vytvára jedinečné postavenie. Pritom sa zabúda na históriu jej vzniku a hlavné úlohy, ktoré súvisia najmä s prenesením politik ochrany životného prostredia do všetkých ostatných politik, nielen s realizáciou ochrany prírody. Táto musí byť vlastná vlastníkom a obhospodarovateľom lesnej pôdy, lesných pozemkov.

Základné údaje o lesnom hospodárstve na Slovensku k 1.1.2005:

Výmera lesných porastov: 1 929 310 ha¹⁶⁰. Priemerný vek: 60 rokov. Lesné porasty staršie ako 85 rokov majú výmeru 615 600 ha, čo predstavuje 32 % rozlohy. Lesné porasty staršie ako 60 rokov sú na výmere 1 009 000 ha, čo predstavuje 52 %.

Graf č. 1: Výmera lesných porastov podľa vekového zloženia



Zdroj: Zelená správa 2004. Spracoval autor.

¹⁶⁰ Správa o lesnom hospodárstve v Slovenskej republike 2004 (Zelená správa). MP SR, 2004.

Uvedené údaje poukazujú na skutočnosť, kto zakladal, vychovával a staral sa les, ktorý v súčasnosti pokrýva územie Slovenska. V súčasnosti totiž prevláda presvedčenie, že o les sa staral do roku 1990 len štát. Les starší ako 85 rokov však bol zakladaný v čase, keď na území Slovenska neexistovali štátne lesy a les starší ako 60 ročný bol zakladaný v čase, keď výmera lesov vo vlastníctve štátu predstavovala (k 1.1.1945) len cca 400 000 ha.

Základné číselné údaje z pohľadu životného prostredia uvádza tab. č. 1.

Tab. č. 1: Výmera chránených území (2.-5. stupeň ochrany) a podiel lesného pôdneho fondu (LPF)

	Celkovo	LPF	Podiel
Národné parky (počet: 9)	317 890	279 805	88,02%
Chránené krajinné oblasti (počet: 14)	515 001	367 798	71,42%
Spolu	832 891	647 603	77,75%

Zdroj: Správa o lesnom hospodárstve v SR 2004.

Výmera “maloplošných” chránených území – MCHÚ (Národné prírodné rezervácie, Prírodné rezervácie, Národné prírodné pamiatky, Prírodné pamiatky a Chránené areály, vrátane ich ochranných pásiem) je 105 704 ha. Časť z týchto území sa nachádza na území NP a CHKO, teda dochádza k prekrytí plochy a preto nemôžeme mechanicky spočítavať plochy. Mimo NP a ich ochranných pásiem a mimo CHKO v tzv. „voľnej krajine“ tvorí výmera MCHÚ spolu 25 242 ha¹⁶¹. Celková výmera chránených území v 2.–5. stupni ochrany činí 1 128 263 ha, t.j. približne 23 % územia Slovenska (4 903 500 ha).¹⁶²

Ďalšie chránené územia v SR predstavuje sústava NATURA 2000¹⁶³, ktorú tvoria dva typy území:

1. Územia európskeho významu (ÚEV)
Vládou schválený návrh území pokrýva 573 690 ha, t.j. 11,7 % výmery SR, prekryv so súčasnou sieťou chránených území je 86 %. To znamená, že mimo chránených území (2.–5. stupeň ochrany) pokrývajú približne 80 300 ha, t.j. cca. 1,6 % územia SR.
2. Chránené vtáčie územia (CHVÚ)

¹⁶¹ Správa o stave životného prostredia v SR v roku 2003.

¹⁶² detto

¹⁶³ Súvisí so vstupom SR do Európskej únie a definuje ju § 28 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny. Používa sa termín: „Súvislá európska sústava chránených území“. Zdroj: Správa o stave životného prostredia v SR v roku 2003.

Vládou schválený návrh území predstavuje 1 236 545 ha a pokrýva 25,2 % rozlohy SR. Prekryv nCHVÚ s významnými vtáčimi územiami (IBAs) predstavuje 61,8 % rozlohy SR a prekryv nCHVÚ s existujúcou sústavou chránených území v SR predstavuje 55,15 %. To znamená, že mimo chránených území sa nachádza 554 590 ha, t.j. 11,31 % územia SR. Vzhľadom k tomu, že dostupné zdroje neuvádzajú prekryv ÚEV a CHVÚ, tak i za predpokladu plného „včlenenia“ ÚEV v CHVÚ by sústava chránených území v SR spolu so sieťou NATURA 2000 tvorila minimálne 34 % rozlohy SR.¹⁶⁴

Čo sa týka podielu lesného pôdneho fondu, ktorý je v zóne ochrany, vzhľadom na neprítomnosť tejto informácie vo všeobecne dostupných zdrojoch (Správa o stave ŽP v SR, Správa o stave lesného hospodárstva v SR a pod.) odhadujem, že pôjde o viac ako 35 % lesného pôdneho fondu.

V porovnaní územia NATURA 2000 na Slovensku (11,7 % ÚEV a 25,2 % CHVÚ) s hospodársky vyspelými krajinami sveta sa prejavujú značné disproporcie v obmedzeniach ochranou v neprospech SR. Lesnícky vyspelé štáty (Švédsko, Fínsko, Rakúsko) majú ÚEV v rozmedzí 10,6–17,8 %, ale CHVÚ len 5,5–14,4 % výmery krajín (prítom v krajinách ako Holandsko, Dánsko, Španielsko, Portugalsko je časť týchto území i na morských pobrežiach, ktoré nie sú inak produktívne, Fíni a Švédi zaradili do sústavy jazerá i obrovské oblasti v tundre, ktoré taktiež nie sú lesnícky ani inak významne produktívne).

Priemerný podiel chránených území v krajinách OECD je 14,6 %, na Slovensku 22,4 % (podľa OECD).

2. BARIÉRY A RIZIKÁ

Najdôležitejšie riziká ochrany prírody pre lesné hospodárstvo sa týkajú ekonomiky hospodárenia v lese. Vo všeobecnosti sa ochrana životného prostredia vo vzťahu k lesnému hospodárstvu prezentuje ako nutnosť, ktorá v podstate neprináša náklady, resp. ušlý príjem. Toto je základné a skresľujúce nepravdivé tvrdenie.

Je potrebné uvedomiť si dôležitosť kapitálového trhu v ekonomike, ktorého súčasťou je aj trh s pôdou. Pôda je kapitál a súčasne výrobný prostriedok. A na slovenskom vidieku často jediný výrobný prostriedok.

Z pohľadu ochrany prírody a krajiny sa oficiálne uvádza, že dochádza len k ekonomickej strate za obmedzenie bežného hospodárenia. To ale nie primeraná strata z pohľadu ekonomiky. Nezoohľadňuje ďalšie straty vlastníka (pochopiteľne i štátneho), akými sú strata kapitálovej hodnoty majetku

¹⁶⁴ Spracované na základe informácií zo Správy o stave životného prostredia v SR v roku 2003.

a možnosti uplatnenia ekonomicky výhodnejších možností nakladania s týmto majetkom, ale i obmedzenia budúceho využívania štrukturálnych fondov EÚ, obmedzenie potenciálu zamestnanosti a pod.

Občanovi nie je nikde a nikým vysvetlené a povedané, koľko ho z hľadiska finančných nákladov stoja chránené územia a o aký možný ekonomický prínos prichádza, keby sa na nich hospodáril podľa systému a pravidiel ako do času, kým neboli vyhlásené za chránené územia.

Nerovnováha medzi sankčnou politikou štátu a vlastníckymi spôsobuje riziko nesúhlasu vlastníkov s ochranou prírody.

Administratívne bariéry v ochrane prírody vplyvom legislatívy sú tak náročné a zložité, že ani obyvateľstvo nerozumie záujmom ochrany prírody. Pritom sa záujmy prírody všeobecne argumentačne zdôvodňujú ako nutná a sankcionovaná požiadavka EÚ.

V skutočnosti však i EÚ poskytuje dostatočný priestor pre výnimky zo strany členských krajín. Smernica Rady o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín¹⁶⁵ uvádza: „Za predpokladu, že neexistuje uspokojivá alternatíva a výnimka nespôsobuje zhoršenie stavu ochrany populácie príslušného druhu na území jeho prirodzeného výskytu, členské štáty môžu udeliť výnimku z ustanovení článkov 12, 13, 14 a 15 (o spôsobe obmedzení užívania týchto chránených území – pozn. aut.)... v záujme zdravia a bezpečnosti ľudskej populácie alebo z iných nevyhnutných dôvodov vyššieho verejného záujmu, **vrátane tých, ktoré majú spoločenský alebo hospodársky charakter** a priaznivé dôsledky primárneho významu na životné prostredie.“

To znamená, že samotná **smernica deklaruje, že chránené územia európskeho významu nemusia byť najvyšší verejný záujem!** Súčasne čl.2, ods. 3, uvedenej smernice uvádza, že „*Opatrenia prijaté podľa tejto smernice berú do úvahy hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky ...*“. V oboch smerniciach sú jednoznačne zakotvené zásady rešpektovania **hospodárskych požiadaviek**. Na Slovensku sme si však nechali presadiť v celej ochrane území európskeho významu a v oblasti ochrany vtáctva konzerváciu, tj. systém obmedzenia hospodárskej činnosti na rozsiahlych územiach, čím sme prekročili rámec požiadaviek zo strany EÚ.

Nerovnováha medzi nástrojmi legislatívy ochrany prírody obmedzujúcimi vlastníkov (už aj zo strany nového lesného zákona) a legislatívou posilňujúcou slobodu trhu, spôsobuje bariéru nezáujmu o ochranu prírody.

V EÚ je častejšie dodržiavané pravidlo, že vlastnícke právo je prioritné. Bohatý vlastník, bohatá obec, bohatý región, bohatý štát. Základom je, že vý-

¹⁶⁵ Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, čl. 16, ods.1c)

nos z jeho majetku po dobrovoľnom akceptovaní obmedzení z titulu ochrany prírody, nesmie byť nižší ako pred obmedzením.

Príklad z Rakúska, prezentovaný na IV. Medzinárodnej konferencii vlastníkov lesa (Quebec 23.9-25.9. 2003), svedčí o prepracovanom systéme náhrad za obmedzenia vlastníkov lesa (tab. č. 2).

Tab. č. 2: Ekologické služby a náhrady obmedzenia vlastníkov lesa v Rakúsku:

Obmedzenie	Kompenzácia
ochrana spodných vôd	10 % ceny od spotrebiteľa
les v prírodnej rezervácii	priemerne 95 eur/ha/rok
ochrana biotopov	26,55–656,55 eur/ha/rok
cesty pre jazdu na koni	0,07–0,94 eur/m/rok
cesty pre horské bicykle	0,15–0,33 eur/m/rok a pod.

ZÁVER

O potrebe chrániť prírodu aj z hľadiska trvalo udržateľného rozvoja nemajú pochybnosti ani vlastníci pôdy, ale problém je v intenzite ochrany a jej účelnosti vo všetkých oblastiach, ak v súčasnosti neexistuje rovnováha medzi obmedzením vlastníka a náhradou zo strany spoločnosti.

Preto je potrebné hľadať cesty ako odstrániť tieto uvedené bariéry a eliminovať riziká pre plné uplatnenie environmentálnej politiky – avšak konsenzom, nie direktívne.

LITERATÚRA

- [1] Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, čl. 16, ods.1c)
- [2] Správa o lesnom hospodárstve v SR 2004
- [3] Správa o stave životného prostredia v SR v roku 2003.
- [4] Vláda SR, číslo materiálu 3935/2003
- [5] Vláda SR, číslo materiálu 6324/2004

■

Ing. Jozef Vlčák

Únia regionálnych združení vlastníkov nešťátnych lesov SR

ASPEKTY VODNEJ POLITIKY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Jaroslav Demko

1. HISTORICKÝ A LEGISLATÍVNY ÚVOD

Ako prvý v regióne strednej Európy bol v Rakúsku schválený Ríšsky vodný zákon č. 93/1869. Na našom území bol ako prvý vydaný **Uhorský vodný zákon**, základným článkom XXIII/1885 a novelizovaný článkom XVIII/1913. Tento zákon platil pre Slovensko a Podkarpatskú Rus. V tomto zákone je v § 2 definícia vodovodov, ktorá znie: *“Vodovody (kanály, jarky, potrubia a podobné), ktoré vodu do budovy alebo na pozemok vedú alebo ju odtiaľ odvádzajú, tvoria spolu s právom vedenia vody príslušenstvo tej nemovitosti, k službe ktorej sú určené“*.

Veľmi zaujímavá je Hlava I zákona *O užívaní vody* tak, ako je uvedené v § 10, kde s vodami, ktoré pochádzajú z prameňov, zo spodných vôd alebo zo zrážok, a s ich odtokmi, nakladá voľne so zachovaním práv iných osôb ten, na pozemku koho prameň alebo spodná voda vyvierajú, alebo na pozemku koho zrážky spadli, dokiaľ voda neopustí hranicu jeho majetku.

