

Uplatnenie zásad trvalej udržateľnosti pri hodnotení environmentálnych vplyvov rozvojových koncepcií

M. Huba: Application of Principles of Sustainability in Evaluation of Environmental Impacts of Development Policies. Život. Prostr., Vol. 30, No. 1, 19–21, 1996.

The article discusses the possibilities for applying the principles, criteria and indicators of sustainability in the process of evaluation of proposals for development policies. The basic assumption is that it is possible to identify the most exact classification of the evaluated policy from various aspects, including the classification of presumed environmental impacts and their intensity, and the selection of criteria and indicators which would be representative for the evaluation requirements. These methods of evaluation should result in a conclusion about whether the given concept respective to its individual aspects is or is not compatible and in line with the principles of sustainability. If we succeed in clearly defining the arsenal of adequate criteria and representative indicators of sustainability and incorporate them into the evaluation process of development policy proposals, it could be a significant contribution to changing the current predominantly unsustainable development trends into a long-term sustainable.

V súvislosti s posudzovaním a hodnotením návrhov rozvojových koncepcií z hľadiska ich predpokladaného vplyvu na životné prostredie sa stále častejšie objavuje (a čiastočne už i akceptuje) požiadavka uplatňovať v tomto procese aj kritériá trvalej udržateľnosti (sustainability), čo nezahŕňa len vlastnú environmentálnu dimenziu, ale chápe ju v interakcii s ekonomickou a sociálnou, berúc do úvahy aj konkrétne politické rozhodnutia, kódexy, resp. hodnotové hierarchie či svetonázorové orientácie tej-ktorej spoločnosti. Tradičný rámec kritérií, ktorý dotiaľ tvorili príslušné právne normy, ekonomické limity, plánovacie, prognostické a iné dokumenty koncepčného charakteru, rozširuje sa tým o novú kategóriu hodnotiacich nástrojov, ktoré sa od tradičných líšia väčšou komplexnosťou (viacozmernosťou), globálnosťou, nadčasovosťou, podporou prírodnej a kultúrnej rôznorodosti, uplatňovaním preventívnych prístupov, ako aj princípov subsidiarity (čo znamená prenos kompetencií na najnižšie články riadenia) demonopolizácie, dematerializácie, solidarity a ďalších. Slabou stránkou hodnotenia z tohto aspektu je dotiaľ novosť, neobvyklosť (až nekonvenčnosť) takýchto prístupov, ale najmä ich nedostatočná jednoznačnosť, kvantifikovateľnosť či exaktnosť.

Zameriavajú sa spravidla na cieľový (želateľný) stav, menej už zvyknú hovoriť o konkrétnych krokoch (spôsoboch), ako ho dosiahnuť. V tomto zmysle protirečia tradičným pragmatickým prístupom, teda chápaniu budúcnosti prevažne ako prolongácie doterajších trendov, alebo na druhej strane snahe o násilné "podriadenie" budúcnosti totalitným smerniciam či skupinovým záujmom – v duchu známeho hesla "Rozkážeme vetru, dažďu". Ako príklad možno uviesť nielen rozdiel medzi prognózami typu Alvina Tofflera či správ Rímskeho klubu a 5-ročnými plánmi v krajinách bývalého sovietskeho bloku, ale aj medzi oficiálnymi (vládnymi) a alternatívnymi (mimovládными) rozvojovými koncepciami vo sfére energetiky, vodného hospodárstva a pod. Zjednodušene by sa dalo povedať, že kým tradičné prístupy charakterizuje snaha premietiť súčasné potreby do vývojových trendov, príznačné pre trvalo udržateľné prístupy je uvažovanie o vývojových trendoch podriadené potrebám (a možnostiam) budúcnosti. Prvá kategória prístupov je spravidla prehľadnejšia, kvantifikovateľnejšia, pohodlnejšia, zrozumiteľnejšia, umožňujúca rutinný prístup. Preto je, najmä pre ľudí s menšou invenciou, aj prirodzene príťažlivejšia. Konvenčné prí-

stupy majú však zároveň jednu podstatnú slabinu – nezodpovedajú budúcim (a často už ani súčasným) potrebám a možnostiam. Túto skutočnosť považujem za rozhodujúci dôvod rastúcej akceptácie druhej kategórie prístupov. Postupný prechod od prvých k druhým je praktickým prejavom zmeny globálnej rozvojovej paradigmy, pričom charakter tejto zmeny možno prirovnať k prechodu od newtonovského k einsteinovskému chápaniu vesmíru.

