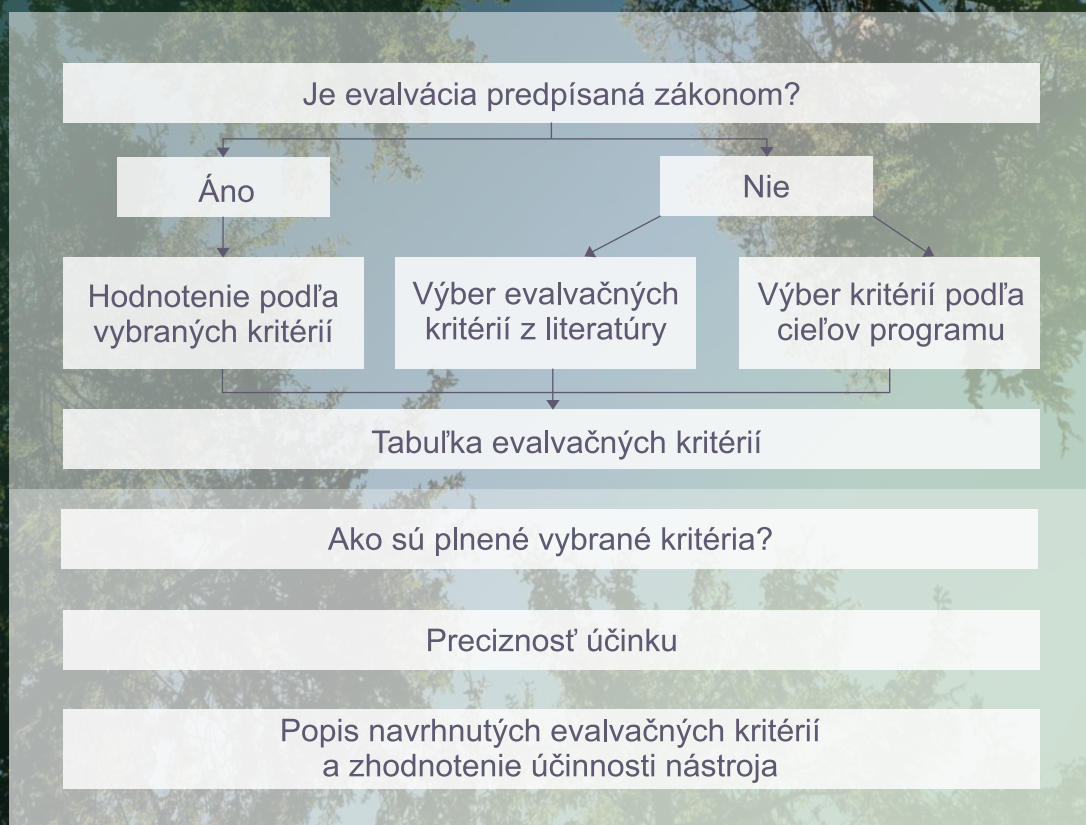


ÚČINNOSŤ NÁSTROJOV LESNÍCKEJ POLITIKY

Evalvačná analýza



Zuzana Dobšinská, Zuzana Sarvašová, Jaroslav Šálka, Klára Báliková,
Martina Štěrbová, Katarína Sujová

**Zuzana Dobšinská • Zuzana Sarvašová
• Jaroslav Šálka • Klára Bálíková
• Martina Štěrbová • Katarína Sujová**

ÚČINNOST NÁSTROJOV LESNÍCKEJ POLITIKY

2019

Autori:

JUDr. Mgr. Zuzana Dobšínská, PhD.

Ing. Zuzana Sarvašová, PhD.

prof. Dr. Ing. Jaroslav Šálka

Ing. Klára Báliková

Ing. Martina Štěrbová, PhD.

Mgr. Katarína Sujová, PhD.

