

Nástroje ekologickej politiky

Súčasnú etapu spoločenského rozvoja charakterizuje vo všeobecnosti zámer nájsť účinnú ochranu životného prostredia. Úlohou hospodárskej politiky je dosiahnuť tento cieľ pomocou nástrojov ekologickej politiky. Aby mohli byť tieto nástroje funkčné, musia byť mnohospetrálne. Zhruba ich možno rozdeliť na normatívne, voľné a ekonomické.

Uplatnením *normatívnych nástrojov* ekologickej politiky zasahuje štát a samosprávne orgány do správania hospodárskych subjektov vydávaním príkazov, zákazov, noriem, štandardov, plánovaním ochrany životného prostredia, zmenami vlastníckych práv a pod. Spoločným menovateľom uplatnenia normatívnych nástrojov je priama regulácia správania znečisťovateľov ŽP.

Voľné nástroje ekologickej politiky charakterizuje zámer internalizovať ekologické vedomie a zodpovednosť do rozhodovacích procesov riadiacich subjektov. Rozvíjaním ekologického vedomia sa zvyšuje tlak na politiku a štátnu správu v smere vykonávania konkrétnych ekologických opatrení. Zmluvné dohody medzi znečisťovateľmi a poškodenými sa uzatvárajú na princípe dobrovoľnosti. Výsledkom môže byť úplné alebo čiastočné upustenie od ekologicky škodlivej činnosti. Stimuláciou pre uzatváranie dohôd je finančná kompenzácia ekonomických strát, ktoré vzniknú znečisťovateľom.

Ekonomické nástroje ekologickej politiky majú dva rozmery. Prvý sleduje vytvorenie takej ekonomickej klímy či stimulov, aby sa jednotlivé subjekty rozhodovacích procesov orientovali na prijímanie opatrení na ochranu životného prostredia. Funkčnosť takto konštruovaných ekonomických nástrojov je spätá s finančnou motiváciou, pričom znečisťovateľ životného prostredia si môže dobrovoľne zvoliť optimálnu mieru naplnenia zámerov ochrany životného prostredia.

Druhý rozmer ekonomických nástrojov ekologickej politiky sa odvíja od ich finančnej funkcie, teda úhrady nákladov späť s ochranou životného prostredia.

Rozlíšenie medzi normatívnymi, voľnými a ekonomickými nástrojmi nemusí byť jednoznačné. Vždy nemožno presne určiť či je konkrétny nástroj normatívny, voľný alebo ekonomický. Napr. súčasťou normatívnych i voľných nástrojov môže byť finančný aspekt, t. j. platba, ktorá podľa svojho pôvodného zámeru nemá pôsobiť na zmenu správania subjektov, ale v skutočnosti ho ovplyvňuje. Podobné nejasnosti pri identifikácii nástrojov ekologickej politiky môžu vzniknúť, ak sa využívajú na simuláciu trhu. Normatívnosť ich uplatnenia predpokladá inštitucionálne opatrenia, vyúsťujúce do zmien ekonomickeho správania. Príkladom, aká problematická je typológia týchto nástrojov, sú napr. ekologické licencie. Minimalizácia celkových spoločenských nákladov je z nášho pohľadu dôvodom ich zaradenia k ekonomickým nástrojom ekologickej politiky.

Pre ekonomicky vyspelé krajiny je v súčasnosti charakteris-

tické hľadanie širšieho priestoru na využívanie voľných a trhovo orientovaných nástrojov ekologickej politiky. Dôvodom je zníženie miery ekonomickeho rastu a následný tlak na minimalizáciu alebo redukovanie výdavkov štátnych rozpočtov. Stav, keď bude v starostlivosti o životné prostredie platiť zásada "znečisťovateľ platí", chápu tieto krajiny ako dlhodobý cieľ. Naplniť túto zásadu v zmysle odporúčaní OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) z r. 1974 znamená, že znečisťovateľ by mal nieť ťarchu nákladov na zmiernenie znečistenia ŽP do úrovne "prijateľného stavu životného prostredia" stanoveného orgánmi štátnej správy. Túto zásadu však ešte nikdy a nikde vo svete dôsledne neaplikovali. Predpokladá totiž odbúranie dotácií a daňových úľav, čo z hľadiska únosnosti zataženia znečisťovateľov životného prostredia nevytvára predpoklady ďalšieho optimálneho rozvoja hospodárstva. Modifikujúcim faktorom je v tejto súvislosti zahraničný obchod spolu s investičnou politikou. Prechodné obdobie sa pri realizácii zámerov zásady "znečisťovateľ platí", stáva takto nevyhnutnosťou.

V tejto súvislosti treba upozorniť, že zlučiteľnosť poskytovania dotácií so spomínanou zásadou sa spája s poskytnutím finančnej pomoci na ekologické investície, keďže znečisťovateľ sa považuje za nositeľa nákladov ochrany životného prostredia. Ďalším argumentom je aj nevyhovujúci stav kontroly kvality životného prostredia a potreba riešiť ho.