Rámce pre hodnotenie potenciálneho environmentálneho vplyvu rozvojových koncepcií pri uplatnení zásad trvalej udržateľnosti

Zahrňajú logicky tri kategórie kritérií slúžiacich na: 1. správne definovanie a zatriedenie posudzovanej koncepcie, 2. hodnotenie charakteru a intenzity jej potenciálnych vplyvov na životné prostredie a 3. výber kritérií a indikátorov trvalej udržateľnosti, na posudzovania potenciálnych environmentálnych dôsledkov navrhovaných rozvojových koncepcií (podrobnejšie Kozová, Spáčilová, Huba a kol., 1994).

● **Definovanie a zatriedenie koncepcie.** Prvým predpokladom realizácie hodnotiaceho procesu je adekvátne zatriedenie posudzovanej rozvojovej koncepcie. Môžeme pritom rozlišovať *priestorovú* (globálnu, európsku, stredo-východoeurópsku, národnú, regionálnu/lokálnu), ako aj *časovú* dimenziu (krátkodobú, strednodobú, dlhodobú). Pri kategorizácii koncepcií z *problémového hľadiska* môžeme rozlišovať koncepcie celoštátneho alebo regionálne/lokálneho charakteru, a to buď komplexného, alebo odvetvového zamerania. Môžu sa prioritne zameriavať na aspekty environmentálne, sociálne, ekonomické, územno-správne a pod. Môžu byť vymedzené v zmysle prírodných jednotiek (napr. povodia, geomorfologické jednotky, klimatické, biogeografické oblasti a pod., až po komplexné fyzicko-geografické jednotky) alebo v zmysle administratívno-správnych jednotiek.

● **Hodnotenie charakteru a intenzity vplyvov posudzovaných aktivít.** Charakter vplyvu posudzovaných (v konkrétnej koncepcii predpokladaných) aktivít na životné prostredie môže byť priamy/nepriamy, izolovaný/kumulatívny, jednorazový/dlhodobý, lokálny/cezhraničný a pod. Intenzita pôsobenia (miera závažnosti) negatívnych (pozitívnych) environmentálnych dôsledkov môže byť veľká, stredná, nízka až zanedbateľná. Podobne možno diferencovať aj intenzitu reakcie (odozvy) dotknutého systému na pôsobenie posudzovanej aktivity.

● **Výber kritérií a indikátorov trvalej udržateľnosti.** V súvislosti s hodnotením súladu navrhovaných rozvojových koncepcií s predstavou trvalo udržateľného rozvoja (resp. spôsobu života) sa vyskytujú rôzne pojmy – zásady, princípy, ciele, požiadavky, predpoklady, as-

pekty, kritériá, indikátory a iné. Pre naše účely by bolo vhodné používať nasledujúce tri kategórie:

- *princípy (zásady),*
- *kritériá,*
- *indikátory.*

Usporiadané sú hierarchicky – od najvšeobecnejších princíпов či zásad, cez spresňujúce kritériá až po konkrétne indikátory trvalej udržateľnosti. Medzi týmito kategóriami však nie vždy jestvujú ostré hranice. Najmä princípy a kritériá sa niekedy zvyknú prelínať. V zásade však platí, že princípy by mali mať univerzálnu platnosť, kritériá, a najmä indikátory, volíme s ohľadom na reprezentatívnosť zadania, resp. kategórie, mierky, dimenzie a pod., posudzovaného návrhu koncepcie. Platí však zásada, že voľba kritérií a indikátorov nesmie odporovať všeobecným princípom trvalej udržateľnosti.