Recenzenti:

Ing. Alexander Čarný

Dr. Ing. Jozef Turok

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR



Implementačné a evalvačné analýzy nástrojov lesníckej politiky



AGENTÚRA
NA PODPORU
VÝSKUMU A VÝVOJA

Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy
č. APVV-15-0715

© Národné lesnícke centrum, Zvolen, 2019

ISBN 978 - 80 - 8093 - 306 - 7 (print)

EAN 9788080933074

ISBN 978 - 80 - 8093 - 307 - 4 (on-line)

EAN 9788080933067

OBSAH

ZOZNAM OBRÁZKOV	4
ZOZNAM TABULIEK	5
ZOZNAM SKRATIEK	6
1 ÚVOD	7
2 TEORETICKÁ ČASŤ	8
2.1 Nástroje lesníckej politiky	8
2.2 Hodnotenie nástrojov verejnej politiky	9
3 METODICKÁ ČASŤ	14
3.1 Ciele projektu	14
3.2 Metodický postup	14
3.3 Výber analyzovaných nástrojov	15
3.4 Štruktúra implementačnej a evalvačnej analýzy	17
4 VÝSLEDKOVÁ ČASŤ	19
4.1 Územná ochrana na lesných pozemkoch	19
4.2 Daň z lesných pozemkov	27
4.3 Lesnícke opatrenia Programu rozvoja vidieka	42
4.4 Poradenstvo poskytované odborným lesným hospodárom	56
5 ODPORÚČANIA VYPLÝVAJÚCE Z VÝSKUMU	74
6 ZÁVER	76
7 ZMENY PRÁVNEJ ÚPRAVY ANALYZOVANÝCH NÁSTROJOV PO ROKU 2019	77
POUŽITÁ LITERATÚRA	79

ZOZNAM OBRÁZKOV

Obrázok 1: Schéma pre evalvačnú analýzu	18
Obrázok 2: Evalvačná analýza územnej ochrany na lesných pozemkoch	20
Obrázok 3: Metodický prístup k analýze daní z lesných pozemkov	29
Obrázok 4: Evalvačná analýza dane z lesných pozemkov	30
Obrázok 5: Vývoj výmery pozemkov podľa kategórie lesov v sledovanom období rokov 2013 – 2016	34
Obrázok 6: Politický cyklus pri dani z lesných pozemkov	36
Obrázok 7: Evalvácia poradenstva poskytovaného OLH	57
Obrázok 8: Rozdelenie OLH podľa OÚ, odborov opravných prostriedkov	60
Obrázok 9: Aktéri poradenstva poskytovaného OLH	62
Obrázok 10: Počet subjektov v pôsobnosti jedného OLH – vľavo obhospodarovatelia, vpravo OLH	63
Obrázok 11: Finančné ohodnotenie OLH – vľavo OLH, vpravo ŠS LH	64
Obrázok 12: Činnosti vykonávané OLH	64
Obrázok 13: Oblasti poradenstva poskytované OLH zo strany ŠS LH	65
Obrázok 14: Využívané zdroje informácií v poradenstve – vľavo obhospodarovatelia, vpravo OLH	65
Obrázok 15: Poskytovanie poradenstva v nespomenutých oblastiach	66
Obrázok 16: Obsah poradenstva poskytovaného OLH	66
Obrázok 17: Problémy poradenskej činnosti podľa OLH	67
Obrázok 18: Dostatok podpory poradenských služieb OLH zo strany štátu z rôznych hľadísk	67
Obrázok 19: Oblasti chýbajúcich informácií podľa ŠSLH a vlastníkov	68
Obrázok 20: Podiel agendy ŠS LH podľa zákonov	68
Obrázok 21: Forma poradenstva realizovaného ŠS LH	68
Obrázok 22: Spokojnosť s poskytovaním poradenstva prostredníctvom OLH	69
Obrázok 23: Potreba OLH podľa vlastníkov/obhospodarovateľov lesa	69
Obrázok 24: Ako poskytuje OLH poradenské služby pre vlastníkov/obhospodarovateľov lesa	70
Obrázok 25: Riešenie konfliktov s OLH podľa ŠS LH	70
Obrázok 26: Riešenie konfliktov – vľavo OLH, vpravo vlastníci	71
Obrázok 27: Prienik záujmov aktérov poradenstva poskytovaného OLH	73

