

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ
REPUBLIKY

Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej
republiky pre rozvoj občianskej
spoločnosti

**Surovinová politika
Slovenskej republiky
prípadová štúdia**

Vypracovali: Zuzana Révészová a Bruno
Konečný

Obsah

Úvod	2
Príprava	3
Priebeh participatívneho procesu	4
Evaluácia	7
Záver	8

Úvod

Návrh surovinovej politiky Slovenskej republiky bola jedna z politík identifikovaných Ministerstvom hospodárstva ako politika, ktorá bude pripravovaná v súlade s Pravidlami zapájania verejnosti do tvorby politík. Prípravou novej surovinovej politiky sa reagovalo na programové vyhlásenie vlády SR: *„...V súvislosti s celoeurópskou snahou o racionálne využívanie zdrojov, energetickú efektívnosť a znižovanie environmentálnych dopadov, bude vláda SR podporovať prechod na obehové hospodárstvo. Vláda v tejto oblasti preskúma surovinovú politiku SR a zároveň identifikuje kritické suroviny. V tejto súvislosti budú viac využívané inteligentné technológie v oblasti spracovania surovín a odpadov v regióne výskytu. Vláda SR vytvorí podmienky pre efektívne riadenie ťažby nerastných surovín s dôrazom na socio-ekonomické a environmentálne aspekty a to tak, aby sa efektívne zhodnotil potenciál slovenskej základne nerastných surovín v prospech občanov SR.“* Napriek tomu, že politika doposiaľ nebola predložená do ďalšieho legislatívneho konania, proces jej prípravy prebiehal. Skutočnosť, že príprava návrhu surovinovej politiky nebola ukončená ovplyvnila aj sprístupňovanie informácií zo strany rezortu, resp. dostupnosť informácií vo verejne dostupných informačných zdrojoch.

Návrh surovinovej politiky Slovenskej republiky (ďalej len „surovinová politika“) ¹, bol pripravovaný ako Strategický dokument, ktorý definuje hlavné ciele a priority využívania a ochrany nerastného bohatstva. Cieľom surovinovej politiky Slovenskej republiky malo byť dosiahnutie bezpečnej a spoľahlivej dodávky všetkých potrebných surovín za prijateľné ceny, sociálnu prijateľnosť a na udržateľný rozvoj v súlade so štátnou hospodárskou, sociálnou a environmentálnou politikou podľa potrieb udržateľného multispektrálneho rozvoja SR a jej regiónov. Za piliere surovinovej politiky spracovateľ označuje zabezpečenie surovinovej bezpečnosti štátu, zabezpečenie konkurencieschopnosti surovinového priemyslu a udržateľnosť.

¹ Návrh surovinovej politiky Slovenskej republiky Dostupná na webovom sídle <https://www.enviroportal.sk/Sk-Sk/eia/detail/navrh-surovinovej-politiky-sr> (20.12.2018)

Príprava

Podľa popisu respondenta, v zásade sa príprava politiky deje štandardne tak, že sa vytvorí nejaký úzky tím, ktorý pripraví scenár a rámec toho, čo by malo byť obsahom návrhu politiky. Následne je vytvorená pracovná skupina, spravidla na úrovni príslušného vedúceho predstaviteľa, ktorý za danú politiku zodpovedá. Určia sa základné obsahové mantinely, časové mantinely, zásady tvorby materiálu a podobne.

Respondent z prostredia MHSR uvádza, že približne od roku 2012 silneli tlaky, že je potrebné niečo zmeniť. V problematike stoja proti sebe ochranári, obce a ťažiar. Najviac zainteresovaní sú tí, ktorých sa problematika priamo týka, preto bola požiadavka, aby sa aktívne zapojili. Išlo najmä o Národnú technologickú platforma pre výskum, vývoj a inovácie surovín ², fakulta BERG TUKE³ ktoré robia osvetu, za aktérov tiež považovali odbornú verejnosť - spolky, Kremnickú banskú spoločnosť. Týchto aktérov poznajú, majú s nimi skúsenosť.

