

# Inštitúcie a ekosystémové služby v demokratickej a trhovej spoločnosti

*T. Kluvánková-Oravská, V. Chobotová: Institutions and Ecosystem Services in the Context of Market and Democratic Society. Život. Prostr., Vol. 44, No. 2, p. 84 – 87, 2010.*

This paper addresses the role of institutions and ecosystem services in the context of the emerging multilevel environmental governance of the EU. In particular it argues that institutions and ecosystem fit can largely contribute to the convergence of existing environmental policies of new EU Member States from Central and Eastern Europe with EU. Examples from adaptation of biodiversity policies of Poland, Slovak Republic and Czech Republic illustrates conflicts and success stories in particular involvement of non-state actors, changing roles of the state and new mechanisms for actors involvement. The emergence of multilevel governance with multiple actors' participation is prone to create tensions, but evidence from the countries studied indicates that this is not necessarily a disadvantage.

Inštitúcie a ekosystémové služby sa stávajú kľúčovým pojmom v oblasti udržateľného využívania prírodných zdrojov, ale stále zostáva veľa nejasností v otázkach ich vzájomného prepojenia. Pod inštitúciami chápeme komplexný systém pravidiel na regulovanie vzťahov medzi jednotlivcami a skupinami i celkovo medzi ľudskou spoločnosťou a ekologickými systémami. Pri narastajúcom antropogénnom tlaku na ekosystémy môžu inštitúcie ovplyvniť nielen ich poškodzovanie a degradáciu, ale aj podporiť vhodnejšie environmentálne praktiky a stimulovať starostlivosť o životné prostredie. Preto sú inštitúcie významné z hľadiska ochrany a udržateľného využívania prírodných zdrojov a biodiverzity. V politike životného prostredia pod inštitúciami rozumieme formálne pravidlá (zákony daného štátu, obecné nariadenia alebo návštevne poriadky chránených území, režimy manažmentu a kontroly), ale i neformálne zvyky, normy či pravidlá v rámci partnerstiev.

Inštitúcie majú osobitný význam pri zabezpečení ekosystémových služieb, najmä vďaka ich schopnosti ochrániť prírodné ekosystémy od deštrukcie. Táto vzájomná prepojenosť spoločenských a prírodných systémov, v interdisciplinárnom výskume ekologickej ekonomie známa ako *socioekologické systémy* (Berkes, Folke, eds., 1998), umožňuje dynamické chápanie inštitúcií a ekosystémových služieb a ich vzájomného ovplyvňovania. Optimálne nastavenie socioekologic-

kých systémov vyžaduje súlad ekosystémových služieb a inštitúcií. Inými slovami, pri tvorbe stratégií či plánov manažmentu treba rovnakou mierou zohľadniť nároky ekologických systémov s možnosťami spoločenských systémov (Gatzweiler, Hagedorn, 2002; Berkes et al., 2003).

## Politika životného prostredia v podmienkach Európskej únie

V demokratickej spoločnosti rozhodnutia už neprichádzajú „zhora“, sú verejnou voľbou s neustále rastúcim podielom neštátnych účastníkov, napríklad vlastníkov, ekonomických a iných záujmových skupín pôsobiacich cez viaceré politicko-administratívne úrovne (európsku, národnú, regionálnu a miestnu). Ide teda o prechod od riadenia s dominantným postavením centrálnej vlády k viacúrovňovému rozhodovaniu otvorenému nielen vnútri jednotlivých štátov, ale predovšetkým globálnym účastníkom a procesom, najmä v rámci Európskej únie (EÚ). Globalizáciu politiky a ekonomiky, rozvoj politickej organizácie Európskej únie, najmä jej rozširovanie, možno vnímať ako hlavné faktory vzniku viacúrovňového rozhodovania v EÚ.

Pod tlakom globalizácie a medzinárodných záväzkov na zmiernenie globálnych environmentálnych zmien sa stratégia EÚ v oblasti životného prostredia zmenila za posledných 30 rokov na aktívnu politiku

a viacúrovňové rozhodovanie. EÚ prijala množstvo nových právnych úprav. Tieto úpravy reagujú na tlak neštátnych účastníkov, ktorí sa chcú podieľať na riadení verejných statkov, čo sú aj ekosystémové služby. Neplnia len regulačnú funkciu, ale poskytujú rámec na tvorbu nových pravidiel manažmentu a občianskej participácie.