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1:	Štruktúra databázy – daň z lesných pozemkov	28
Tabuľka 2:	Prípadové štúdie	29
Tabuľka 3:	Daň z lesných pozemkov a jej špecifiká	31
Tabuľka 4:	Celková výmera pozemkov vykazovaná v daňových priznaniach	33
Tabuľka 5:	Podiel jednotlivých druhov pozemkov z hľadiska úrovne ich zdanenia v percentách	34
Tabuľka 6:	Vývoj dane z lesných pozemkov za sledované obdobie	35
Tabuľka 7:	Zhrnutie výsledkov prípadových štúdií	39
Tabuľka 8:	Alokácie pre lesnícke opatrenia	44
Tabuľka 9:	Implementácia lesníckych ôpatrení	45
Tabuľka 10:	Vyhodnotenie lesníckych opatrení	49
Tabuľka 11:	Plnenie stanovených cieľových hodnôt výstupových ukazovateľov	59
Tabuľka 12:	Kritériá hodnotenia vplyv na zlepšenie stavu životného prostredia	52
Tabuľka 13:	Reakcie adresárov na opatrenia	54
Tabuľka 14:	Podiel neštátneho vlastníctva lesov v SR a zastúpenie respondentov v prieskumoch	62
Tabuľka 15:	Odmena za výkon OLH – % podiel odpovedí z prieskumov	63

ZOZNAM SKRATIEK

DU	– dopadový ukazovateľ
EK	– Európska komisia
ES	– Európske spoločenstvo
HO	– hodnotiaci otázka
CHVÚ	– chránené vtáčí územia
IMPEVALES	– Implementačné a evalvačné analýzy nástrojov lesníckej politiky
MPRV SR	– Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky
MV	– monitorovací výbor
MŽP	– Ministerstvo životného prostredia
NLC	– Národné lesnícke centrum
OLH	– odborný lesný hospodár
OOP	– okresný úrad v sídle kraja, odbor opravných prostriedkov
OPK	– ochrana prírody a krajiny
OPL	– okresný úrad, odbor pozemkový a lesný
OZE	– obnoviteľné zdroje energie
PPA	– Pôdohospodárska platobná agentúra
PRV	– Program rozvoja vidieka
RO	– riadiaci orgán
SIŽP	– Slovenská inšpekcia životného prostredia
ŠOP SR	– Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky
ŠS LH	– štátna správa lesného hospodárstva
ŠS ŽP	– štátna správa životného prostredia
ÚEV	– územia európskeho významu
ÚLZI	– Ústav lesných zdrojov a informatiky
VÚEPP	– Výskumný ústav ekonomiky poľnohospodárstva a potravinárstva
VZN	– všeobecne záväzné nariadenie miest alebo obcí
ŽP	– životné prostredie

1 ÚVOD

Predkladaná záverečná správa prezentuje výsledky projektu APVV-15-0715 IMPEVALES realizovaného v rokoch 2016 – 2019 na pôde Technickej univerzity vo Zvolene v spolupráci s Národným lesníckym centrom. Cieľom projektu bolo vypracovať implementačné a evalvačné analýzy vybraných nástrojov lesníckej politiky. Pomocou analýz sa snaží odpovedať na otázku ako tieto nástroje fungujú v praxi. Predkladaná správa prezentuje hlavné výsledky výskumu a formuluje návrhy na zlepšenie súčasného stavu.

Teoretické východiská analýz pochádzajú z teórie verejnej politiky, ktorá zastáva názor, že hodnotenie nástrojov vykonávané externými vedeckými inštitúciami umožňuje zlepšovať účinnosť opatrení verejnej politiky v lesníctve. Implementačná analýza vyhodnocuje, ako je vybraný nástroj skutočne uplatňovaný a identifikuje prípadné implementačné nedostatky, teda čo spôsobuje, že nástroj nefunguje správne. Evalvačná analýza dáva odpovede na otázky, či boli naplnené ciele nástroja a či nástroj vyvolal nejaké želané alebo neželané vedľajšie účinky.

Metodicky je štúdia založená na metódach sociologického výskumu a využíva rôzne metódy kvalitatívneho výskumu: analýza dokumentov, metóda dopytovania s využitím dotazníka, pološtrukturované rozhovory a prípadová štúdia.

Výsledkom sú implementačné a evalvačné analýzy vybraných nástrojov lesníckej politiky, a to územná ochrana na lesných pozemkoch ako regulatívny nástroj; daň z lesných pozemkov a lesnícke opatrenia Programu rozvoja vidieka SR na roky 2007 – 2013 a poradenstvo poskytované OLH ako informačný nástroj. Analýzy vybraných nástrojov ukázali, že nástroje lesníckej politiky sú z hľadiska plnenia očakávaných cieľov účinné a priniesli želané výsledky. Zistené implementačné nedostatky výrazne neznižujú ich účinnosť.