Diskusia o príprave novej surovinovej politiky sa vedie dlhodobo, je ovplyvňovaná aj geopolitickými trendami. Ako uvádza respondent z rezortu MHSR, štát chce novou politikou podporiť domáce surovinné zdroje s cieľom vyššej surovinovej sebestačnosti a nebyť tak závislí na dovoze napríklad z Číny. Ako uvádza respondent mimo verejného sektora, *„Banskej štátnej správe nevyhovovalo nastavenie západných krajín, ako bolo, ale v súčasnosti sa mení politika EU, lebo dochádza ku kríze v surovinách a EU deklaruje, že bude podporovať ťažbu aj z domácich zdrojov. Ale EU nikdy neustúpila z environmentálnej ochrany a nikdy sa nedeklarovalo, že by mala mať ťažiarstva obec prednosť pred ochranou iných verejných záujmov“*.

Aplikáciu Pravidiel účasti verejnosti na tvorbe verejných politík v zásade realizujú, lebo *„princípy boli v podstate zhodné s víziou, ktorú už dávno vo svojej praxi používajú, takže s tým v zásade nemali problém stotožniť sa.“* Metodiku, ako podotkol ďalej respondent, nepotrebovali, pretože *„majú svoje roky overené skúsenosti zapojenia verejnosti.“*

Z rozhovoru so zamestnancom gestorského ministerstva vyplýva, že pre identifikáciu základných východísk surovinovej politiky bol realizovaný zber vstupov prostredníctvom

² <http://ntpvvis.sk/ukazka-strany/poslanie/>

³ Fakulta Baníctva, ekológie, riadenia a geotechnológií Technickej univerzity v Košiciach
<https://fberg.tuke.sk/sk/domov/>

dotazníka pozostávajúceho z 15-20 otvorených otázok, ten distribuovali odbornej verejnosti – banským spolkom, Fakulte BERG TUKE, Štátny geologický ústav Dionýza Štúra, teda tým odborným organizáciám, ktoré volali po novej surovinovej politike. Následne boli realizované stretnutia per-partes, nakoľko sú podľa respondenta efektívnejšie. Všeobecná verejnosť nebola zapájaná prostredníctvom cielených aktivít. Tvorca politiky, nakoľko považuje prípravu politiky za internú úlohu, ktorá nemá žiadny konkrétny dátum plnenia, sa rozhodol využívať odborné podujatia, konferencie a podujatia aktívnych subjektov. Ako uvádza, verejnosť bola prizývaná aj činnosťou Európskej komisie v tejto veci, keďže sa organizovali okrúhle stoly (pravdepodobne ide o aktivity v rámci projektu MINATURA 2020⁴- ako uvádza iný respondent, výstupy z MINATURA boli zahrnuté v pripravovanej politike). Oslovené boli aj samosprávy, prostredníctvom ZMOS.

Priebeh participatívneho procesu

Zapájanie verejnosti sa považuje za prirodzené, v praxi bežne realizované, keďže prináša informácie a podklady pre verejnú politiku. Za súčasť zapájania verejnosti je považovaný aj proces posudzovania vplyvov na životné prostredie.

Podľa respondenta je prirodzené, že zapájali predovšetkým tých, ktorých sa problematika primárne dotýka, teda organizácie zaoberajúce sa problematikou baníctva, vrátane TUKE. Ide primárne o odbornú tému. Ako menej prínosná je vnímaná účasť laickej verejnosti, ktorá koná na základe emócií a pocitov. To môže, podľa respondenta z rezortu, zablokovat' tvorcov politiky, ktorí musia venovať väčšiu časť z času komunikácii s verejnosťou.

Na druhej strane za verejnosť a samosprávu je uvádzané, že tak významná téma, ktorá môže mať taký zásadný vplyv na životy ľudí sa tvorí mimo očí verejnosti.

Respondent z rezortu označil surovinovú politiku a vstupy verejnosti do nej za interné pracovné dokumenty, ktoré nezverejňujú.