Výber nástrojov ekologickej politiky v hospodárskej praxi ovplyvňuje viacero faktorov. Rozhodujúce sú najmä:

- ekonomická efektívnosť - predpokladá dosiahnutie ekologických cieľov s minimom vynaložených spoločenských nákladov,

- ekologická účinnosť v orientácii na znižovanie zataženia životného prostredia, zohľadňujúc kumulatívne a synergické účinky škodlivín,

- správna efektívnosť - sleduje minimalizáciu správnych nákladov na zabezpečenie funkčnosti toho-ktorého nástroja ekologickej politiky.

Základným predpokladom pri rozhodovaní o druhu, výške a spôsobe fungovania konkrétneho nástroja ekologickej politiky je informačný systém. Skôr, ako riadiaci orgán rozhodne o aplikovaní konkrétneho nástroja treba zvážiť, aké informácie vrátane hospodárskych podmienok jeho aplikácia predpokladá a následne, aké náklady a efekty spoločnosti vzniknú v spojitosti s jeho fungovaním a následnou kontrolou.

Príkazy a zákazy ako normatívne nástroje ekologickej politiky

Ku klasickým nástrojom ekologickej politiky patria príkazy a zákazy, ktorých cieľom je obmedziť alebo zakázať správanie poškodzujúce životné prostredie.

Príkazy sa vyskytujú v najrôznejších formách. Od požiadavky obmedzenia znečistenia na úroveň prípustného (limitného) znečistenia, až po úplný zákaz určitých výrob. Výrobno-technické príkazy sa spravidla orientujú na tzv. "stav techniky". Príkazom treba tento stav presne určiť a urobiť operatívnym tak, aby skutočný stav techniky nezaostával za dosiahnutým stupňom technického rozvoja.

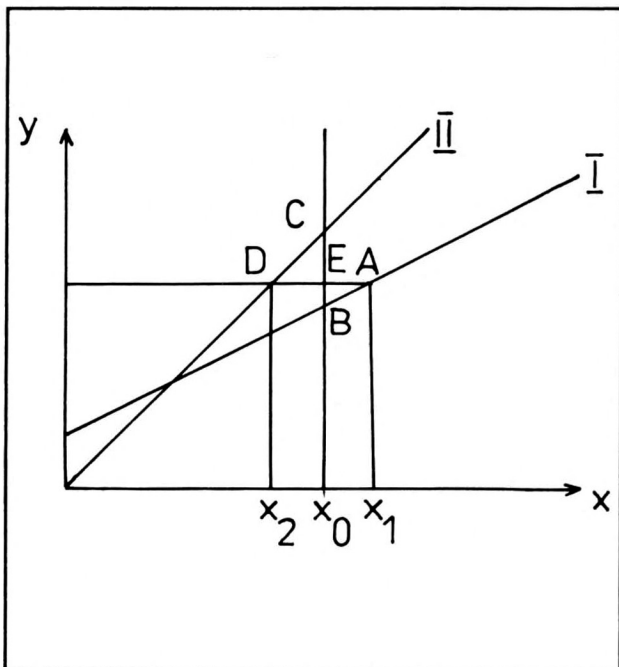
Obmedzenie množstva škodlivých látok patrí medzi príkazy s najvyššou ekologickou účinnosťou. Táto téza však platí len ak sú vytvorené podmienky na jeho splnenie.

Obmedzenie výroby, dopravy a pod. sa využíva len pri vysokej koncentrácii škodlivín. Limitovanie možno využiť napr. pri inverzných stavoch, t. j. v období, keď je účelné zdroje znečistenia časovo a priestorovo obmedziť.

Zákazy umiestnenia akýchkoľvek priemyselných a ekonomických aktivít možno uplatniť napr. v chránených územiach, rekreačných a kúpeľných centrách, lokalitách s vysokou koncentráciou škodlivín a pod.

Uplatnením príkazov a zákazov v ekologickej politike možno v krátkom čase dosiahnuť zlepšenie životného prostredia - čo je nesporne ich prednosťou. Naopak, nedostatkom je ich ekonomická neefektívnosť. Príkaz či zákaz ako všeobecne platný predpis nevedie totiž k minimalizácii národohospodárskych nákladov. Možno to dokázať, ak sa príkaz vzťahuje na znečisťovateľov s rozdielnymi hraničnými nákladmi (predstavujú prírastok nákladov v intervale medzi dvoma obdobiami alebo dvoma objemami výroby).