Autori



2 TEORETICKÁ ČASŤ

Účinnosť výkonu opatrení verejnej politiky sa môže zlepšiť na základe vypracovania implementačných a evalvačných štúdií prostredníctvom externých vedeckých inštitúcií (KROTT, SUDA, 2007; ŠÁLKA, ŠULEK 2005). V teoretickej časti stručne popíšeme teoretické východiská hodnotenia nástrojov verejnej politiky. Definujeme nástroje verejnej politiky, implementačný a evalvačný výskum.

2.1 Nástroje lesníckej politiky

V lesníckej politike sa využíva členenie nástrojov na regulatívne, ekonomické, informačné a dobrovoľné. KROTT (2001) a GLÜCK (2002a) opierajúc sa o JANNA (1981) využívajú klasifikáciu, ktorá delí opatrenia (nástroje) vnútorného a vonkajšieho ovplyvňovania. Nástroje vnútorného ovplyvňovania určujú správanie aktérov politicko-administratívneho systému (napr. štátnej správy v oblasti správneho konania, štátnej služby). Z pohľadu vonkajšieho ovplyvňovania sa presadila v lesníckej politike klasifikačná schéma opatrení, ktorú popísal JANN (1981) a ktorá využíva tzv. ovplyvňovacie médiá: štátna moc, peniaze a informácie. Na základe členenia ovplyvňovacích médií sa rozlišujú informačné, ekonomické a regulatívne nástroje (KROTT 2001, GLÜCK 2002b, SCHMITHÜSEN 2002). Environmentálna politika využíva často aj dobrovoľné nástroje, pri ktorých je ovplyvňovacím médiom dobrovoľné správanie s očakávaním výhod (BÖCHER, TÖLLER 2012).

„**Regulatívne nástroje** sú všetky politické regulačné zásahy štátu, ktoré na formálnej úrovni ovplyvňujú konanie a správanie spoločnosti a hospodárstva prostredníctvom záväzných pravidiel“ (KROTT 2001).

„**Ekonomické nástroje** sú všetky politické regulačné zásahy štátu, ktoré na formálnej úrovni ovplyvňujú konanie a správanie spoločnosti a hospodárstva prostredníctvom výmeny ekonomických hodnôt“ (KROTT 2001).

„**Informačné nástroje** sú všetky politické regulačné zásahy, ktoré na formálnej úrovni ovplyvňujú konanie a správanie spoločnosti a hospodárstva výlučne prostredníctvom informácií“ (KROTT 2001).

„**Dobrovoľné nástroje** sú všetky politické regulačné zásahy, ktoré na formálnej úrovni ovplyvňujú konanie a správanie spoločnosti a hospodárstva prostredníctvom dobrovoľných záväzkov na základe záväzných procedúr“ (BÖCHER, TÖLLER 2012).

GLÜCK (2002a) zdôrazňuje pri informačných nástrojoch ich charakter apelov a poskytovanie informácií, pri ekonomických nástrojoch využívanie trhu a pri regulatívnych nástrojoch ich záväznosť. Podľa precíznosti účinku vykazujú regulatívne nástroje vysokú precíznosť (presné ovplyvňovanie), ekonomické nástroje majú strednú precíznosť účinku (stredný ovplyvňovací tlak) a informačné a dobrovoľné nástroje vykazujú nízku precíznosť (slabé ovplyvňovanie).

Okrem tzv. nástrojov s čistým účinkom alebo ovplyvňovaním existujú aj kombinované nástroje. Kombinovaným nástrojom môže byť náhrada ujmy za obmedzenie vlastníckych práv. Zákazy a príkazy pre majiteľov lesa obmedzujú ich ústavne právo vlastníctva, preto sú kompenzované pomocou peňažných tokov.

Celkovo môžeme konštatovať, že neexistuje univerzálny nástroj lesníckej politiky. V princípe na dosiahnutie cieľa lesníckej politiky je možné použiť každý nástroj. Ich výber alebo

kombinácia závisí od mnohých faktorov. Ekonomické nástroje môžu byť ekonomicky efektívnejšie s prijateľnou intenzitou štátneho zásahu do decentrálnych procesov, ale menej účinné a politicky akceptovateľné. Regulatívne nástroje sú často kritizované ako menej ekonomicky efektívne s veľkou intenzitou zásahu štátu do decentrálnych procesov, ale účinné a politicky presaditeľné. Informačné a dobrovoľné nástroje vykazujú nízku intenzitu zásahov do decentrálnych procesov, ale sú málo ekonomicky efektívne a účinné (podrobnejšie napr. ŠÁLKA et al. 2017). Z porovnania nástrojov je zrejmé, že na zabezpečenie trhového hospodárstvu blízkej, ekonomicky efektívnej, účinnej a politicky realizovateľnej lesníckej politiky je potrebná kombinácia používaných nástrojov, tzv. nástrojový mix. (podrobnejšie ŠÁLKA ET AL. 2017).