V ďalšom paragrafe (§ 11) je upravené právo k vode tak, že majiteľ nemôže nakladať na škodu druhých osôb, keď užívajú vody mimo priestoru jeho majetku na základe úradného povolenia alebo skutočne jestvujúceho oprávnenia. Tam, kde sa ukazuje trvalý nedostatok vody, a keby nebolo možné inak mu odpomôcť, môže úrad obmedziť aj právo voľného nakladania dľa § 10.

O užívaní vôd, ktoré nepatria pod ustanovenia § 10 tohto zákona, rozhoduje úrad dľa ustanovení tohto zákona (cit. § 18). V samostatnej Hlave IV sú v podstate upravené vodárenské spoločnosti, ktoré sú definované ako vodné družstvá. Vtedajší „duch“ zákona odráža problémy ľudí, ktoré ich a ako aj spoločnosť trápili či sužovali najviac. V tom čase to boli určite povodne, tak, ako to predznačuje aj tento zákon.

Okrem už spomenutých paragrafov je vhodné ešte spomenúť § 103, ktorý sa zaoberá určovaním cien, § 118, ktorý predznačuje cenovú reguláciu a § 122 o zisku a jeho použití. K zákonu č. XXIII/1885 bolo vydané nariadenie ministra земедельства, промышленности а обходу čísl. 45,689 zo dňa 31.12.1885 všetkým municípiám.

V tomto nariadení sú mnohé zaujímavé právne dikcie, avšak s ohľadom na dnešné otázky môžeme spomenúť najmä § 33, ktorý hovorí, že vyvlastne-

nie v zmysle § 1. zák. čl. XLI/1881 o vyvlastnení je prípustné len vo verejnom záujme. Prioritou v tomto nariadení sa javí zásobovanie vodou obyvateľov tak, že v § 34 nariadenia znie: zákon považuje povolenie vody, potrebnej pre domácu potrebu, za najdôležitejší záujem národohospodársky, lebo vyslovuje (§12) obmedzenie ešte aj pre také vody, s ktorými možno voľne nakladať.

Po rozpade Rakúska – Uhorska a vzniku Československej republiky odborníci a znalci pomerov vo vodnom hospodárstve prevzali pre vzniknutú Československú republiku uhorský vodný zákon, ktorý bol v tom čase modernejší ako rakúsky, bol však vydaný v maďarskom jazyku, ako aj všetky jeho doplnujúce nariadenia a predpisy vydané do roku 1918.

Vodohospodársky zväz pre povodie Dunaja sa rozhodol znovu preložiť všetky platné predpisy, vyhlášky a nariadenia a vydal ich v zbierke Vodné právo na Slovensku roku 1936. Okrem vodného zákona obsahuje aj 98 predpisov a nariadení, „ktorých znalosť je pre prevádzanie zákona potrebná“. Legislatívny vývoj pokračuje tak, že v roku 1954 je vydaná vyhláška č.788/1954 Ú.v. o odplatách za dodávku vody z verejných vodovodov a vodární a za odvádzanie odpadových vôd verejnými kanalizáciami.

Vývoj pokračuje zákonom č. 11/1955 o vodnom hospodárstve, ktorý platil do roku 1973, kedy bol prijatý zákon č. 138/1973 Zb. o vodách, vodný zákon. Následne boli vydané ďalšie zákony, a to zákon SNR č. 135/1974 Zb. o štátnej vodnej správe, Nariadenie vlády ČSSR č. 35/1979 Zb. o odplatách vo vodnom hospodárstve, Nariadenie vlády SSR č.30/1975 Zb., ktorým sa ustanovujú ukazovatele prípustného znečistenia vôd. Okrem týchto boli prijaté ďalšie normy, z ktorých je vhodné spomenúť aspoň niektoré: o verejných vodovodoch a kanalizáciách, vodohospodároch, o ochrane pred povodňami, vodohospodárskych dielach, o Slovenskej vodohospodárskej inšpekcii a mnohé iné.

Súčasný základný legislatívny rámec vytvára zákon č.364/2004 Z.z. o vodách v znení neskorších predpisov, zákon o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach, Nariadenie vlády SR č.491/2002 Z.z. ktorým sa ustanovujú kvalitatívne ciele povrchových vôd a limitné hodnoty ukazovateľov znečistenia odpadových vôd a osobitných vôd.

Z ďalších právnych noriem je možné ešte spomenúť Vyhlášku MŽP SR č. 397/2003 Z.z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o meraní množstva vody dodanej verejným vodovodom a množstva vypúšťaných vôd, o spôsobe výpočtu množstva vypúšťaných odpadových vôd a vôd z povrchového odtoku a o smerných číslach spotreby vody, Vyhlášku MZ č.151 /2004 Z.z. o požiadavkách na pitnú vodu a kontrolu kvality pitnej vody, Vyhlášku MŽP č.

636/2004 Z.z. ktorou sa ustanovujú požiadavky na kvalitu surovej vody a na sledovanie kvality vody vo verejných vodovodoch.

S ohľadom na rozsah prednášky ďalšie právne normy neuvádzam. K súčasne platným právnym normám v SR treba uviesť že v podstatnej miere preberajú právne normy Európskych spoločenstiev a Európskej únie, ktorých je niekoľko desiatok avšak pre ilustráciu uvediem aspoň niektoré.

Smernica Rady 75/440/EHS zo 16. júna 1975 o kvalite povrchových vôd určených na odber pitnej vody, Smernica Rady 98/83/EHS z 3. nov. 1998 o kvalite vody určenej na ľudskú spotrebu (pitná voda). Základnou právnou normou v oblasti vôd a vodnej politiky Európskej únie je **Smernica 2000/60/ES** Európskeho parlamentu a Rady z 23.okt. 2000 **ustanovujúca rámec pôsobnosti spoločenstva v oblasti vodnej politiky.**

Účelom tejto smernice je ustanoviť rámec ochrany vnútrozemských povrchových vôd, brakických, pobrežných a podzemných vôd. **Paradigma smernice vychádza z princípu, že voda nie je komerčný výrobok ako iné výrobky, ale skôr dedičstvo, ktoré treba chrániť, brániť a nakladať s ním ako takým.**

Smernica zohľadňuje najmä základné princípy:

- trvalo udržateľného vodného hospodárstva,
 - zabránenia dlhodobého znižovania kvality a množstva sladkých vôd,
 - ekologickej kvality povrchových vôd,
 - zásobovanie vodou je službou verejného záujmu,
 - zlepšovania vodného prostredia,
 - progresívneho znižovania emisií rizikových látok do vôd,
 - predchádzania a znižovania dopadu udalostí, pri ktorých dochádza k havarijnému znečisteniu vôd,
 - prevencie a regulácie znečistenia,
 - eliminácie znečistenia povrchovej vody prioritnými látkami a postupné znižovanie znečistenia ďalšími látkami,
 - účasti širokej verejnosti,
 - plánov vodohospodárskeho manažmentu povodí.
- Ciele budú dosiahnuté prostriedkami a nástrojmi ako je:
- jednotný princíp vodnej politiky spoločenstva,
 - akčný program integrovanej ochrany a manažment podzemných vôd,
 - postupy regulácie odberov sladkých vôd a monitorovanie kvality a množstva sladkých vôd,
 - integrovaná vodná politika spoločenstva,
 - plán ochranných opatrení,
 - vedecké poznanie a technický rozvoj,
 - transparentným, efektívnym a koherentným legislatívnym rámcom,
 - cezhraničné riešenie problémov vôd,

2. PODNIKATELSKÉ PROSTREDIE

Podnikateľskému prostrediu sa budem venovať v nasledujúcich riadkoch skôr všeobecne a nielen z pohľadu vodného hospodárstva, najmä to preto, lebo sa nazdávam, že má všeobecný charakter, teda že toto prostredie je iba jedno.

Základnou porovnávajúcou rovinou chápanou ako nedosiahnuteľný ideál, alebo – ak chceme – etalón, pri hodnotení podnikateľského prostredia je podľa môjho názoru rovina slobody a zodpovednosti, teda **čím viac slobody a zodpovednosti, tým je podnikateľské prostredie (aspoň v trhovom hospodárstve) lepšie**. Základný rámec podnikateľského prostredia určuje štát.

V súčasnosti sme však medzi podnikateľskými subjektmi a štátom svedkami javu, ktorý je možné v skratke nazvať javom nedôvery, či vzájomného podozrievania. **Nedôvera sa prejavuje spätne tak, že štát postupne stanovuje limity na všetko, na čo môže aj nemôže. Výsledkom tohoto procesu je priam neprehľadná legislatívna a byrokratická džungľa nemiernych rozmerov, ktorá človekovi – občanovi – nakoniec aj tak lepšiu kvalitu života neprináša.**

Mnohí môžu namietat', že to tak nie je, že je to dôsledok legislatívneho procesu v Európskej únii a tak ďalej. Nech je to už akokoľvek, reálny výsledok je taký, že **EÚ ako ekonomicko-politické zoskupenie čoraz viac zaostáva za USA**, ale aj ďalšími globálnymi hráčmi na celosvetovom politicko-ekonomickom poli. V reálnych podmienkach každodennej praxe to však znamená, že firmy (nehovoriac o živnostníkoch) len s veľkou námahou dokážu tento proces odsledovať, vyhodnotiť a zabezpečiť, pričom sú akoby systematicky od skutočného objektu podnikania odťahovaní.

Sprievodným javom tejto legislatívnej mašinérie je nasadenie kazajky, v ktorej sa dnes už všetci iba mykáme s cieľom vyslobodenia sa z nej. Pre občana to znamená mnohokrát iba zvyšovanie cien a rast už spomínanej administrácie a byrokracie. Ved' každý nový zákon znamená v prvom rade len novú povinnosť, často vágnu, lebo do času prijatia zákona je už všetko inak. **Tento legislatívny tlak sa prejavuje najmä v malých a stredných podnikoch, ktoré s ohľadom na ďalšie okolnosti nie sú často v stave zabezpečiť plnenie novoprijatých zákonov.**

Odporúčania, ktoré mnohokrát dostávajú, aby si uvedené zákonné povinnosti zabezpečili formou outsourcingu, sú také, akoby mali použiť čarovný prútik na riešenie problémov. Iste, cesta outsourcingu tu je, ale nie je samospasiteľná, ani nie je zadarmo, pričom výsledok je často krát neistý a iba taký, že firma je zaťažovaná zbytočnými nákladmi, ktoré sa v konečnom dôsledku premietnu v cenách služieb alebo tovarov.

Verím, že aspoň časť poslucháčov mi dá za pravdu, že to tak je, ale aj tí si položia otázku, čo s tým a ako to zmeniť. Jeden z výrokov významného fyzika Alberta Einsteina hovorí, že *“Náš svet je veľmi chudobný na princípy, ale veľmi bohatý na štruktúry”*. Nie sme práve v stave, že sa orientujeme, a to takmer výlučne, na nekonečnosť štruktúr, a nie na podstatu – princípy? Nebudeme sa čoraz viac zamotávať v spleti štruktúr bez riešenia podstatného? Všetko tomu napovedá, že zatiaľ áno. Jedinou cestou je cesta pochopenia princíпов, čím dôjde k pochopeniu podstatného. Ostáva však otvorená otázka jednoty princípu a štruktúry.

Súčasný stav však naznačuje tomu, že sme v štádiu objavovania štruktúr a nie princíпов, nazdávam sa však, že pre rýchlejší ekonomicko–spoločenský rast bude nevyhnutné zamerať sa na poznávanie princíпов aj v ekonomickom a podnikateľskom prostredí.

3. ÚHRADA NÁKLADOV ZA VODOHOSPODÁRSKE SLUŽBY – CENA VODY, TVORBA CIEN

Metodika tvorby cien je pomerne zložitým procesom. Cenová politika v Európskej únii je orientovaná na motiváciu užívateľov k efektívnemu využívaniu vodných zdrojov, čo spätne prispieva k dosiahnutiu environmentálnych cieľov.

Časť z uhradených prostriedkov je vyčlenená na riešenie, či dosiahnutie environmentálnych cieľov. V súčasnosti v Slovenskej republike je cena vody regulovaná, stanovuje ju Úrad pre reguláciu sieťových odvetví.

Regulácia ceny sa vykonáva na základe metodiky, ktorá zohľadňuje najmä ekonomicky oprávnené náklady, primeraný zisk, korekčný faktor a množstvo dodanej vody. Priemerný zisk sa vypočíta z HIM, koeficientu strát a priemerných nákladov na jednotku produkcie z posledných dvoch rokov.