Z odpovedí respondentov je zrejмый názorový konflikt. Na strane rezortu je zrejмый príklon k vnímaniu danej problematiky ako čisto odbornej témy, ktorá sa má diskutovať primárne medzi odborníkmi v danom sektore. Z pohľadu obcí, aktivistov a organizácií ide

⁴ Mezinárodný projekt zameraný na vypracovanie koncepcie a metodiky pre stanovenie a následnú ochranu „ložísk nerastných surovín verejného významu“, v snahe zabezpečiť ich čo najlepšie budúce využitie vytvorením harmonizovanej európskej regulačnej, riadiacej a strategickej štruktúry a zaradením do tejto štruktúry, viac na: <https://minatura2020.eu/national-pages/>

o problematiku, ktorá sa týka aj ich, najmä z dôvodu vplyvu na životné prostredie. Kým zo strany rezortu je vnímaná daná problematika ako záležitosť a zodpovednosť štátu, ktorý je výhradným vlastníkom nerastného bohatstva. Zo strany ostatných aktérov mimo sektor je vnímaná potreba celospoločenskej diskusie spôsobe nakladania so spoločným majetkov v správe štátu.

Respondent mimo rezort uvádza: *„Banská správa neberie do úvahy, že sme pristúpili k Aarhuskemu dohovoru, že majú rozširovať prístup verejnosti, myslím tým aj odbornej aj laickej verejnosti k rozhodovacím procesom. A toto je platné, dokonca Európska komisia uvalila najzávažnejší druh sankcie, kedy hrozila odňatie financií, keď nezabezpečí prístup verejnosti. A z banskej štátnej správy nič iné nechcú, len to vrátiť nazad. Jediný, kto má podľa nich prístup bola banská štátna správa a ťažiar. Lebo kedysi to to tak bolo. Banský zákon je jeden z našich najstarších (1988), doposiaľ nezmenil filozofiu, vytvorenú ešte počas komunizmu, keď najzávažnejším decízorom bol výbor KSČ a všetky banské organizácie boli štátu, neriešila sa ochrana štátu pred banskými organizáciami.“*

Z uvedeného vyjadrenia vyplýva, že u časti zainteresovanej verejnosti je možné identifikovať nesúhlas s nastavením elementárnych východísk nakladania štátu s nerastným bohatstvom, ktoré je vnímané ako spoločné bohatstvo v správe štátu.

V rámci systematiky participácie, využívali primárne tematické konferencie a stretnutia stakeholderov, na ktorých predstavovali zámery, resp. vyhľadávali stakeholderov, s ktorými následne konzultovali detaily.

Respondenti mimo rezort uvádzajú len jedno respektíve dve podujatia, ktoré boli prístupné aj im. V jednom prípade uvádzal respondent, že bol pozvaný na podujatie na ktoré bol pozvaný jediný zástupca subjektu, ktorý nebol priamo zapojený v danom sektore. Nemal pritom pocit, že by podujatie bolo zorganizované za účelom obojstrannej výmeny postojov a zbližovania názorov.

Jedno podujatie vníma respondent mimo rezortu nasledovne: *„Podujatie bolo v Technickom múzeu. Pracovníci ministerstva sa „vyhrážali“, že tentokrát majú záujem spolupracovať s verejnosťou a nastoliť lepšiu diskusiu, akurát odmietli dať pripomienky občanov aj do zápisnice. Často ich obviňujú, že sú nepodstatné, zavádzajúce, neodborné a zdržujú. Na stretnutia neboli*

pozvaní, ale dozvedeli sa o nich okľukov, keď plánovali ísť, rozmýšľali, či majú, pretože svojou prítomnosťou mohli znamenať, že predsa len bola verejnosť zapojená, keďže boli prítomní.“

Za problematickú považuje prácu so širokou predovšetkým laickou verejnosťou aj iný predstaviteľ rezortu hospodárstva. Namietla, že je niekedy namáhavé zapojiť širokú verejnosť a následne pracovať s mnohými laickými a skôr domnelými argumentami. Ďalší respondent z rezortu, ktorý pôsobí v oblasti zlepšovania podnikateľského prostredia poukazuje na nerovnakú kultúru v rámci jedného rezortu. Kde na jednej strane existujú politiky a oblasti, ktoré majú pomerne komplexne nastavené postupy zapájania aktérov nie len do tvorby ale aj evaluácie politík, či návrhov, a potom sú sektory, kde takýto prístup ešte nie je bežný. Ako dodáva, „*v participatívnom procese nie je možné vyriešiť hodnotový konflikt*“. Tým bol myslený polarizovaný postoj časti verejnosti a samospráv na jednej strane a na druhej strane spektrum subjektov venujúcich sa surovínovej problematike vrátane štátu a ťažobných spoločností. Ako dôkaz alebo príklad podporujúci toto tvrdenie bol použitý príklad stratégie ochrany ľudských práv, kde taktiež prebiehal konflikt medzi dvoma hodnotovými táborami.