Narábanie s kritériami a indikátormi trvalej udržateľnosti predpokladá okrem výberu vecne (problémovo) adekvátnych ukazovateľov aj poznanie miery legislatívnej či inej záväznosti každého kritéria, normy a pod., ako aj veľa ďalších aspektov, pre ktoré sme sa pokúsili navrhnuť určitý klasifikačný rámec.

Treba rozlišovať objekty a javy, na ktoré sa konkrétne kritériá a indikátory trvalej udržateľnosti prioritne vzťahujú (môžu byť zložkové - substrát, pedosféra, hydrosféra, atmosféra, biosféra, antroposféra alebo komplexné). Môžu sa dominantne týkať rôznych ekonomických aktivít (poľnohospodárstva, vodného a lesného hospodárstva, priemyslu, energetiky a pod.). Môžu mať charakter viac všeobecný alebo viac konkrétny. Veľmi dôležitým rozlišovacím hľadiskom medzi jednotlivými kritériami trvalej udržateľnosti je miera ich záväznosti, teda otázka ich zakotvenosti, resp. nezakotvenosti v právnom systéme, pričom môžeme rozlišovať kritériá charakteru obligatórneho a fakultatívneho (ktorý môže mať ďalej charakter odporúčací, informatívny, orientačný a pod.). Medzinárodné konvencie, právne a iné normy, dokumenty koncepčného charakteru, štúdie, metodické príručky, databázy a ďalšie zdroje, obsahujúce priamo či sprostredkovane kritériá a indikátory použiteľné pri posudzovaní návrhov rozvojových koncepcií z aspektu trvalej udržateľnosti, by si zasluhovali samostatnú klasifikáciu (Huba, Vrbenský, 1994).

S jednou z možných klasifikácií narába spoločný dokument IUCN, UNEP a WWF Staráme sa o Zem (1991). Rozlišuje indikátory:

- primárne, charakterizujúce existenčné podmienky ekosystémov a druhov, z ktorých pozostávajú,
- sekundárne, vyjadrujúce ľudské vplyvy,
- terciérne, charakterizujúce aktivity na redukovanie negatívnych vplyvov.

Iný dokument - Národné stratégie trvalo udržateľného rozvoja (IIED, IUCN, 1993) - navrhuje používať na

monitorovanie a hodnotenie rozvojových stratégií indikátory:

- inštitucionálneho charakteru,
- politického a legislatívneho charakteru,
- programového charakteru,
- projektového charakteru,
- tvorby kapacít,
- komunikácie, resp. vzájomných funkčných väzieb,
- environmentálne,
- ekonomické a sociálne.

Poznámka ku všetkým trom kategóriám kritérií: Niektoré aspekty majú protichodný, vzájomne sa vylučujúci charakter, napr.: obligatórne versus fakultatívne, všeobecné versus konkrétne, iné môžu pôsobiť, alebo sa vyskytovať paralelne (kombinovane), napr. environmentálno-ekonomicko-sociálne (rôzne ekonomické aktivity v tom istom priestore).

V prípade, že sa návrh koncepcie (alebo jej časti) predkladá viacvariantne, je cieľom postupu porovnať viacero alternatív z hľadiska ich vzťahu k predstave trvalo udržateľného rozvoja. V prípade, že predložený návrh odporuje princípom a kritériám trvalej udržateľnosti, navrhnutí vypracovnie nového variantu návrhu koncepcie (alebo jej časti) a ak predstave trvalej udržateľnosti odporuje principiálne, odporučiť jeho zamietnutie. (Vzájomné väzby v rámci jednotlivých kategórií, ako aj medzi nimi najväzjom, možno vyjadriť a prehľadne posudzovať napr. pomocou maticového usporiadania typu "každý s každým").