Korekčný faktor slúži na spätnú korekciu nedostatku, alebo prebytku príjmov. Cena pitnej vody a cena za odvádzanie a čistenie odpadových vôd sa už stala citlivou otázkou. Výsledkom predchádzajúcej cenotvorby je skutočnosť že cena vody sa v priebehu niekoľkých rokov stala neakceptovateľnou, či ťažko akceptovateľnou pre obyvateľstvo tak, že v súčasnosti v mnohých okresoch, resp. vodárenských spoločnostiach klesla priemerná spotreba vody pod hygienické minimum tak, že významná časť odberateľov už dnes je pod týmto limitom. Treba však objektívne povedať, že hygienický limit nie je presne stanovený, ale bežne sa uvádza 100 l na osobu a deň, ale niekde sa akceptuje až na úrovni 70 l na osobu a deň.

V našich zemepisných, klimatických, ale aj kultúrnych podmienkach sa považuje za optimálnu spotrebu pitnej vody úroveň medzi 150–200 l na osobu a deň. Táto spotreba dokáže zaručiť dostatočnú zdravotnú bezpečnosť a environmentálnu akceptovateľnosť.

Dôsledkom nevyváženej cenovej politiky sú dnes u časti vodohospodárov snahy o znovu zavedenie paušálnych odberov, ako protiopatrenia na zníženie zdravotných rizík v dôsledku obmedzenia spotreby pitnej vody. Tieto názory však nekorešponujú nielen s environmentálnou politikou SR, ale sú hlboko spiatocnícke a podľa môjho názoru sú neakceptovateľné.

Právom môže vzniknúť otázka, ako k takémuto stavu nerovnováhy došlo. Opäť môžem vysloviť iba svoj názor, ktorý je taký, že pri tlaku štátnych vodární na rast cien neexistoval tlak na znižovanie nákladov, efektívne používanie prostriedkov a pod.

Ako samostatný problém môžeme spomenúť systematické zadlžovanie vodární – štátnych podnikov (aspoň niektorých), ktoré do leta minulého roka zväčša prebiehalo. Významnú zmenu v tomto smere badať u tých subjektov, kde štátne podniky sa pretransformovali na akciové spoločnosti miest a obcí, kde významná časť z nich udržala cenu pitnej vody na cenovej úrovni roku 2004. Nemenej dôležitý je fakt, že mnohé z nich sa dostali z „červených“ čísiel do čísiel „čiernych“. U vody odpadovej sa cenový rast zatiaľ neodstránil a to najmä z titulu odstraňovania tzv. krízových dotácií medzi fyzickými osobami a ostatnými producentami.

Pri tomto chcem však poukázať na jednu skutočnosť a zároveň podnieť záujem zainteresovaných o zamyslenie, či pri cenách za čistenie ide skutočne o krízové dotácie, teda, že ostatní producenti majú spravidla vyššie ceny za čistenie odpadových vôd ako obyvatelia, čím „údajne“ prispievajú obyvateľstvu. K tomuto chcem uviesť toľko, že osobne si nemyslím, že by cena za čistenie odpadovej vody za 1 m³ mala byť u všetkých producentov rovnaká, nakoľko tieto vody nemajú vždy rovnaký stupeň znečistenia. Ako jednoduchý modelový príklad je možné uviesť, že priemerné znečistenie odpadových vôd z komunálnej sféry je 220 mg.l⁻¹ u BSK₅, 500mg.l⁻¹ u CHSK_{cr}, 200 mg.l⁻¹ pri NL a 500 mg.l⁻¹ pri RL.

Odpadové vody z priemyslu vypúšťané do verejnej kanalizácie spravidla v násobkoch prekračujú znečistenie v porovnaní s komunálnymi vodami tak, ako je uvedené napríklad v tabuľke č. 1.

Tab. č. 1: Odpadové vody z potravinárskeho priemyslu (mliečárne)

látka	BSK ₅	CHSK _{cr}	NL	RL
[mg.l ⁻¹]	1950	2700	250	1850

Zdroj: Hyánek,1991

Môže vzniknúť otázka, čo tým má spoločné cena. Tu je potrebné uviesť si, že čistenie (aspoň vo väčšine prípadov) je proces biologický, kde

nositeľom čistiaceho procesu je biocenóza, ktorej čistiaci účinok je závislý od dostatku kyslíka a nositeľom kyslíka vo vode je vzduch, alebo ak chceme energia dodaná do procesu, čiže cez znečistenie je možné dopracovať sa k nákladovosti čistiaceho procesu, kde energie predstavujú významnú nákladovú položku.

4. FONDY EURÓPSKEJ ÚNIE

Nazbieraný environmentálny dlh Slovenskej republiky je podľa rôznych odborníkov veľký. K jeho odstráneniu mali napomôcť najprv predvstupové fondy (ISPA), a neskôr, po vstupe SR do EÚ, Kohézný fond a štrukturálne fondy. Tak predvstupové fondy, ako aj fondy EÚ, môžeme hodnotiť ako významný nástroj environmentálnej politiky EÚ. Využívanie fondov má však v SR svoje špecifiká či úskalia. V rozhodovacom procese sa premieta silný intervenčný tlak regiónov o alokáciu finančných prostriedkov do týchto regiónov. Týmto dochádza k alokácii prostriedkov nie podľa stanovených princípov a priorít, ale podľa úspešnosti intervencií.

Druhý problém je extenzívne využívanie týchto prostriedkov, ako keby opäť malo platiť, že čím viac peňazí „zakopeme“ do zeme, tým lepšie. Niekedy to bolo robené hlavne pre deklaráciu výsledkov socializmu, dnes pre zisk. Výsledkom sú predimenzované siete a zariadenia a neefektívne vynaložené prostriedky. Keď však o niekoľko rokov príde k prehodnocovaniu investícií, bude situácia zložitá a riziko vrátenia prostriedkov alebo pokút veľké. Aký dosah to bude mať na tvorbu cien je ťažké predvídať.

5. TRANSFORMÁCIA VODÁRENSKÝCH SPOLOČNOSTÍ

Aktuálnou témou týchto čias je transformácia tak celej spoločnosti, ako aj jej zložiek.

V súčasnosti prebieha na Slovensku transformácia vodárenských spoločností. Pri pojme transformácia však nemusia mať všetci ľudia najlepší pocit, lebo u nás už všelijakých transformácií bolo dosť, či neúrekom, tak, že len máloktorá priniesla občanovi zatiaľ lepšiu kvalitu života.

Verme však, že táto transformácia bude pre občana, región a nakoniec aj pre celú republiku prínosom. Na celej súčasnej transformácii je potešiteľné to, že majetok bývalých štátnych podnikov vodární a kanalizácií prešiel zo štátu na mestá a obce tak, že tieto sa stali akcionármi vodárenských spoločností. Týmto sa vodárne opäť stali verejnými tak, ako to bolo a má byť.

Avšak na to, aby sme plody prebiehajúcich zmien pocítili, bude potrebné tento proces doviesť do stavu, pokiaľ sa nevyčistia všetky cenové, dotačné, krížové či regionálne anomálie, ktoré sa za roky nahromadili a rozbujneli.

Pravdepodobne účinnou terapiou bude rozčlenenie veľkej spoločnosti na spoločnosti okresného či regionálneho typu. Myslíme si, že nastal

čas, aby si každý región hospodáril a žil na svojom a zo svojho. Nemusíme byť však nositeľmi Nobelovej ceny za ekonomiku tak, ako Milton Friedman, ktorý dokázal, že s prostriedkami najlepšie zaobchádza ten, kto si ich sám zarobí, ale aj sám minie. Tým chcem predznačiť, že **vytvorením regionálnych spoločností sa vytvorí predpoklad pre efektívne fungovanie a rozvoj vodárenstva na Slovensku.**

Tento model v budúcnosti nevyklučuje integráciu do iných, silnejších celkov. Predpokladám však, že ak v budúcnosti k nejakej integrácii príde, tak bude úplne na iných, a verme, že na lepších princípoch.

6. LITERATÚRA

[1] Lubomír Hyánek a kol.: Čistota vôd. Vydavateľstvo Alfa, Bratislava. 1991.

■

Doc. Ing. Jaroslav Demko, CSc.
Severoslovenská vodárenská spoločnosť a.s. Žilina

ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKA V ČESKÉ REPUBLICĚ

Vladislav Bízek

1. POLITIKA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR OD ROKU 1990

Vývoj politiky životního prostředí v České republice od roku 1990 lze rozdělit do čtyř fází:

- 1990 až 1992: „zakladatelské období“,
- 1993 až 1997: „implementační období“,
- 1998 až 2003: „předvstupní období“,
- od 2004: „evropské období“.

Zakladatelské období (1990 až 1992) české politiky životního prostředí (1990 až 1992) bylo předznamenáno politickým dokumentem „Duhový program“ a jeho hlavním rysem byly příprava a schválení první generace environmentální legislativy (zejména zákony o odpadech, ovzduší, ochraně přírody a krajina, posuzování vlivů na životní prostředí). Nové právní předpisy byly zaměřeny na dosažení co největšího zlepšení stavu životního prostředí v co nejkratším čase a obsahovaly celou řadu „transformačních prvků“ (např. velmi přísný režim přeshraničního pohybu odpadů). Hodnocení vyvolaných ekonomických dopadů bylo poněkud nedoceno. Souběžně s legislativou byly transformovány stávající a nebo založeny nové instituce státní správy (zejména Ministerstvo životního prostředí a Česká inspekce životního prostředí) a instituce podpůrné (např. Státní fond životního prostředí, Český ekologický ústav). Zájem veřejnosti o problematiku životního prostředí byl vysoký. Stav jednotlivých složek životního prostředí se mírně zlepšil, bylo to však způsobeno především transformací národního hospodářství (omezení či úplné zastavení mnoha energeticky náročných a silně znečišťujících výroby).

Hlavním cílem **implementačního období** (1993 až 1998) bylo uvést požadavky nové environmentální legislativy do života. Tvorba nových právních předpisů proto byla omezena. Postupně byly uzavřeny nevyhovující skládky odpadů, instalována koncová čistící zařízení u elektráren a dalších zdrojů znečišťování ovzduší, realizován rozsáhlý program plošné plynofikace měst a obcí, budovány kanalizace a čistírny odpadních vod. Proces EIA se postupně dostal do běžné praxe. Vyvolané roční investiční náklady se pohybovaly v rozmezí 2 až 3 % HDP. Stav základních složek životního prostředí, zejména ovzduší a vod, se začal rychle zlepšovat. Zájem veřejnosti o problematiku životního prostředí se začal snižovat. V roce 1995 byla, po dlouhých

diskusích ideologické povahy, schválena nová Státní politika životního prostředí, jejímž cílem bylo dosáhnout nejpozději do roku 2005 kvality životního prostředí, srovnatelné s tehdejší situací v zemích EU. V roce 1994 byla zahájena vstupní jednání s Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), která vyvolala jednak určitou liberalizaci stávající legislativy (zejména v oblasti nakládání s odpady), jednak přípravu legislativy nové (zejména v oblasti chemických látek).

Předvstupní období (1998 až 2002) bylo zaměřeno na přípravu České republiky na vstup do Evropské unie. Na základě „screeningu“ evropských právních předpisů byla postupně připravena a schválena druhá generace environmentální legislativy. Všechny dosavadní předpisy byly nahrazeny novými a dosud nepokryté oblasti (např. GMO, obaly a obalové odpady) byly legislativně upraveny. Celý proces transpozice *environmental acquis* skončil v červnu 2003 s tím, že České republice byla Evropskou komisí přiznána 3 „přechodná období“ (nakládání s obaly, čištění městských odpadních vod a emise oxidu siřičitého u dvou konkrétních zvláště velkých spalovacích zařízení). Stav složek životního prostředí se stabilizoval na úrovni „horšího průměru EU“, investice k ochraně životního prostředí klesly pod 2 % HDP a zájem veřejnosti zůstával na nízké úrovni. V roce 2000 byla schválena (a v roce 2001 aktualizována) nová Státní politika životního prostředí, plně slučitelná s environmentální politikou Evropských společenství (6. akční program).

V **evropském období** (od 2004) v zásadě pokračují trendy, nastoupené v období předchozím, tedy stabilizace stavu životního prostředí, investice na úrovni 1 % HDP, nízký zájem veřejnosti. Legislativa je průběžně novelizována jednak s ohledem na vývoj legislativy evropské, jednak na základě praktických zkušeností s dosavadní implementací. Vývoj byl výrazně ovlivněn reformou veřejné správy, kdy velká část kompetencí přešla na nově vzniklé kraje (celkem 13 „normálních“ krajů a Praha). V roce 2004 byla schválena nová Státní politika životního prostředí ČR do roku 2010.

2. SOUČASNÝ STAV POLITIKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR

Za **kladné rysy** stávající politiky životního prostředí České republiky lze považovat zejména komplexní právní úpravu, vybudovanou strukturu institucí veřejné správy i institucí podpůrných a především **stabilizovaný stav složek životního prostředí**. I přesto není možno považovat současný stav za plně uspokojivý. Ve všech oblastech politiky přetrvává řada **problémů**.