Zástupcovia verejnosti taktiež namietali, že pri spracovaní návrhu politiky neboli naplnené predpoklady pre vecnú diskusiu. Podľa ich názoru mala byť spracovaná komparatívna štúdia podobných politík v iných štátoch EÚ. Banský zákon je podľa tohto názoru zastaralý a neposkytuje dostatočné regulačné mechanizmy, ktoré sa od roku 1988 zásadne zmenili. Kľúčovým je nastavenie postavenia štátu, dotknutých subjektov a ťažobných spoločností neraz s medzinárodným zázemím. Práve analýza nastavenia v iných štátoch by umožnila štandardizáciu týchto vzťahov. Ako uvádza jeden z nich: „*Banskej štátnej správe nevyhovovalo nastavenie západných krajín, ako bolo, ale v súčasnosti sa mení politika EÚ, lebo dochádza ku kríze v surovinách a EÚ deklaruje, že bude podporovať ťažbu aj z domácich zdrojov. Ale EÚ nikdy neustúpila z environmentálnej ochrany a nikdy sa nedeklarovalo, že by mala mať ťažiarska obec prednosť pred ochranou iných verejných záujmov.*“

Ako konštatuje na záver jeden z respondentov mimo sector: „*Celá tá surovínová politika, tak ako ju ministerstvo deklarovalo, aj napriek tomu, že prehlásili, že to bude prístupné a otvorené, tak tento materiál je výsostne spracovaný len baníckou obcou. Nikým iným. Aj ten ZMOS, ktorý bol súčasťou pracovnej skupiny nemal možnosť sa zúčastňovať práce. Dostal tento návrh len na pripomienkovanie.*“ Po zaslaní pripomienok sa process z pohľadu dotknutej verejnosti

zastavil. Zástupca rezortu to odôvodňuje tým, že úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu, pozastavil predloženie ďalšej stratégie z dôvodu prípravy koncepčného prístupu k tvorbe strategických dokumentov. Metodika a inštitucionálny rámec tvorby verejných stratégií bola schválená v apríli 2017 vládou SR.⁵ Naprieč samotnou stratégiou, ale aj prílohami 4 a 5 sú zakotvované elementárne prvky zapojenia verejnosti do prípravy a tvorby verejných stratégií.

Evaluácia

Proces tvorby surovinovej politiky je poznačený do značnej miery oproti sebe stojacím hodnovovým postojom. Na jednej strane je postoj zamestnancov rezortu, ktorí vnímajú svoju rolu v tom, že majú uľahčovať štátu výkon jeho vlastníckeho práva a využívanie surovín v záujme hospodárskeho rozvoja, čo prirodzene podporujú aj ostatní aktéri v ťažobnom sektore, na druhej strane stoja organizácie a jednotlivci, ktorí sa pozerajú na ťažbu surovín ako na možnosť, nie však povinnosť. Ak však je takáto možnosť využitá, mala by mať štandardné postupy, a zohľadňovať aj iné verejné záujmy, primárne ochranu životného prostredia.

Tvorba surovinovej politiky nie je v rámci rezortu významnejšie personálne saturovaná. Zvládnutie hodnotového konfliktu v takomto procese si vyžaduje odborné znalosti a praktické zručnosti z oblasti komunikácie, participácie a facilitácie, ktorými nemusia disponovať pacovníci, ktorí primárne majú byť expertmi v danej vecnej doméne.

Javí sa, že práve vnímanie vlastných limitov, absencia dostupných nástrojov z pohľadu zodpovedných pracovníkov, poprípade obava zo zlyhania pri konfliktných situáciách sú jedným z dôvodov veľmi ostýchavého zapájania väčšieho počtu aktérov zo všetkých zainteresovaných strán. Limitujúcim môže byť aj fakt, že sektor je pomerne stabilný a nie príliš početný. Ak sa prejavujú prvky zvýšenej lojality gestora politiky k sektoru, môže to byť veľmi limitujúcim javom z pohľadu budovania dôvery u iných, schopnosti interpretovať potreby aj mimo sektora a zohľadňovať tieto potreby pri tvorbe politiky.