Táto problematika nadobudla v poslednom období aktuálnosť a zvýšenú frekvenciu výskytu zásluhou viacerých impulzov. Tým podstatným je samozrejme stav a vývoj reality, ktorá začleňovanie princípov trvalej udržateľnosti jednoducho vyžaduje. Posudzovanie vplyvov rozvojových koncepcií (stratégií) na životné prostredie s uplatňovaním spomínaných princípov sa potom prirodzene stáva súčasťou legislatívnych a iných nástrojov v stále väčšom počte krajín. Významným impulzom na urýchlenie tohto procesu boli závery Konferencie OSN o životnom prostredí a rozvoji r. 1992, a najmä jej akčný program pre 21. storočie, čiže Agenda 21. V mnohých krajinách sa potom pristúpilo k rozpracovaniu vlastných dokumentov "Agenda 21" na národnej, regionálnej i lokálnej úrovni. Z európskych krajín je v tomto smere vari najďalej Veľká Británia. Ak hovoríme o krajinách nášho regiónu, ďalším impulzom pre ne bolo prijatie Environmentálneho akčného programu pre strednú a východnú Európu paneurópskou konferenciou ministrov životného prostredia r. 1993. Na tento dokument nadväzuje vypracúvanie národných a prípadne i regionálnych environmentálnych akčných programov v jednotlivých krajinách. U nás je to o. i. Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí a Zákon č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

Podľa uvedeného metodického postupu sa u nás posudzovala napr. Koncepcia vodohospodárskej politiky SR a alternatívny návrh vodohospodárskej koncepcie "Voda pre tretie tisícročie" (MŽP SR, 1995). Na regionálnej úrovni sa aplikoval na modelovom území, v ktorého rámci sa realizuje projekt Obnova vidieckej krajiny a sídiel v Bielych Karpatoch (Huba, 1995).

* * *

Naznačili sme možnosti uplatnenia princípov, kritérií a indikátorov trvalej udržateľnosti pri hodnotení návrhov rozvojových koncepcií. Za východiskové predpoklady považujeme čo najpresnejšiu klasifikáciu posudzovanej koncepcie, a to z viacerých aspektov, zatriedenie predpokladaných vplyvov (vrátane ich intenzity) na životné prostredie a zároveň výber kritérií a indikátorov reprezentatívnych pre potreby posúdenia, či daná koncepcia, resp. jednotlivé jej aspekty sú, alebo nie sú kompatibilné s predstavou (princípmi) smerovania k trvalej udržateľnosti. V prípade, že sa nám podarí dostatočne rozpracovať a sprehľadniť arzenál adekvátnych kritérií a reprezentatívnych indikátorov trvalej udržateľnosti a záväzne ich zakotviť v procese hodnotenia návrhov rozvojových koncepcií, môže to predstavovať významný prínos pre zmenu dosiaľ prevažujúcich trvalo (či dlhodobu) neudržateľných vývojových trendov hospodárenia v krajine na trvalo udržateľné.

Literatúra

- Huba, M., Vrbenský, R., 1994: Rámcový postup pre uplatnenie kritérií trvalo udržateľného rozvoja (života) pre hodnotenie návrhov rozvojových koncepcií z hľadiska ich vplyvu na životné prostredie. In Kozová, M., Spáčilová, R., Huba, M., a kol., 1994.
- Huba, M., 1995: Princípy, kritériá a indikátory trvalej udržateľnosti a ich využiteľnosť pri revitalizácii bielokarpatskej krajiny. Zborník Obnova vidieckych sídiel v Bielych Karpatoch. STUŽ, Pruské, p. 21-26.
- IIED, IUCN, 1993: National Sustainable Development Strategies. Review draft, London, 74 pp.
- IUCN, UNEP, WWF, 1991: Caring for the Earth - Strategy of the Sustainable Development, Gland, 228 pp.
- Kozová, M., Spáčilová, R., Huba, M. a kol., 1994: Metodická príručka k hodnoteniu návrhov rozvojových koncepcií z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie (zákon NR SR č. 127/1994 Z. z., par. 35), MŽP SR, Bratislava, 84 pp.
- Ministerstvo životného prostredia SR, 1995: Záverečné stanovisko k procesu posudzovania vplyvov Koncepcie vodohospodárskej politiky SR a dokumentu Voda pre 3. tisícročie.
- Pan-European Environmental Ministerial Conference, 1993: Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe. Luzern.
- United Nations Conference on Environment and Development, 1992: AGENDA 21, A/Conf. 151/4.