Současný politický dokument Státní politika životního prostředí ČR do roku 2010 je „všeobíhající“, nestanovuje pořadí priorit a působí dojmem, že byla napsána tak, aby v ní „každý našel to své“. Dokument navíc není koordinován s ostatními strategickými a koncepčními dokumenty na vládní

úrovni (např. energetická či dopravní politika). Obecně lze konstatovat, že míra koordinace strategických a koncepčních dokumentů je nedostatečná a v řadě případů byly na vládní úrovni schváleny vzájemně rozporné požadavky (např. různé cíle snížení emisí skleníkových plynů v Energetické koncepci a v Národním programu na zmírnění dopadů změny klimatu).

V oblasti **legislativy** je problémem zejména značná **roztržistěnost** a **ne-přehlednost**. Problematiky ochrany životního prostředí se více či méně týká 36 zákonů a více než stovka prováděcích předpisů (nařízení vlády a vyhlášek). Střeškový zákon typu kodexu dosud chybí. Významným problémem jsou „**kukaččí vejce**“. V hektickém tempu transpozice se do mnoha zákonů dostaly požadavky, které nemají oporu v právních předpisech Evropských společenství (imisi limit pro amoniak či nereálná regulace pachového znečištění) a v řadě případů nepřinesou významnější zlepšení. V případě flexibilních požadavků ES byly velmi často voleny nejpřísnější varianty (např. 100 % území státu bylo vyhlášeno jako citlivá oblast z hlediska ochrany vod).

V oblasti **administrativy** je problémem především **nadměrná složitost** některých administrativních **procedur** (EIA, IPPC, ochrana přírody). Znepokojivý je také **nárůst počtu úředníků** na celostátní, krajské a místní úrovni (převod kompetencí na jiný orgán často není následován snížením počtu pracovníků u předávající instituce). Ministerstvo životního prostředí je příliš angažováno v oblasti výkonu státní správy (i prvoinstanční rozhodování), což se děje na úkor kapacit v oblasti koncepční a legislativní, kde je úloha ministerstva nezastupitelná. V případě České inspekce životního prostředí dosud nedošlo k striktnímu oddělení činností kontrolních a inspekčních od činností rozhodovacích.

3. TOP 5 – NEJPALČIVĚJŠÍ PROBLÉMY REALIZACE POLITIKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR

Za nejvýznamnější akutní problémy realizace současné politiky životního prostředí České republiky jakožto procesu vedoucího k dalšímu zlepšování stavu životního prostředí, je nutno považovat:

- přeregulaci,
- konflikty zájmů,
- převahu extenzivního přístupu,
- nevyváženost,
- nedostatek financí.

Tyto problémy jsou z velké části vzájemně provázané.

Přeregulace vede jednak k ekonomickým dopadům, které nejsou podloženy reálným zlepšením stavu životního prostředí a odčerpávají prostředky potřebné jinde, jednak podvazuje samotné prosazování požadavků legislativy (zejména v případě požadavků, které jsou prakticky nesplnitelné) a obec-

ně eroduje právní vědomí společnosti. Přílišná regulace navíc podporuje nežádoucí konflikty zájmů.

Konflikty zájmů lze pozorovat na horizontálních i vertikálních úrovních. Kromě „přirozené“ a oprávněné různosti zájmů jednotlivých skupin (legitimní zájem ekonomických subjektů vytvářet zisk a stejně legitimní zájem ochránců přírody) se ve značné míře projevují konflikty vyvolané přeregulací (průmyslová sféra na základě několika špatných zkušeností odmítá ochranu životního prostředí jako celek), extenzivním přístupem (nevhodně vynucená instalace koncových čistících zařízení odčerpává prostředky na žádoucí instalaci nových čistších technologií), nevyvážeností i nedostatkem financí.

Extenzivní přístup se projevuje například v upřednostnění instalace koncových čistících zařízení před instalací nových čistších technologií (vlivem necitlivě nastavených termínů v zákonech) nebo v upřednostnění obnovitelných zdrojů energie před úsporami energie (vlivem nesprávně nastavených ekonomických parametrů). Extenzivní přístup vyvolává konflikty zájmů (efekt „džina z láhve“ – jakmile se obor obnovitelných zdrojů stal ekonomickou činností, začíná „zapomínat“ na svůj původní účel, omezování emisí oxidu uhličitého, a žije svým životem) a často vede k neefektivním nákladům, které odčerpávají omezené disponibilní prostředky.

Nevyvážený přístup se projevuje například tím, že některé zájmové skupiny mohou prosadit požadavky, které nepřinášejí pro většinu společnosti ani pro životní prostředí prakticky žádný efekt, ale mohou vyvolat nadměrnou přeregulaci, konflikty zájmů a významné ekonomické dopady. Nebezpečné jsou zejména požadavky na privilegované postavení při přípravě legislativy, ve správních řízeních a dalších rozhodovacích procesech. Dává-li legislativa malé skupině možnost zablokovat realizaci vůle většiny, může dojít až k degradaci a erozi mechanismů zastupitelské demokracie.

Nedostatek financí (na ochranu životního prostředí) je jedním z konkrétních projevů konfliktu mezi neomezeností potřeb a omezeností zdrojů a je tedy do určité míry přirozený. Na nepřirozenou úroveň se dostává vlivem výše uvedených problémů, zejména přeregulací (nárůst realizačních i transakčních nákladů), ale také upřednostněním extenzivních přístupů a nevyvážeností.

4. MOŽNOST ŘEŠENÍ PROBLÉMŮ REALIZACE ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY: KONCEPT UDRŽITELNÉHO ROZVOJE?

Koncept udržitelného rozvoje je na jedné straně v obecné rovině standardně akceptován, na druhé straně je, vzhledem ke své definici a obtížné definovatelnosti (např. potřeby budoucích generací), předmětem mnoha interpretací (a bohužel také dezinterpretací). V České republice považuje řada konzervativně smýšlejících občanů udržitelný rozvoj za koncept levicový až

sociálně inženýrský, a tedy škodící jak ekonomickému rozvoji tak zejména lidské svobodě. Je tomu skutečně tak ?

Udržitelný rozvoj je standardně charakterizován třemi pilíři – ekonomickým, environmentálním a sociálním. Pokusy o přidání „dodatečných pilířů“ existují, nejsou však obecně akceptovány.

Vezmeme-li lidskou společnost jako systém v dynamické rovnováze, je jasné, že jeho trvání v čase (tedy udržitelnost) je podmíněno převahou rovnovážných prvků nad prvky nerovnovážnými.

Pokud převáží nerovnovážné prvky, systém se zcela zhroutí nebo se dostane do jiného rovnovážného stavu (ten by se nám nemusel líbit, nebo bychom v něm vůbec nemuseli figurovat).

Udržitelný rozvoj lze proto chápat jako dynamickou rovnováhu mezi třemi základními pilíři. V geometrickém vyjádření se jedná o rovnostranný trojúhelník, jehož vrcholy představují ekonomický, environmentální a sociální pilíř, jeho strany pak vzájemné „bilaterální“ vztahy mezi pilíři.

V této souvislosti je důležitá trojrozměrnost: u trojúhelníku jsou tři bilaterální vztahy, u čtyřúhelníku 6 a u pětiúhelníku již 9 bilaterálních vztahů a systém se stává neuchopitelným.

Praktická realizace jakékoliv úspěšné politiky (politiku životního prostředí nevyjímaje) musí nutně spočívat v posilování rovnovážných a v oslabování nerovnovážných bilaterálních vztahů mezi ekonomickým, environmentálním a sociálním pilířem. Příklady rovnovážných a nerovnovážných prvků bilaterálních vztahů jsou uvedeny v příloze.

Posoudíme-li v tomto kontextu akutní problémy realizace politiky životního prostředí, diskutované v předchozí kapitole (přeregulace, konflikty zájmů, převaha extenzivního přístupu, nevyváženost, nedostatek financí), lze snadno zjistit, že se jedná o prvky výrazně nerovnovážné, a to z hlediska všech třech bilaterálních vztahů.

Aplikace rovnovážného pojetí udržitelného rozvoje je žádoucím východiskem pro moderní politiku životního prostředí. Realizace takto pojeté politiky životního prostředí bude znamenat přínosy také v oblasti ekonomické a sociální.

5. PŘÍLOHA

Rovnovážné prvky	Nerovnovážné prvky
Ekonomický pilíř versus environmentální pilíř	
Většinový konsenzus z hlediska zájmu jak na ekonomickém růstu, tak i na ochraně životního prostředí.	Konflikt zájmů mezi ochranou životního prostředí (zejména ochranou přírody a krajiny) a ekonomickým rozvojem (zejména budování dopravní infrastruktury a výstavba užitkových budov).

Rostoucí zájem části hospodářské sféry o dobrovolné environmentální aktivity (EMAS, ISO 14 000, výroba ekologicky šetrných výrobků, dobrovolné dohody).	Nízká motivace ze strany státu k dobrovolným dohodám a dalším dobrovolným opatřením zlepšujícím stav životního prostředí.
Rozvoj „ekonomiky přidané hodnoty“ s nízkými materiálovými a energetickými vstupy.	Radikalizace a polarizace názorů na vztah mezi ekonomikou a ochranou životního prostředí; absence partnerství a dialogu.
Ekonomický pilíř versus sociální pilíř	
Většinový konsenzus z hlediska potřeby dalšího ekonomického růstu k uspokojení sociálních potřeb.	Absence většinového konsenzu z hlediska nutnosti zásadních změn sociálních systémů.
Rozvinuté sociální systémy (instituce a mechanismy zdravotní péče, sociální péče a důchodového zabezpečení).	Sociální systémy (sociální péče, zdravotní péče, důchodové pojištění) se blíží svým ekonomickým mezím a přestanou být středně a dlouhodobě financovatelné.
Vysoká míra ekonomické aktivity obyvatel.	Trh práce není v souladu s potřebami ekonomiky (zejména mobilita, flexibilita a kvalifikace pracovní síly).
Environmentální pilíř versus sociální pilíř	
Rozvoj podnikání v oblasti výrobků a služeb k ochraně životního prostředí vedoucí ke vzniku nových pracovních příležitostí.	Převádění výroby do zemí s nižší úrovní ochrany životního prostředí.
Zvyšování kvality života jednak snižováním znečištění, jednak aktivními krajinnými a obecně „prostorotvornými“ opatřeními.	Rostoucí dotace do sociálních systémů omezující disponibilní prostředky k ochraně životního prostředí.
Vytváření nových pracovních míst v sektoru turistiky v souvislosti s vyšší atraktivitou „čistých“ lokalit.	Upřednostnění řešení aktuálních sociálních požadavků před řešením problémů v oblasti životního prostředí.



Ing. Vladislav Bízek, CSc.

Riaditeľ inžiniersko-konzultačnej spoločnosti DHV CR

Spolupracovník CEVRO, www.cervo.cz

(V období 1993–1998 náměstník ministra životního prostředí ČR, pozn. ed.)

JE KVALITNÉ ŽIVOTNÉ PROSTREDIE VÝSADOU BOHATÝCH?

Hana Zach

1. ÚVOD

Už od Svetového summitu Zeme v Riu 1992 sa do popredia dostáva otázka životného prostredia, resp. jeho ochrana a zachovanie. Vytvorili sa a aj sa stále objavujú nové miery, pomocou ktorých sa kvantifikuje dosahovanie cieľov definovaných v oblasti životného prostredia a trvaloudržateľného rozvoja, medzi inými aj index environmentálnej udržateľnosti ESI. Už dlhší čas sa živo diskutuje, či sa životné prostredie zlepši v dôsledku ekonomického rozvoja, alebo či skôr v dôsledku rozvoja dôjde k jeho devastácii. Snažíme sa preto vnieť viac svetla do diskusie, tentokrát z pohľadu priestoru Európskej únie.

Cieľom indexu environmentálnej udržateľnosti (ESI) je objektívne sledovať trvaloudržateľný rozvoj v environmentálnej oblasti. ESI je bežne používaným ukazovateľom a využilo ho už mnoho autorov pri hodnotení životného prostredia (Esty a Samuel-Johnson, 2001; Ecologist, marec 2005; Environment, marec 2005; New Scientist, máj 2005; Cui et al., 2004; Chemical Business, september 2002; Dooley, 2002 a mnohí iní). Sledovať vzťah životné prostredie a ekonomický rast nie je žiadnou novinkou, napríklad Moldan (1996) študoval vzťah medzi rôznymi dimenziami trvaloudržateľného rozvoja, medzi inými aj ekológiou, ekonómiou a ľudským rozvojom. Qizilbash (2001) vo svojej práci poukázal na existenciu potenciálneho konfliktu medzi blahobytom a kvalitou životného prostredia. Vzťahu životné prostredie a ekonomický rast sa venovali aj Betts a Kellyn (2000), Mederly et al. (2003), Arnold (2002), Bradshaw (2000), Heintz (1999) či časopis Ecologist (jún 2002) a Economist, (január 2001). Autori konštatujú pozitívne, ale aj negatívne pôsobenie vplyvu ekonomického rastu na kvalitu životného prostredia, v mnohých prípadoch záver závisel od výberu analyzovaného environmentálneho ukazovateľa.