Viacúrovňové rozhodovanie charakterizuje zvýšená účasť rôznorodých subjektov, „hráčov“, nezávislých od centrálnej moci, ktorí pôsobia na viacerých úrovniach rozhodovania a využívajú nové mechanizmy riadenia a manažmentu ekosystémových služieb (Hooghe, Marks, 2003; Bache, Flinders, 2004). Mení sa aj úloha štátu – z priameho riadenia sa ťažisko presúva na koordináciu spoločenských záujmov.

Koordinácia procesov viacúrovňového rozhodovania v politike životného prostredia EÚ je zložitá. V súčasnosti prebieha v nových členských štátoch transformácia spôsobu rozhodovania, teda implementácia nových mechanizmov, ktorá naráža na rôznorodé tradície rozhodovania, kultúrne rozdiely, spôsoby demokracie „zdola“ a odlišné ekologické podmienky či zaužívané spôsoby manažmentu. Roland (2003) takúto transformáciu nazval opravou motora lietadla počas letu.

Skutočnosť, že tento proces v krajinách strednej a východnej Európy (SVE) začal len pred 20 rokmi, možno považovať za príčinu zníženej kapacity kompetentných orgánov adaptovať sa na podmienky viacúrovňového spravovania. Problematická je najmä otvorenosť k novým (neštátnym) účastníkom rozhodovania a medzirezortná spolupráca, ktorá sa vyžaduje pri implementácii legislatívy EÚ, ako aj dosiahnutie súladu socioekologických systémov. Chápanie pojmu viacúrovňové spravovanie naráža v strednej a východnej Európe na nedostatok skúseností predovšetkým s koordináciou záujmov neštátnych subjektov a prispôbenie na inštitúciám politiky životného prostredia EÚ. Harmonizácia inštitúcií vo viacúrovňovom spravovaní sa vyžaduje na zabezpečenie ochrany ekosystémových služieb nielen pre súčasnú, ale aj pre budúce generácie.

### Noví hráči, nové úlohy a partnerstvá: výzvy a riziká

Vývoj politiky životného prostredia dokumentujeme na príkladoch z implementácie práva Európskej únie v troch nových členských krajinách: Poľsku, Českej republike a Slovenskej republike, ktoré vychádzajú z výsledkov projektu EÚ *GoverNat Viacúrovňové rozhodovanie v ochrane životného prostredia: Nástroje a procesy v ochrane vôd a biodiverzity v Európe*. Tento projekt rieši Prognostický ústav SAV.

- Prvým príkladom je *implementácia európskych smerníc o ochrane vtákov a biotopov* (Smernice Rady

79/409 EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúcich vtákov a Smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov, voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín). Realizáciou projektu európskej sústavy chránených území NATURA 2000 sa naplnilo úsilie o vytvorenie podmienok na zachovanie unikátnych prírodných území so systémom pravidiel na ich využívanie a manažmentom záväzným pre všetky členské štáty EÚ. Ide napríklad o reguláciu práv súkromných vlastníkov a kompenzačné schémy na ich odškodnenie, mechanizmus monitoringu dodržiavania pravidiel a sankcionovania za ich porušovanie, známy ako *infringement process*. Článok 226 Zmluvy o Európskom spoločenstve a článok 141 Zmluvy o Euratóme umožňujú v prípade potreby za nesplnenie uvedených povinností podať žalobu na Európsky súdny dvor (do novembra 2009 Súdny dvor Európskych spoločenstiev). To predstavuje dostatočnú motiváciu na vznik vlastných pravidiel kontroly. Implementácia oboch smerníc spôsobila aj v starých členských krajinách nemalé ťažkosti a konflikty. V krajinách, ktoré vstúpili do EÚ r. 2004 a 2006, sú tieto právne úpravy úplne novým typom inštitúcie práve pre spomínaný systém pravidiel. Zmyslom Smernice o ochrane biotopov bolo integrovať ekonomickú, sociálnu a environmentálnu dimenziu do územnej ochrany prírody a vytvoriť inštitúciu na ochranu biodiverzity a ekosystémových služieb. Jej implementácia v jednotlivých štátoch sa uskutočnila prevažne na základe environmentálnych kritérií (ekologickej významnosti území) a sprevádzalo ju rozčarovanie neštátnych účastníkov. Pre nefunkčné kompenzačné schémy a absenciu motivačných nástrojov v nových členských krajinách vnímajú títo „hráči“ opatrenia v ochrane životného prostredia predovšetkým ako reštriktívne a obmedzujúce. Smernica o ochrane biotopov v článku 6 síce stanovuje právo na verejnú konzultáciu, avšak spôsob ponecháva na členské štáty. Vychádza z praxe starých členov EÚ, kde je občianska participácia tradičnou neformálnou inštitúciou, aj keď v rôznej podobe a intenzite. V nových členských štátoch sa v dôsledku 40-ročného socialistického režimu nerozvinuli neformálne praktiky participatívnej demokracie, alebo len v obmedzenom rozsahu. Proces vyhlasovania chránených území európskeho významu NATURA 2000 v nových členských krajinách EÚ preto spôsobil množstvo konfliktov a vyústil do alternatívnych návrhov zoznamov území, ktoré Európskej komisii predložili neziskové organizácie. Za priamu príčinu týchto konfliktov sa považuje direktívny až nedemokratický proces výberu území, sledujúci jednostranne environmentálne kritériá, bez ohľadu na spoločenské súvislosti.