Situáciu možno zobraziť:



Na súradnici x - je emitované množstvo škodlivých látok - na y - hraničné náklady ochrany pred znečistením u dvoch znečisťovateľov I, II. Ak sa nezohľadnia rozdiely v hraničných nákladoch ochrany, t. j. keď sa vydá paušálny príkaz na obmedzenie množstva znečistenia v bode x_0 pre oboch znečisťovateľov, povedie to z národohospodárskeho pohľadu k neefektívnosti, t. j. nedosiahne sa efekt s minimálnymi nákladmi.

Príkaz znížiť množstvo škodlivín na hodnotu x_2 znečisťovateľovi II a znečisťovateľovi I na hodnotu x_1 by mal nasledovný priebeh: znečisťovateľovi II sa znížia náklady na ochranu o x_2DCx_0 a znečisťovateľovi I sa zvýšia o x_0BAx_1 , čím sa usporia náklady vo výške $FAB + DCE$ pri rovnakom množstve zníženia znečistenia, t. j. dosiahne sa tým zefektívnenie vynakladaných nákladov na ochranu ŽP. Limitu tohto pohybu určuje rovnosť hraničných nákladov.

Rozdiely v hraničných nákladoch možno preto využiť na zníženie nákladov tak, že aktivity sa presunú zo zdrojov s relatívne vysokými hraničnými nákladmi k zdrojom s nižšími hraničnými nákladmi.

Pri vydávaní príkazov o obmedzení množstva škodlivých látok rôznym znečisťovateľom sa preto efektívnosť nákladov zabezpečí vtedy, ak majú zdroje znečistenia zhodný priebeh hraničných nákladov. Keďže túto zhodu nemožno predpokladať, znamená to, že rôzni znečisťovatelia budú na ochranu ŽP vynakladať rôzne náklady, čím dosiahnu rôznu mieru efektívnosti, teda nedosiahne sa minimalizácia národohospodárskych nákladov.

Ekonomom sa preto natíska otázka, či sú v spektre nástrojov ekologickej politiky príkazy opodstatnené. Ich opodstatnenosť je evidentná vtedy, ak ekologické dôvody vyžadujú osobitný prístup pri určení limitov znečistenia, pretože inou formou nemožno splnenie požiadaviek ochrany ŽP zabezpečiť. Ich existencia má zmysel aj pri veľkých výkyvoch asimilačnej kapacity médií životného prostredia napr. v prípade inverzie, znečistenia povrchových či podzemných vôd a pod. Potreba rýchlo reagovať na meniace sa podmienky vyžaduje flexibilitu nástroja, čo táto forma (príkaz či zákaz) dobre umožňuje.

Posúdenie nástrojov ekologickej politiky by nebolo úplné, ak by sa obmedzilo len na statickú efektívnosť a ekologickú účinnosť. Musí preto zohľadniť aj dynamické aspekty, medzi ktoré patrí i stimulačný účinok. Treba ho orientovať na zmeny výrobných postupov, redukujuúc tak limity škodlivých látok v zmysle vydaného príkazu alebo v smere zníženia nákladov na ochranu pred znečistením ŽP.

Dá sa predpokladať, že využitím najmodernejších technológií sa zníži nielen znečistenie, ale i celkové náklady, t. j. požadované ozdravenie životného prostredia sa dosiahne pri nižších celkových nákladoch. Vzhľadom na to, že stav výrobnej technológie je jedným z podkladov pre určenie limitov znečistenia, napomáhajú technické inovácie sprístupňovaniu noriem a tým za určitých okolností zvyšujú i finančné zaťaženie znečisťovateľov. V tejto súvislosti vyslovujú niektorí odborníci obavy z možného negatívneho vplyvu príkazov na zmeny stimulov, t. j. z brzdenia technického pokroku.

Načrtnuté úvahy naznačujú aké problematické a ohraničené je využívanie príkazov v ekologickej politike. Nedôvera k ich efektívnosti umocňuje ich plošné uplatňovanie v regiónoch a odvetviach. Úvahy, že je to príliš drahý nástroj ekologickej politiky a nevedie vždy k minimalizácii



národohospodárskych nákladov, evokujú potrebu intenzívnejšej orientácie na trhovo orientované nástroje. Kým však pristúpime k ich využitiu v spoločenskej praxi musia byť dostatočne rozpracované v aplikovanom výskume s cieľom dosiahnuť v budúcnosti celkové zníženie znečistenia ŽP oproti súčasnému stavu.

Literatúra

- Economic Instruments for Environmental Protection 1989, OECD, Paris.
 Knuppel, H., 1989: Umweltpolitische Instrumente, Baden-Baden.
 Wicke, I., 1984: Instrumente der Umweltpolitik Wist, 2.

Viac ako kedykoľvek predtým závisí osud civilizovaného ľudstva od mravných síl, ktoré je schopné vyvinúť. Preto úloha, ktorá sa kladie našej dobe, nie je ľahšia ako úlohy, ktoré riešili predchádzajúce generácie.

Albert Einstein