2. MATERIÁL A METÓDY

V predkladanej práci kvantifikujeme priestorový vzťah ESI a ukazovateľa ekonomického rozvoja v krajinách EÚ, s výnimkou Cyprusu a Malty, z dôvodu chýbajúcich údajov ako aj priestorovej inkompatibility s ostatnými krajinami EÚ. Predpokladáme, že existuje súvislosť medzi kvalitou životného

ho prostredia a ekonomickými podmienkami jednotlivých krajín. **Zaujímaj nás, či je kvalitné životné prostredie výsadou bohatých.** Pracujeme s priezovými údajmi roku 2002.

Environmentálnu oblasť hodnotíme pomocou indexu environmentálnej udržateľnosti (ESI). Účelom ESI je objektívne zmerať environmentálnu udržateľnosť sledovaných krajín. ESI vznikol v spoločnej spolupráci Yalskej univerzity, Kolumbijskej univerzity a Svetového ekonomického Fóra a po prvý krát sa formálne zverejnil na stretnutí Svetového ekonomického Fóra v Davose v roku 2001. ESI 2002 meria progres smerom k environmentálnej udržateľnosti celkovo pre 142 krajín. Krajiny s počtom obyvateľov do 100 000, s rozlohou do 5 000 metrov štvorcových alebo s nedostatočným počtom údajov pre imputáciu dát (požiadavka mať kompletnú sadu minimálne 40 premenných) boli z tvorby ESI vylúčené. ESI v sebe zohľadňuje súčasný stav životného prostredia, tlaky pôsobiace na súčasný stav, vplyv ľudí, ako aj následne vyvolané odozvy a reakcie, inštitucionálnu kapacitu a medzinárodnú spoluprácu, teda faktory, ktoré vplývajú na celkový proces environmentálnej udržateľnosti. Svojou povahou radíme ESI medzi dynamické ukazovatele a z tohto dôvodu pracujeme s ESI a nie s inými environmentálnymi indexmi, ktorých povaha je statická (ako napr. Index environmentálnej výkonnosti (EPI), Prescottov Allenov index blahobytu, Celkový index konzultačnej skupiny pre indikátory trvalo udržateľného rozvoja (CDSGI overall) či agregovaná premenná s názvom Ekologická stopa). Treba však poznamenať, že aj index ESI má svoje nedostatky, slabina spočíva predovšetkým v rôznej kvalite získaných dát, ich prípadnej nedostupnosti a následnej nutnosti údaje imputovať.

Environmentálna udržateľnosť meraná cez ESI je zostavená z 20 indikátorov, ktoré vznikli agregovaním dvoch až ôsmich premenných, zahrňujúcich celkovo 68 rôznych environmentálnych, ekologických a demografických ukazovateľov. Vytvorené indikátory následne tvoria 5 hlavných komponentov, ktorých váženým priemerom vzniká výsledný index ESI.

Päť hlavných komponentov indexu ESI sleduje oblasť:

- Environmentálneho systému (SYSTEM), ktorá reprezentuje súčasný stav biofyzikálneho prostredia. Komponent Environmentálny systém zahrňuje indikátory kvality vzduchu, kvantity vody, kvality vody, biodiverzitu a pôdu.
- Redukovanie environmentálnych zát'azí (STRESS), ktorá sleduje znečisťovanie a využívanie prostredia spôsobené ľudskou aktivitou. Zahrňuje indikátory redukovanie znečistenia vzduchu, redukovanie tlaku na vodu, redukovanie tlaku na ekosystém, redukovanie odpadu a tlaku spotreby a redukovanie populačného rastu.

- Redukovanie ľudskej zraniteľnosti (VULNER), ktorá sleduje vzťah ľudí a ich prostredia so zreteľom na život ľudí poznačený prírodnými zmenami. Komponent obsahuje dva indikátory, základná ľudská potrava a environmentálne zdravie.
- Sociálnej a inštitucionálnej kapacity (CAP), ktorá zahŕňa schopnosť pochopiť a reagovať na environmentálne zmeny a jej dynamiku. Predpokladá sa, že vyššia kapacita je výhodou pre dlhodobú environmentálnu udržateľnosť. Komponent sa skladá z indikátorov veda a technológia, kapacita pre rozhovor, environmentálny dozor, vnímanosť súkromného sektora a eko-efektívnosť.
- Globálnej spolupráce (GLOBAL), ktorá sleduje schopnosť krajiny plniť medzinárodné dohody a spolupracovať v oblasti environmentálnej udržateľnosti na nadnárodnej úrovni. Globálna spolupráca je tvorená indikátormi participácia v medzinárodných kooperačných výboroch, redukovanie skleníkových emisií a redukovanie cezhraničných environmentálnych tlakov.

Výber premenných, pomocou ktorých sa zostavovalo 20 indikátorov, sa získal na základe ich dostupnosti, kvality, aktuálnosti a súvisu s tvoreným komponentom. Treba však poznamenať, že zostavovanie ESI je proces stály, ktorý je v neustálom vývoji. Vstup nových premenných záleží nielen od možnej kvality a dostupnosti dát, ale aj od vývoja a úrovne ľudského chápania problematiky environmentálnej udržateľnosti.

Indikátory, ako aj súhrnný index ESI, sú prezentované vo forme štandardných normovaných percentíl s teoretickým minimom 0 a maximálnou hodnotou 100. ESI sa interpretuje ako miera relatívnej pravdepodobnosti že krajina bude schopná dosiahnuť a udržať prijateľné environmentálne podmienky aj v budúcnosti. Vyššie hodnoty ESI znamenajú lepšie podmienky danej krajiny pre environmentálnu udržateľnosť. Krajiny na vrchole rebríčka majú vyššiu šancu environmentálnej udržateľnosti ako krajiny na jej chvoste.

Zámerom skonštruovania ESI bolo predovšetkým poskytnúť odborníkom ako aj širokej verejnosti:

- reálne údaje o environmentálnej udržateľnosti, hlavnú medzeru v prípade environmentálnych diskusií a politík
- dáta medzinárodne porovnateľné, ktoré vyjadrujú progres smerom k environmentálnej udržateľnosti
- pohľad na jednotlivé indikátory environmentálnej udržateľnosti, poukazujú na silné a slabé stránky jednotlivých monitorovaných krajín
- podporiť proces rozhodovania sa a tvorby environmentálnych politík na základe analýz z uvedených dát

- vytvárať prijateľnú rovnováhu medzi dátami vysokej a nízkej kvality.

Konštrukcia indexu ESI tak umožňuje medzinárodné porovnanie environmentálnej udržateľnosti krajín z kvantitatívneho aj systémového hľadiska. Je možné vstupovať do politiky v oblasti environmentálneho rozhodovania na nadnárodnej úrovni, identifikovať krajiny ktorých progres v environmentálnej udržateľnosti je nad či pod stanoveným očakávaním, stanoviť priority environmentálnej politiky jednotlivých krajín ako aj v nadnárodnom meradle, sledovať environmentálne trendy, kvantifikovať úspech politik a definovaných environmentálnych programov, skúmať vzťah medzi environmentálnou a ekonomickou výkonnosťou ako aj faktormi, ktoré vplyvajú na environmentálnu udržateľnosť.

V predkladanej práci do prvotnej analýzy vstupuje súhrnný index ESI a jeho 5 komponentov.

ESI údaje sa získali z internetovej stránky Centra pre medzinárodnú vedeckú informačnú sieť o Zemi Kolumbijskej univerzity (<http://www.ciesin.columbia.edu/indicators/ESI>).

3. VÝSLEDKY A DISKUSIA

HDP aj ESI vykazujú pozitívnu priestorovú autokoreláciu, naznačujúc, že distribúcia spomínaných premenných v EÚ priestore nie je náhodná (tabuľka 1). Znamená to, že existujú súvislé oblasti s lepším hodnotami ESI ako aj HDP. Zaujímá nás identifikácia konkrétnych oblastí ako aj podobnejšia analýza agregovaného indexu ESI v rovine jeho komponentov.

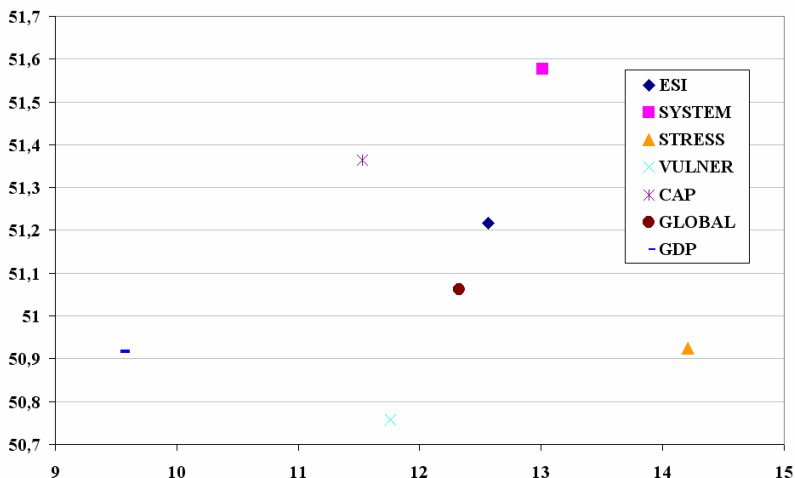
Tab. č. 1: Priestorová autokorelácia

Indikátor	I Moran	C Geary	Test založený na randomizácii $P > Z $	Test založený na randomizácii $P > Z $
	koeficient	koeficient	I	C
HDP/obyv.	0,356	0,638	0,002	0,047
ESI	0,297	0,577	0,014	0,047

Analýza vážených stredov HDP, ESI a jeho komponentov poukázala na fakt, že západné krajiny EÚ priestoru dosahujú lepšie hodnoty HDP, VULNER a CAP v porovnaní s ostatnými EÚ krajinami, krajiny lokalizované na východe EÚ priestoru zas vykazujú lepšie hodnoty v komponentoch SYSTEM a STRESS (Graf č. 1). Výsledok naznačuje, že majetnejšie krajiny

EÚ vedia zvýšiť hodnotu agregovaného ESI sociálnou a inštitucionálnou kapacitou, ako aj redukovaním ľudskej zraniteľnosti, naopak, menej majetnejšie krajiny zvýšia hodnotu ESI cez komponenty SYSTEM a STRESS, čiže cez stav životného prostredia a nie technickou, sociálnou, či inštitucionálnou pripravenosťou. Toto tvrdenie neskôr potvrdí aj korelačná analýza. Výsledné ESI, priemerná hodnota ležiaca v strede, je tak v našom prípade v prospech pre oba typy krajín – majetné aj nemajetné.

Graf č. 1: Vážené stredy



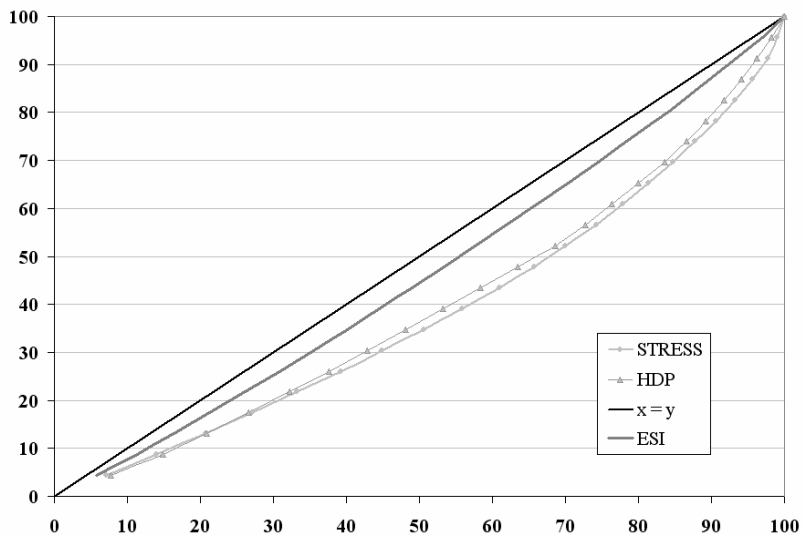
Pomocou ďalšej priestorovej štatistiky, Gini koeficientov, vieme posúdiť priestorovú rovnomernosť rozloženia analyzovaných ukazovateľov. Z tabuľky č. 2 vyčítame, že komponenty STRESS a HDP sú ukazovateľmi, ktoré sú v rámci EÚ priestoru najnerovnomernejšie rozložené, t.j. dochádza k ich koncentrácii do určitých oblastí (hodnota Gini koeficientu rovná 0 znamená totálnu rovnomernosť, 100 totálnu koncentrovanosť v priestore). O ktoré oblasti ide vyčítame z obrázku 1, vyššie hodnoty HDP sa preukazne koncentrujú v západných krajinách EÚ, naopak, vyššie hodnoty komponentu STRESS sa preukazne koncentrujú vo východných krajinách EÚ priestoru. V prípade ESI by sme však konštatovali takmer rovnomerné rozloženie v EÚ priestore.