- Druhým príkladom je konfrontačný *manažment lesných ekosystémov v Tatranskom národnom parku*

(TANAP-e). V dôsledku neexistencie rezortu životného prostredia pri vzniku TANAP-u sa územná ochrana 47 rokov uskutočňovala pod hlavičkou rezortu pôdohospodárstva. Aj keď bola Správa TANAP-u r. 1995 začlenená do rezortu životného prostredia, Štátne lesy TANAP-u ostali ako štátny podnik na území národného parku v kompetencii rezortu pôdohospodárstva. V praxi sa nikdy jednoznačne nerozdelila zodpovednosť Správy TANAP-u a Štátnych lesov TANAP-u, a tak existuje spor dvoch štátnych autorít o územnú správu národného parku, ale predovšetkým o filozofiu jeho ochrany. Napätie akcelerovalo po prírodnej kalamite – veternej smršti v novembri 2004, ktorá postihla 12 000 ha lesa TANAP-u. Otvorila sa diskusia o smerovaní manažmentu národného parku a vyostřil sa konflikt dvoch štátnych aktérov. Problémom je ekosystémový verzus ekonomický prístup k ochrane lesa. Prvý vychádza z princípov ochrany biodiverzity EÚ, najmä bezzásahovosti v územiach NATURA 2000, druhý je postavený na princípoch lesného inžinierstva a ak-

tívneho manažmentu lesa a ochrany pred škodcami. Nezlučiteľnosť postojov týchto dvoch subjektov prerástla do celospoločenskej diskusie, avšak bez možnosti viacerých neštátnych hráčov demokraticky sa podieľať na riešení kritickej situácie. Na rozdiel od jednorovňového rozhodovania, environmentálne mimovládne organizácie využili svoje právo a podali podnet na začatie konania Európskej komisie proti SR za nesplnenie povinnosti voči právu EÚ. Presadzovanie inžinierskeho riešenia na úkor ekosystémového a znížená kapacita kompetentných orgánov, najmä ústrednej štátnej moci adaptovať sa na podmienky viacúrovňového spravovania v EÚ spôsobila nemalé výdavky, ktoré dnes znášajú všetci obyvatelia SR.

• Z výsledkov nášho výskumu vyplýva *prínos NATURA 2000 k zvyšovaniu prístupu k informáciám a participácii na miestnej úrovni*. Týka sa predovšetkým krajín, kde sa aj počas socializmu čiastočne zachovali neformálne inštitúcie bez výraznej regulácie

Prírodné narušenia – kalamity – vyhrocujú strety záujmov a vyvolávajú konflikty pri využívaní ekosystémových služieb, najmä ak chýba viacúrovňové rozhodovanie. Horný Smokovec po veternej smršti. Foto: J. Švajda, december 2004