⁵ Metodika a inštitucionálny rámec tvorby verejných stratégií:

<https://www.vicepremier.gov.sk/sekcie/investicie/narodny-investicny-plan/vladne-materialy/metodika-a-institucionalny-ramec-tvorby-verejnych-strategii/index.html>

Opozičné postavenie dvoch „táborov“ aspoň u časti aktérov dospelo do štádia vzájomnej straty dôvery a rešpektu. V takýchto situáciách nie je zriedkavé, že hodnotový konflikt bude jednou alebo oboma stranami eskalovaný aj do iných, zdanlivo nesúvisiacich oblastí, resp. bez potrebných opatrení bude ním poznačená aj nasledujúca komunikácia.

Záver

Príprava stratégie surovinovej politiky a jej participatívne charakteristiky možno označiť v mnohých smeroch za pomerne ešte stále signifikantné pre mnohé procesy tvorby verejných politík na úrovni štátu. Tradicionistický, schematický a neraz formálny prístup pretrvávajúci pri tvorbe niektorých politík je v podmienkach, kde časť verejnosti už disponuje poznatkami alebo priamo skúsenosťami z participatívnej tvorby verejných politík doma, či v zahraničí kontraproduktívny. Zvládnutie participatívnej tvorby takejto politiky si na druhej strane vyžaduje zásadnejšie zdroje a podmienky na prípravu, a organizáciu procesu. A to aj preto, že nie je celkom možné očakávať, že odborník, s niekoľko ročnou praxou bude zároveň aj expertom na riešenie konfliktov, komunikáciu s verejnosťou, či dokáže popri iných agendách pripravovať, organizovať a vyhodnocovať participatívne aktivity.

Prístup ku polarizujúcim témam verejných politík môže byť rôzny a každý z prístupov má svoje pozitíva aj negatíva. Najviac však môže priniesť projektový pohľad na celý proces participatívnej tvorby verejnej politiky. Na začiatku projektu by mali byť formulované ciele účasti verejnosti, ideálne podľa skupín stakeholderov. Teda aký výstup zo strany účastníkov je vítaný, a aké podmienky organizátor procesu vytvára na dosiahnutie tohto výstupu. Získanie alebo aspoň odhad cieľov zo strany verejnosti je tiež potrebné analyzovať, najmä z dôvodu prípravy podmienok aby tieto ciele mohli byť naplnené, resp. aby naplnenie týchto cieľov nebolo znemožnené. Funkčným opatrením je štruktúrovať tém zapojenia verejnosti tak, aby, pokiaľ to je možné, väčšinu tvorili klastre, kde nie je hodnotový konflikt. To umožní progres aj v prípade, že konfliktom sa znefunkčnia niektoré klastre, prípadne sa ich činnosť spomalí. Taktiež je funkčným riešením, aby veci, ktoré nemajú byť menené, boli jasné od začiatku. Tým sa vytvárajú podmienky pre efektívnu participáciu. Je však potrebné, aby ostal dostatočný priestor pre realizáciu cieľov zo strany aktérov aj zo strany organizátora. Dostupnosť dát, na základe ktorých sa má dospieť k riešeniu, ich prístupnosť, zrozumiteľnosť vyrovnáva informačnú nerovnováhu, ktorá je najčastejšie opisovaná ako laický pohľad.

Prax ukazuje, že riešenie niektorých hodnotových konfliktov je mimo rámca tvorby politiky, v takomto prípade je možné konflikt exkomunikovať z procesu, teda môže ďalej prebiehať proces jeho riešenia, nie je však už súčasťou tvorby politiky.

V rámci budúcich procesov by bolo vhodné odborom, ktoré majú pripravovať verejnú politiku participatívne, poskytovať väčšiu mieru podpory, najmä z komunikačného (facilitátor, mediátor, grafik, organizátor verejných podujatí) a postprocesného hľadiska (spracúvanie výstupov). Dôležitú rolu hrá podpora vyššieho manažmentu, ktorý dáva vážnosť a dôležitosť účasti a ovplyvňuje aj správanie aktérov.