Tab. č. 2: Gini koeficienty

Indikátor	Gini koeficienty
ESI	5,5
SYSTEM	9,79
STRESS	17,89
VULNER	1,9
CAP	7,25
GLOBAL	8,18
HDP	16,39

Vykresľujeme Lorenzove krivky len pre najviac koncentrované ukazovatele, STRESS a HDP, a pre porovnanie aj pre ESI (obrázok 2). Priamka $x = y$ predstavuje totálnu rovnomernosť premennej v priestore a čím je previs väčší, tým o koncentrovanejší ukazovateľ ide. Vidíme, že Lorenzova krivka pre ESI sa blíži k rovnomernej koncentrácii v priestore, v prípade STRESS a HDP však konštatujeme existenciu oblastí v rámci ktorých dochádza ku koncentrácii analyzovaných ukazovateľov.

Graf č. 2: Lorenzove krivky



Doteraz sme sa o EÚ priestore vyjadrovali vo všeobecnosti, lokalizačné koeficienty však jednoznačne popíšu stav jednotlivých krajín pre každú sledovanú premennú. Hodnota 1 znamená krajina dosahuje priemer v sledovanom ukazovateli, pod 1 nižšie a nad 1 vyššie hodnoty v rámci vzájomného porovnania (tabuľka č. 3). Všetky sledované ukazovatele boli konštruované tak, že vyššie hodnoty znamenali lepšie výkony, takže aj vyššie hodnoty lokalizačných koeficientov znamenajú lepšie postavenie v rámci priestoru EÚ.

Obraz o vzájomných vzťahoch medzi premennými vie výstižne podať aj korelačná analýza (tabuľka č. 4). Napríklad ESI preukazuje pozitívne koreluje s premennými SYSTEM, STRESS, GLOBAL a HDP, čo znamená vyššie hodnoty spomenutých ukazovateľov preukazuje prinášajú vyššie hodnoty ESI. V pozitívnom, ale nie však preukaznom vzťahu s ESI sú aj komponenty VULNER a CAP. To, že všetky komponenty ESI sú v pozitívnom vzťahu s ESI nie je nič prekvapivé, samotná konštrukcia ESI je totiž založená na tomto predpoklade. Dôležitý je však fakt, že ESI preukazuje pozitívne koreluje s HDP, čo znamená, že bohatšie krajiny majú aj kvalitnejšie životné prostredie. Keď sa pozrieme na korelačné koeficienty HDP s jednotlivými komponentmi ESI tak vidíme, že majetnejšie krajiny sú negatívne korelované s komponentmi SYSTEM a STRESS (SYSTEM nie je preukazný) a pozitívne s VULNER, CAP, GLOBAL a HDP (GLOBAL nie je preukazný). Výsledok potvrdzuje na čo už poukázala analýza vážených stredov (Graf č. 1).

Tab. č. 3: Lokalizačné koeficienty

ISO_3	ESI	SYSTEM	STRESS	VULNER	CAP	GLOBAL	HDP
AUT	1,15	1,27	0,95	1,05	1,12	1,29	1,31
BEL	0,70	0,51	0,22	0,99	0,99	1,11	1,24
CZE	0,90	1,03	0,76	0,98	0,85	0,89	0,71
DNK	1,00	0,86	0,69	1,01	1,23	1,05	1,39
EST	1,07	1,13	1,60	0,94	0,92	0,71	0,55
FIN	1,32	1,54	1,37	1,05	1,30	1,06	1,17
FRA	0,99	0,99	0,82	1,01	1,04	1,06	1,21
DEU	0,94	0,89	0,60	1,00	1,14	0,96	1,21
GRC	0,91	0,86	1,18	1,01	0,73	0,88	0,84
HUN	1,12	1,05	1,42	1,04	0,94	1,26	0,60
IRL	0,98	1,12	0,66	1,03	1,05	0,94	1,63
ITA	0,84	0,65	0,84	1,02	0,88	0,90	1,18
LVA	1,12	1,23	1,63	0,92	0,81	1,15	0,41
LTU	1,02	1,17	1,54	0,80	0,77	0,87	0,46

LUX	0,88	0,80	0,55	1,00	1,06	1,04	1,79
NLD	0,99	0,88	0,50	1,05	1,23	1,17	1,30
POL	0,83	0,76	1,00	0,97	0,81	0,66	0,47
PRT	1,02	1,05	1,46	0,97	0,85	0,79	0,82
SVK	1,10	1,16	1,31	1,04	0,85	1,29	0,58
SVN	1,05	1,07	1,08	1,05	0,98	1,09	0,83
ESP	0,97	0,80	1,31	0,99	0,97	0,72	0,96
SWE	1,30	1,41	1,21	1,05	1,31	1,30	1,17
GBR	0,82	0,76	0,29	1,04	1,19	0,78	1,17

Tab. č. 4: Spearmanove korelačné koeficienty

	SYSTEM	STRESS	VULNER	CAP	GLOBAL	HDP	ESI
ESI	0,92	0,68	0,28	0,16	0,55	0,31	1
p value	0,0001	0,0003	0,19	0,48	0,007	0,05	
HDP	-0,30	-0,76	0,49	0,72	0,25	1	0,31
p value	0,06	0,0001	0,01	0,0001	0,24		0,05

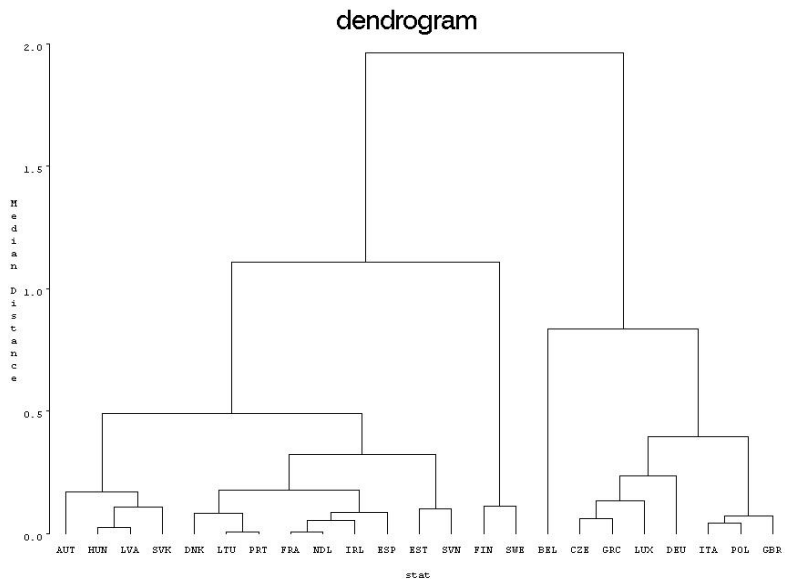
My vieme presne kvantifikovať vzťah kvality životného prostredia v závislosti od úrovne ekonomického rozvoja, definujeme regresný vzťah, kde ESI vstupuje ako nezávisle premenná, ktorá závisí od hodnoty HDP. Konštatujeme, že ESI závisí od hodnoty HDP, pričom platí regresný vzťah

$$ESI = 0,0019 * HDP$$

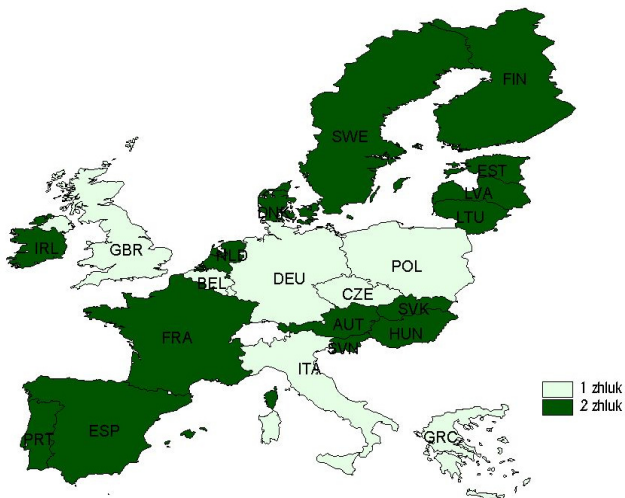
čo znamená, že ak zvýšime HDP o 1000 USD na obyvateľa v parite kúpnej sily, zlepši sa ESI o 1,9 bodu. Zostavený regresný model spĺňa všetky požiadavky kvality jednoduchého regresného modelu.

V konečnom dôsledku nás zaujímalo, ktoré krajiny EÚ sú si navzájom z hľadiska ESI podobné. Mediánová metóda zhlukovej analýzy rozoznáva dva typy EÚ krajín (určené na základe indexu grupovania). Rakúsko, Maďarsko, Lotyšsko, Slovinsko, Dánsko, Litva, Portugalsko, Francúzsko, Holandsko, Írsko, Španielsko, Slovensko, Fínsko a Švédsko sú krajiny zaradené do druhého zhluku a dosahujú výrazne lepšie hodnoty ESI ako krajiny patriace do prvého zhluku (Belgicko, Česká republika, Grécko, Luxemburg, Nemecko, Taliansko, Poľsko a Veľká Británia). Proces zhlukovania vykresľuje dendrogram (Graf č. 3), názornú predstavu z hľadiska priestoru EÚ však poskytuje nasledovná mapa (Graf č. 4).

Graf č. 3: Dendrogram zhukovej analýzy



Graf č. 4: Mapa zhlukov štátov EÚ podľa ESI



4. ZÁVER

Pomocou klasických štatistických metód ako aj metód priestorovej štatistiky sme overovali hypotézu súvislosti kvalitného životného prostredia, mera-ného cez ESI a jeho päť komponentov, od hrubého domáceho produktu v parite kúpnej sily na obyvateľa (HDP). HDP aj ESI vykazovali pozitívnu priestorovú autokoreláciu, naznačujúc distribúcia spomínaných premenných v EÚ priestore nie je náhodná. Metódy priestorovej štatistiky potvrdili koncentrovanie komponentov HDP v západnej časti EÚ a redukovanie environmentálnych záťaž (STRESS) vo východnej časti EÚ ako aj to, že majetnejšie krajiny EÚ vedia zvýšiť hodnotu agregovaného ESI sociálnou a inštitucionálnou kapacitou (CAP) a redukovaním ľudskej zraniteľnosti (VULNER), pričom však tieto krajiny majú k dispozícii ešte aj značný objem prostriedkov pre zachovanie či obnovu životného prostredia. Naopak, menej majetné krajiny vedia zvýšiť hodnotu ESI cez komponenty environmentálny systém (SYSTEM) a STRESS, čiže cez súčasný stav životného prostredia ale nie pripravenosťou. Je však otázne, čo je v spojitosti s environmentálnou udržateľnosťou dôležitejšie – súčasný stav alebo perspektíva. Mnohé však naznačí porovnanie ESI 2002 s ESI 2005 kedy napr. krajiny dosahujúce nižšie HDP, kam patrí aj Slovensko, Estónsko, Lotyšsko či Portugalsko, svoju pozíciu v ESI neudržali a ESI 2005 zaznamenáva ich pokles, naopak, majetnejšie krajiny ako napr. Veľká Británia, Taliansko či Belgicko vedeli časom v ESI rebríčku postúpiť smerom nahor. Globálna spolupráca (GLOBAL) jednoznačný súvis s HDP nemá. Tvrdenia neskôr potvrdila aj korelačná analýza. ESI koreluje s HDP a potvrdil sa aj regresný vzťah, môžeme preto konštatovať, že kvalita životného prostredia závisí od bohatstva jednotlivých krajín. Je však nutné poznamenať, že úroveň ekonomického rozvoja sám o sebe nebude determinovať environmentálnu situáciu krajín, do hry vstupuje mnoho iných faktorov, ktoré sme my do analýzy nezahrnuli.