zo strany štátu. V Poľsku sú takými inštitúciami malé agropodniky a drobné súkromné vlastníctvo pôdy, v Českej republike je tradícia spolkov a občianskych hnutí. Tieto „pozostatky“ demokracie na lokálnej úrovni vytvorili priaznivé inštitucionálne prostredie na zosúladenie starých socialistických pravidiel s novými, prichádzajúcimi z EÚ. Vo viacerých prípadoch z Poľska a ČR konzultácie výberu území do siete NATURA 2000 zvýšili chápanie pojmu participácia a umožnili zrod nových mechanizmov viacúrovňového spravovania. V Poľsku ide predovšetkým o produkty ekoturizmu, lokálne výrobky a služby so značkou Environmentálne vhodné výrobky, v Českej republike o partnerstvá štátu a environmentálnych organizácií, čo sa ojedinele vyskytuje aj na Slovensku. Ich cieľom je spolupráca na manažmente územia a environmentálnej výchove s využitím prostriedkov regionálnej a štrukturálnej politiky EÚ. Partnerstvá predstavujú inovačné inštitúcie charakterizované samosprávou a samoregulovateľnosťou, čo zaručuje ich flexibilitu a adaptabilitu na podmienky viacúrovňového spravovania a súlad inštitúcií s ekosystémami. Vytvorením trhových podmienok a využitím schopnosti samoregulácie sa podnieti ekonomická motivácia na zmenu dobrovoľnej účasti na ochrane životného prostredia a časť nákladov na výkon správy ochrany životného prostredia sa presunie zo štátu do súkromného sektora. Pravidlá sebakontroly majú vyššiu efektívnosť a sú prijateľnejšie ako tie, ktoré prichádzajú „zhora“, konštatovala aj laureátka Nobelovej ceny za ekonómiu v r. 2009 Elinor Ostromová.

\* \* \*

Optimálne nastavenie socioekologických systémov vyžaduje súlad ekosystémových služieb a inštitúcií. V politike životného prostredia sa to dá zabezpečiť rovnocenným zohľadnením ekologických a spoločenských kritérií pri tvorbe stratégií či plánov manažmentu, inými slovami, harmonizáciou ekologických systémov s možnosťami spoločenských systémov. Osobitný význam to má v demokratickej spoločnosti v podmienkach globalizácie, kde je rozhodovanie charakterizované zvýšenou účasťou rôznych „hráčov“ nezávislých od centrálnej moci, ktorí pôsobia na viacerých úrovniach spravovania. Mení sa aj úloha štátu, z priameho riadenia sa prechádza na koordináciu spoločenských záujmov bez jednoznačnej autority. Prechod od direktívneho vládnutia k viacúrovňovému spravovaniu v environmentálnej politike krajín strednej a východnej Európy je poznačený vplyvom bývalých socialistických inštitúcií. Tie výrazne znížili schopnosť nových demokratických štátov adaptovať sa na princíp viacúrovňového spravovania, charakteristický pre EÚ. Je založený na participácii veľkého

počtu „hráčov“ a na schopnosti štátu koordinovať ekonomické záujmy a ciele ochrany životného prostredia. Na konflikty a nesúlad sociálnych a ekologických systémov poukazujú prvé dva príklady.

Na druhej strane, konfrontačná implementácia európskeho projektu NATURA 2000, bez aktívnej účasti zainteresovaných neštátnych účastníkov, podnietila v nových členských krajinách vznik nových inštitúcií a mechanizmov participácie, napríklad trhové prístupy či partnerstvá. Z praxe vidno, že tieto postupy sa stávajú aktívnou súčasťou praktík rozhodovacieho procesu a prispievajú ku konsolidácii sociálnych a ekologických systémov a konvergencii národných environmentálnych politík s environmentálnou politikou EÚ.

*Príspevok vychádza z projektu Viacúrovňové rozhodovanie v ochrane životného prostredia: Nástroje a procesy v ochrane vôd a biodiverzity v Európe (GoverNat-2006-035536) a Centra pre rozvoj sídelnej infraštruktúry znalostnej ekonomiky SPECTRA+ (ITMS 26240120002) na základe podpory OP Výskum a vývoj spolufinancovaného z Európskeho fondu regionálneho rozvoja.*

#### Literatúra

- Bache, I., Flinders, M.: Multi-Level Governance: Conclusions and Implications. In: Bache, I., Flinders, M. (eds.): Multi-Level Governance. New York : Oxford University Press, 2004, p. 195 – 206.
- Berkes, F., Folke, C. (eds.): Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience. Cambridge : Cambridge University Press, 1998.
- Berkes, F., Colding, J., Folke, C.: Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2003
- Hooghe, L., Marks, G.: Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. The American Political Science Review, 97, 2003, p. 233 – 234.
- Gatzweiler, F., Hagedorn, K.: The Evolution of Institutions in Transition. International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology, 2002, 2, p. 37 – 58.
- Roland, G.: Fast Moving and Slow Moving Institutions. In: Kornai, J. et al.: Institutional Change and Economic Behaviour. Palgrave Macmillan with the International Economic Association, 2003, p. 134 – 158.

**Mgr. Tatiana Klavánková-Oravská, PhD.**

**Mgr. Veronika Chobotová, PhD.**

**Centrum transdisciplinárnych štúdií inštitúcií, evolúcie a politík CETIP, Prognostický ústav SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava, cetip@savba.sk**