5. LITERATÚRA

- [1] ARNOLD, R.: Development, Environmental Health, and English Cooking. In: Journal of Environmental Engineering, Jul2002, Vol. 128 Issue.
- [2] BETTS – KELLYN, S.: New sustainability benchmark takes aim at the GDP. In: Environmental Science & Technology, 04/01/2000, Vol. 34 Issue 7.
- [3] BRADSHAW, B.: Environmentally Sustainable Economic Development. In: Human Ecology. New York: Jun 2000. Vol. 28, Iss. 2; p. 327
- [4] BRIAN S. E.: Cluster Analysis. John Wiley & Sons, 1993 p. 170 ISBN: 0470220430

- [5] Center for International Earth Science Information Network: 2002 Environmental Sustainability Index. <http://www.ciesin.columbia.edu/>
- [6] CUI, Y.J. et al: Environmental sustainability index of Shandong province, China. In: International Journal of Sustainable Development and World Ecology 11 (3): 227-233 SEP 2004
- [7] DOOLEY, E.E.; The Beat. In: Environmental Health Perspectives, May 2002, Vol. 110 Issue 5, pA 235.
- [8] DOWRICK, S. – DUNLOP, Y. – QUIGGIN, J.: Social indicators and comparisons of living standards. In: Journal of Development Economics, Apr2003, Vol. 70 Issue 2, p501.
- [9] ESTY, D. – SAMUEL-JOHNSON, K.: Environment by number. In: World Link, 1016359X, Jan/Feb2001, Vol. 14, Issue 1.
- [10] ESTY, D.C. – LEVY, M. - SREBOTNJAK, T. – DE SHERBININ, A.: 2005 Environmental
- [11] Green and growing. In: Economist, 00130613, 01/27/2001, Vol. 358, Issue 8206.
- [12] Haven: Yale Center for Environmental Law & Policy.
- [13] HEINTZ, T. H.: Measuring Sustainable Development: Macroeconomics and the Environment. In: Environment. Washington: Oct 1999, Vol. 41, Iss. 8; pg. 44.
- [14] LETKOVIČOVÁ, M. – LETKOVIČOVÁ, H. – LETKOVIČ, M.: Environmentálna karcinogenéza. Grant MŽP SR, 2002.
- [15] LETKOVIČOVÁ, M. et al.: Zdravotný stav obyvateľstva v okolí Atómovej elektrárne. Mochovce: epidemiologická štúdia. Levice: IPA, 1999.
- [16] MEDERLY, P. – NOVACEK, P. – TOPERCER, J.: Sustainable development assessment: quality and sustainability of life indicators at global, national and regional level. In: Foresight, 2003, Vol. 5 Issue 5, p42.
- [17] MOLDAN, B.: On the harmony between environmental protection and economic development. In: Sociologicky casopis 32 (3): 261–277 1996
- [18] OGWANG, T. and ABDU, A.: The choice of principal variables for computing some measures of human well-being. In: Social Indicators Research 64 (1): 139-152 OCT 2003
- [19] OSBERG, L. – SHARPE, A.: An Index of Economic Well-Being for Selected OECD Countries. In: Review of Income & Wealth, Sep2002, Vol. 48 Issue 3, p291.
- [20] QIZILBASH, M.: Sustainable development: Concepts and rankings. In: Journal of Development Studies. 37 (3): 134–161 FEB 2001

- [21] QU, L. – WESTON, R.: Ageing, living arrangements and subjective wellbeing. In: Family Matters, Spring/Summer2003 Issue 66, p26, 8p.
- [22] Ranking Sustainability. In: Environment, Mar2005, Vol. 47 Issue 2, p7.
- [23] Rich countries' environments no cleaner than poor. In: Ecologist, Jun2002, Vol. 32 Issue 5, p10.
- [24] SAGAR A.D. and NAJAM A.: Shaping human development: which way next? In: Third World Quarterly 20 (4): 743-751 AUG 1999
- [25] STEHLIKOVA, B.: Priestorová štatistika. Nitra: ES SPU, 2002, s. 128 ISBN 80-8069-046-4
- [26] Sustainability Index: Benchmarking National Environmental Stewardship. New
- [27] Top of the greens. In: New Scientist, 2/5/2005, Vol. 185 Issue 2485, p6.
- [28] United Nations Development Programme: Human Development Report 2004. <http://www.undp.org/>
- [29] What is Environmental Sustainability: Can it be Measured? In: Chemical Business, Sep2002, Vol. 16 Issue 9, p5.
- [30] What's the greenest country in the world? In: Ecologist, Mar2005, Vol. 35 Issue 2, p10.
- [31] WHERRY, F.: International statistics and social structure: the case of the Human Development Index. In: International Review of Sociology, Jul2004, Vol. 14 Issue 2, p151.
- [32] ZACH, H.: Spatial Quantification of Environmental Impact of Agriculture on EU Countries. The 8th International Conference of Doctoral Students EDAMBA, Nové Zámky, proceedings, April 2005.



Ing. Hana Zach
 Katedra štatistiky a operačného výskumu,
 Fakulta ekonomiky a manažmentu, Slovenská poľnohospodárska
 univerzita v Nitre

SYSTÉMOVÁ NEDOSTATOČNOSŤ LEGISLATÍVNYCH PRAVIDIEL A STABILITA ENVIRONMENTÁLNYCH PRÁVNÝCH NORIEM

Viliam Kunzo

1. VEREJNOSŤ A INFORMÁCIE

Počas posledných piatich rokov boli napriek zásadným pripomienkam verejnosti a verejným protestom občanov (napr. verejné zhromaždenia pred Ministerstvom životného prostredia SR a na Námestí SNP dňa 16. novembra 2002 pod názvom „*Ochrana prírody bez byrokracie*“) prijaté environmentálne normy: zákon č. 237/2002 Z.z. o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín, vyhláška č. 346/2002, ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín, zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, novela zákona o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi č.15/2005, vykonávacia vyhláška k zákonu (č.110/2005 Z.z).

Nestabilita environmentálnych zákonov a opakované protesty verejnosti však signalizujú, že formálne práva občana v legislatívnom procese nie sú zárukou relevantných zákonných pravidiel.

K zrušeniu paragrafového znenia zákona č.237/02 Z.z. a vyhlášky č. 346/02 Z.z., napriek zásadným pripomienkam verejnosti a občianskym protestom, došlo až po odporučení Phare Monitoring Transposition and Implementation číslo dokumentu 360027-06-RP-202, ktoré v bode č. 4 konštatuje nezhody v implementácii nariadení Európskeho spoločenstva, z ktorých niektoré môžu byť zámerné a v bode č. 5 odporúča zrušenie väčšiny implementovaných ustanovení zákona č.237/02 Z.z. a vyhlášky č.346/02 Z.z.

Nakoľko vyváženosť právneho poriadku závisí od všetkých krokov, ktoré predchádzajú prijatiu zákonnej normy, prístup verejnosti v legislatívnom procese je podmienený:

- prístupom k informáciám,
- lehotou na spracovanie pripomienok
- uplatnením rozporu voči návrhu zákona.

Informačnú povinnosť upravuje čl. 9 Legislatívnych pravidiel¹⁶⁶ v ktorých je povinnosťou navrhovateľa zákona je informovať Národnú banku, Generálnu prokuratúru, Najvyšší kontrolný úrad a ďalšie štátne subjekty. Je zarážajúce, že povinnosť informovať verejnosť, právnické osoby a občianske združenia, ktorých činnosti a existencie sa navrhovaná norma priamo týka v Legislatívnych pravidlách, neexistuje. Lehoty na zaslanie pripomienok upravuje čl.9 ods.(6) pravidiel.

Hoci lehota na zaslanie pripomienok je 15 pracovných dní odo dňa doručenia oznamu o zverejnení návrhu zákona, v zmysle odstavca 7 LP, „*Ak nastanú mimoriadne okolnosti (ohrozenie ľudských práv a základných slobôd alebo bezpečnosti, ak hrozia štátu značné hospodárske škody, v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej situácie), možno pripomienkové konanie uskutočniť v skrátenej forme.*“ Počas posledných piatich rokov, v ktorých verejnosť uplatnila zásadné pripomienky k spomínaným environmentálnym normám, sa skrátené legislatívne konanie stalo skôr pravidlom, ako výnimkou.

Napríklad na pripomienkovanie zákona č.15/2005 Z.z. mala verejnosť len niekoľko hodín od jeho zverejnenia na stránke Ministerstva životného prostredia SR.

2. PRIPOMIENKOVANIE NORIEM VEREJNOSŤOU

Vstupom SR do EÚ sú smernice Európskych spoločenstiev alebo rámcové rozhodnutia Európskej únie transponované do právneho poriadku Slovenskej republiky. Texty prekladov nariadení ES, ktoré majú prednosť pred vnútroštátnym právom, však nie vždy zodpovedajú pôvodnému zneniu.

Vznesenie kvalifikovaných pripomienok k návrhu zákona možno za týchto podmienok možno ťažko chápať ako optimálne. Pokiaľ sa verejnosti napriek uvedeným prekážkam podarí včas odovzdať pripomienky k navrhovanej zákonnej norme, podľa čl. 10 LP, navrhovateľ ich nie je povinný akceptovať, ak nie sú zdôvodnené. Ak sú pripomienky zdôvodnené, musí byť ich súčasťou splnomocnenie najmenej 500 občanov, aby mohli byť predmetom rozporového konania.

Rozporové konanie upravuje Čl. 10 LP, kde na rozdiel od zásadných pripomienok štátnych orgánov, ktoré sa predkladajú vláde na prerokovanie spolu s rozporom, pripomienky verejnosti ostávajú rozporom, ktorý sa nerieši a nepredkladá na prerokovanie vláde SR.

¹⁶⁶ Legislatívne pravidlá Vlády SR (schválené uznesením vlády SR z 8. apríla 1997 č. 241 v znení uznesenia vlády SR zo 16. decembra 1999 č. 1118, uznesenia vlády SR z 28. novembra 2001 č. 1130 a uznesenia vlády SR z 19. novembra 2003 č. 1097)

Pre názornosť, bez povinnosti navrhovateľa zákona č.237/02 Z.z. – Ministerstva životného prostredia SR, hľadať riešenie rozporu s nariadeniami Európskeho spoločenstva a Ústavou SR, ktoré pripomienkovala verejnosť, sa rozpor s nariadeniami Európskeho spoločenstva a Ústavou SR preniesol aj do nového návrhu zákona č.15/05 Z.z. a vyhlášky č. 110/05 Z.z.

Bez rovnoprávneho prístupu verejnosti k informáciám, bez primeranej lehoty na vznesenie pripomienok a bez úprimnej snahy riešiť rozpor, ostáva spoluúčasť verejnosti v legislatívnom procese Slovenskej republiky len fiktívnym právom, bez možnosti uplatnenia väčšinovej predstavy pri riešení celospoločenských problémov.

Ak je demokracia o spoluúčasti občanov, tak právo podieľať sa na tvorbe zákona nemôže byť len proklamatívne, kde kumulácia reštrikčných opatrení síce pomôže naplniť novo vzniknutý environmentálny fond, ale bohužiaľ nie je spôsobilá riešiť celospoločenský problém vymierania ohrozených druhov rastlín a živočíchov vo voľnej prírode.

3. LITERATÚRA

- [1] Legislatívne pravidlá Vlády SR (schválené uznesením vlády SR z 8. apríla 1997 č. 241 v znení uznesenia vlády SR zo 16. decembra 1999 č. 1118, uznesenia vlády SR z 28. novembra 2001 č. 1130 a uznesenia vlády SR z 19. novembra 2003 č. 1097)



Viliam Kunzo

Obchodník, chovateľ ohrozených druhov, splnomocnenec verejnosti, ktorá sa stotožnila so zásadnými pripomienkami k uvedeným environmentálnym normám.

PROJEKT IMPULS – DOPADY NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Ol'ga Šotolová

1. HISTÓRIA SPOLOČNOSTI

Základy výroby papiera boli v našom regióne položené koncom 17. storočia, kedy sa neďaleko Ružomberka začalo s ručnou výrobou papiera. Začiatok priemyselnej výroby sa datuje od roku 1880. Spoločnosť Jakub Klein a & začala vyrábať papier v neskoršom závode SOLO. Rok 1906 je významný založením maďarskej papierenskej fabriky SUPRA.

Severoslovenské celulóžky a papierne (SCP) vznikli roku 1958, kedy došlo k spojeniu závodov SOLO a SUPRA a tento názov niesol závod až do roku 2003, kedy bola spoločnosť premenovaná na Neusiedler SCP, a.s.. Premenovanie sa udialo po predaji 50% akcií SCP, ktoré vlastnila firma EKO INVEST (Akcie SCP získali od Fondu národného majetku SR.) spoločnosti Neusiedler A.G.

V novembri 2004 došlo k zmene názvu firmy na terajší – **MONDI Business paper SCP, a.s. Ružomberok**.

Obr. č.1: Pohľad na súčasný areál firmy MONDI BP SCP, a.s.



2. PROJEKT IMPULS

Významný medzník v nedávnej minulosti bol rok 2002, kedy sa rozhodlo spoločné vedenie firmy o projekte IMPULS, ktorý mal podstatný vplyv na zmenu technologického procesu výroby celulózy aj papiera, zefek-

tívneniu výroby, zlepšenie pracovného prostredia (nové riadiace velíny, zníženie hluku a prašnosti na Drevosklade) a v neposlednom rade aj výrazný vplyv na zlepšenie životného prostredia mesta Ružomberok a jeho okolia.

Celková investícia predstavovala 238 mil. EUR a celý projekt prebiehal v 2 fázach. V roku 2003 bol rekonštruovaný papierenský stroj č. 18 na výrobu kopírovacieho papiera, taktiež časť úpravne papiera a boli postavené nové skladové priestory. Druhá časť projektu IMPULS zahŕňala rekonštrukciu závodu Celulóžka s celkovými nákladmi 136 mil. EUR s cieľom dosiahnuť po nábehu parametre BAT technológií.

Rekonštrukčné práce v rámci projektu IMPULS prebiehali plynulo za výdatnej pomoci veľkého množstva domácich i zahraničných subdodávateľských firiem. Bezproblémový nábeh technológií a rýchle dosiahnutie projektovaných kapacít výrobných zariadení potvrdili skutočnosť, že najdôležitejšia časť úspešnej realizácie projektu takýchto rozmerov je dokonalá príprava.

V rámci projektu IMPULS bolo vykonaných veľké množstvo opatrení na elimináciu alebo zníženie negatívnych vplyvov na životné prostredie. Dôkazom toho, že vynaložené investície neboli zbytočné, je podstatné zníženie sledovaných parametrov výrobného procesu s výrazným vplyvom na životné prostredie ako sú TRS, TZL, SO₂ a zníženie zaťaženia odpadových vôd.

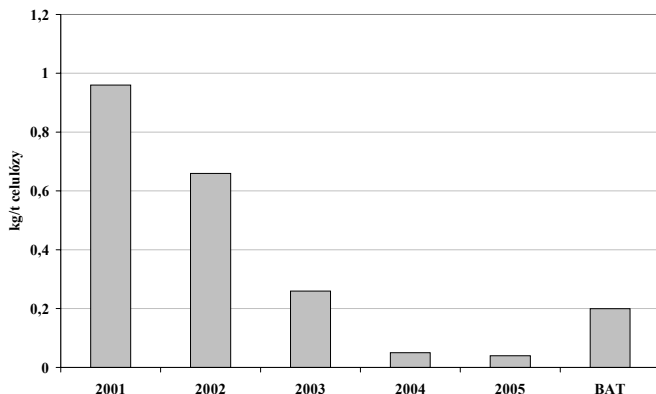
Emisie zápachajúcich plynov z jednotlivých zdrojov, reprezentované parametrom TRS (celková redukovaná síra) merané ako množstvo sírovodíka - H₂S, po rekonštrukcii poklesli takmer stonásobne ako možno vidieť v tabuľke č. 1. Taktiež graf č. 1 dokazuje výrazné zníženie celkového množstva emisií TRS, pričom dosahované špecifické hodnoty sú hlboko pod BAT technológiami.

Tab. č. 1: Hodnota TRS a TZL pred a po rekonštrukcii

TRS ako H₂S (priemer t/mesiac)		
Zdroj emisií	Pred rekonštrukciou	Po rekonštrukcii
Nebieleené pranie	4,558	0,054
Nádrže na prací lúh	1,036	0,000
Rozpúšťacia nádrž	0,143	0,001

Tuhé znečisťujúce látky (priemer t/mesiac)		
Zdroj emisií	Pred rekonštrukciou	Po rekonštrukcii
Pec na vápno	4,714	0,150

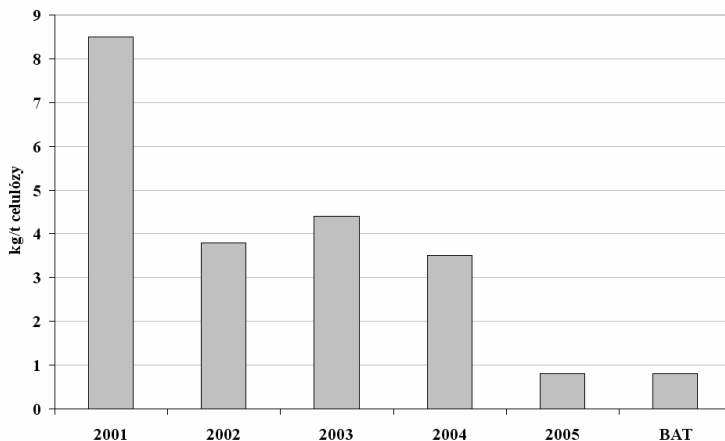
Graf č. 1: Špecifické hodnoty TRS



Najväčším zdrojom tuhých znečisťujúcich častíc bola pred rekonštrukciou pec na vápno. Ako je zrejmé z tabuľky 1, kým pred rekonštrukciou bolo do ovzdušia vypúšťaných denne 171 kg, po rekonštrukcii sa za deň vypustí len 5 kg tuhých častíc.

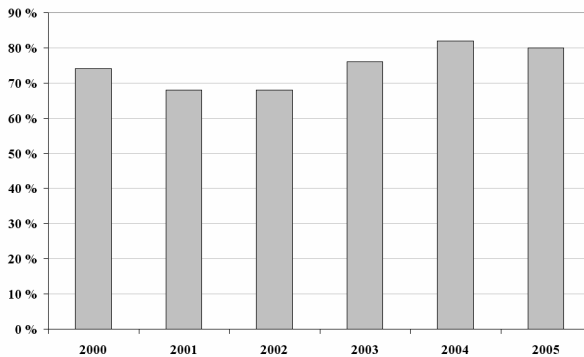
Namerané hodnoty parametra SO₂ (oxid siričitý) zo všetkých emisných zdrojov dosahujú v tomto roku už úroveň BAT technológií, ktorá sa rovná 0,8 kg SO₂ na 1 t vyrobenej celulózy (graf č. 2).

Graf č. 2: Špecifické hodnoty SO₂



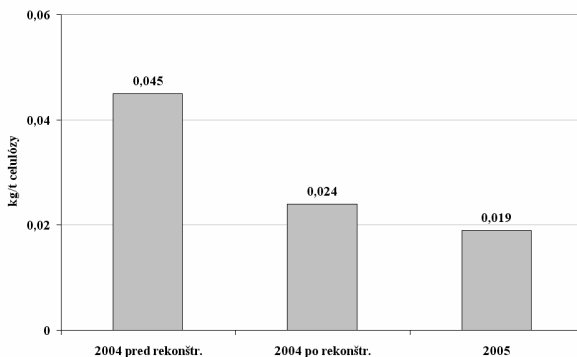
Nemalé investície boli vynaložené aj na zníženie znečistenia odpadových vôd vypúšťaných do rieky Váh. Od roku 1999 je MONDI BP SCP vlastníkom spoločnej ČOV v Hrboltovej, kde okrem vôd z výroby celulózy a papiera sú čistené aj mestské odpadové a splaškové vody. Na zefektívnenie činnosti SČOV preinvestovala naša firma 210 mil. SK. To sa prejavilo zvýšením účinnosti čistenia odpadových vôd hlavne znížením parametra chemickej spotreby kyslíka (CHSK). V súčasnosti dosahujeme účinnosti okolo 80 %, ako vidno na grafe č. 3.

Graf č. 3: Účinnosť SČOV v parametri CHSK



Zavedením ozónového bielenia vyrábanej celulózy namiesto bielenia zlúčeninami s obsahom chlóru klesol po rekonštrukcii obsah AOX (adsorbované organické halogény) takmer na polovicu, ako ukazuje graf č. 4.

Graf č. 4: AOX vypúšťané do rieky Váh



Okrem týchto skutočností máme od októbra 2003 stanovené prísnejšie limity znečistenia odpadových vôd vypúšťaných do recipienta ako ukladá zákon.

3. ENVIRONMENTÁLNE VPLYVY NA OKOLIE

Hoci je náš závod situovaný v údolí, kvalita životného prostredia je porovnateľná, ak nie lepšia, ako v iných lokalitách Slovenska a nemalý podiel na takomto stave mala práve realizácia projektu IMPULS.

Pri hodnotení vplyvu výroby papiera a celulózy v našej spoločnosti na životné prostredie spolupracujeme s mnohými inštitúciami a výskumnými ústavmi. Ako príklad možno uviesť spoluprácu s prof. Halgošom a jeho kolektívom z UK Bratislava na hydrobiologickom prieskume vážskej vody, ktorej kvalita sa v súčasnosti približuje Orave. Výskumom vplyvu emisií SO_2 na ihličnaté stromy v okolí 15 km od Ružomberka sa zaoberá Dr. Maňkiovská z Výskumného ústavu lesníckeho vo Zvolene. Z doteraz vykonaných štúdií vyplýva, že k celkovým emisiám SO_2 prispieva MBP SCP 1,5%-ným podielom.

Vlastníme unikátnu monitorovaciu sieť imisií zápachajúcich látok TRS a aj občania okolitých obcí sú zainteresovaní na monitorovaní zápachov. Dostávame mnohé kladné ohlasy na zníženie zápachov, ako aj hlučnosti, predovšetkým od občanov Hrboltovej a Martinčeka, ktorí potvrdili pozitívny trend. Na stretnutiach s občanmi sa snažíme zoznámiť ich s najväčšími problémami a potom im poskytnúť pomoc pri ich riešení.

Na zintenzívnenie komunikácie s verejnosťou slúžia tzv. Environmentálne dni, na ktoré pozývame predstaviteľov obcí a samospráv regiónu ako aj predstaviteľov inštitúcií a úradov. Pre účastníkov pripravujeme prednáškové zamerané dopoludnie (zamerané napr. na emisie, odpady) a potom je obyčajne zorganizovaná prehliadka výrobných priestorov alebo exkurzia.

Dôsledkom zlepšenia životného prostredia v rámci projektu IMPULS došlo k dohode aj s občianskym združením Ochrana ovzdušia Dolný Liptov.

4. ZÁVER

Základné zásady práce našej spoločnosti v oblasti životného prostredia sú stanovené v Politike životného prostredia, kde spolupráca s obyvateľmi a okolím firmy je zakotvená ako jedna z hlavných zásad.

Napríklad do programu „Spolupráca s komunitou“, ktorý zahŕňa regionálnu podporu v oblastiach životného prostredia, zdravia, kultúry, športu, charity a detských domovov, ako aj organizovanie kultúrno-spoločenských a charitatívnych podujatí (Vianočný koncert, Ružomerský folklórny festival). Na tieto aktivity vyčleňuje každoročne MONDI BP SCP viac ako 50 mil. Sk.

Naša firma MONDI Business Paper SCP a.s. Ružomberok dodržiava všetky zákonom stanovené limity v životnom prostredí, niektoré má dokonca

prísnejšie. Pravidelnými školeniami zvyšujeme environmentálne povedomie všetkých zamestnancov, čo sa určite prejaví aj pozitívnym postojom k životnému prostrediu v súkromnom živote. Veríme, že postupnými krokmi dokážeme výrazne znížiť negatívne environmentálne dopady, ktoré so sebou prináša hlavná oblasť činnosti spoločnosti MONDI BP SCP – výroba celulózy a papiera, a firma prispeje nielen k pokrývaniu ekonomických potrieb zamestnancov, ale aj k spokojnosti obyvateľov regiónu súvisiacich so životným prostredím.

■
Oľga Šotolová
Environmental manager
Mondi Business Paper SCP, a.s.

OBSAH

Úvod	3
RADOVAN KAZDA Možnosti znižovania rizík korupcie v manažmente ochrany životného prostredia v SR	5
DUŠAN SLOBODA Slovensko v EÚ – vplyv eurofondov a environmentálnych regulácií	43
TEREZA URBANOVÁ Rizika štátneho managementu ochrany životného prostredia	68
EMÍLIA SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ Východiská transparentného manažmentu ochrany životného prostredia .	86
MÁRIO KERN Možnosti účinného boja proti environmentálnej kriminalite v SR	91
RADOVAN PEKNÍK Odpadová a obalová legislatíva v SR – riziká a riešenia	99
JIŘÍ OLIVA Rizika české a slovenské legislatívy z hľadiska efektivity environmentání lesnícké politiky na príkladu lesních zákonů	104
PAVEL RENZA Lesní hospodářské plánování	112
JOZEF VLČÁK Riziká environmentálnej politiky SR v lesnom hospodárstve	122
JAROSLAV DEMKO Aspekty vodnej politiky v Slovenskej republike	127
VLADISLAV BÍZEK Environmentální politika v České republice	135

HANA ZACH	
Je kvalitné životné prostredie výsadou bohatých?	141
VILIAM KUNZO	
Systémová nedostatočnosť legislatívnych pravidiel a stabilita environmentálnych právnych noriem	153
OLGA ŠOTOLOVÁ	
Projekt IMPULS – dopady na životné prostredie	156

Transparentnosť a environmentálna politika. Zborník.

Vydal Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika, Bratislava 2005.

Publikáciu zostavil: Radovan Kazda.

Copyright © Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika

Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika

Kozia 28, 811 03 Bratislava 1

e-mail: conservative@institute.sk

www.konzervativizmus.sk

Tlač: Vydavateľstvo Michala Vaška

Nám. Kráľovnej pokoja 3, Prešov

e-mail: vmv@ntp.sk

ISBN: 80-89121-07-1

Zborník príspevkov z konferencie je vydaný v rámci projektu s názvom „Znižovanie rizík korupcie v manažmente ochrany životného prostredia“, realizovaného vďaka podpore nadácie Ekopolis.