2.2 Hodnotenie nástrojov verejnej politiky

Vybrané nástroje lesníckej politiky popisujeme na základe analýzy verejnej politiky a policy cyklu, ktorý sa skladá z nasledujúcich fáz: fáza formulácie, implementácie a evalvácie. Analýza verejnej politiky (policy analysis) ako súčasť politológie sa zaoberá opatreniami verejnej politiky (policy, public policy). Opatrenia verejnej politiky sú všetky opatrenia štátu od opatrení a programov makroekonomickej politiky cez opatrenia odvetvových politík až po konkrétne nástroje ako napr. v lesníckej politike zákonná úprava voľného vstupu do lesa (WINDHOFF-HERITIER 1987). Analýza verejnej politiky skúma opatrenia, ktoré sa realizujú spravidla vo fixnom politickom systéme a ovplyvňujú ich aj politické procesy vyplývajúce zo vzťahov zainteresovaných aktérov.

Základné pojmy tejto teórie sú: policy sieť, policy aréna a policy cyklus. Policy sieť opisuje väčšinou inštitucionalizované vzťahy v určitej oblasti verejnej politiky. Je možné ju definovať ako funkčnú spoluprácu rozličných exekutívnych, legislatívnych a spoločenských aktérov a skupín pri vzniku a vykonávaní nejakého opatrenia verejnej politiky. Policy aréna je založená na konsenzuálnych a konfliktných politických procesoch, ktoré určité opatrenie vyvolá. Tento pojem vychádza z tézy, že opatrenia verejnej politiky vyvolajú na základe ich predpokladateľných účinkov určité očakávania a reakcie aktérov, ktoré ovplyvňujú zásadne prípravu a realizáciu takýchto opatrení.

Policy cyklus opisuje jednotlivé životné fázy opatrenia: definícia problému, začlenenie problému do politickej agendy, formulácia, implementácia a evalvácia opatrenia (ŠÁLKA a kol. 2017). V procese formulácie opatrenia verejnej politiky sú zbierané, spracované a vyhodnocované informácie, na základe ktorých je vytvorený návrh opatrenia alebo program. Tento návrh je ďalej posunutý rozhodovacej inštancii na rozhodnutie, ktoré má prevažne záväzný charakter a všeobecnú legitímnosť. Za fázou formulácie nasleduje fáza implementácie, obsahujúca konkrétne aktivity na jeho vykonávanie. Formulačná a implementačná fáza nie sú jednoznačné a navzájom sa prelínajú. Už pri formulácii opatrenia sa aktéri implementačnej fázy snažia ovplyvniť tento proces vo svoj prospech. Pri vágnej formulácii opatrenia sa konflikty prenášajú aj do jeho implementácie (WINDHOFF-HERITIER 1987). Záverečná fáza riešenia politického problému je evalvácia, posudzujúca výsledky formulácie a implementácie opatrenia alebo programu (ŠÁLKA 2006). Na opatrenia reagujú zainteresovaní adresáti alebo iné inštitúcie rôznym spôsobom, prijímajú ich pozitívne, s výhradami alebo negatívne (WINDHOFF-HERITIER 1987). Na základe vlastnej evalvácie sa snažia vniesť zmeny opatrenia do politického procesu a snažia sa teda o jeho reformuláciu. Tým sa model policy cyklu uzatvára, aj keď je potrebné opäť zdôrazniť, že ide o ideálny priebeh, ktorý v praxi nemusí prebiehať ideálne podľa modelu. Evalvácia sa označuje ako záverečná fáza riešenia politického problému

a posudzuje výsledky formulácie a implementácie opatrenia alebo programu (KROTT 2001). Zistenie a hodnotenie účinkov opatrenia sa neobmedzuje len na formálne aspekty vzťahov všetkých zainteresovaných aktérov, ale vzťahuje sa aj na ich dotknuté záujmy.

Hodnotenie štátnych intervencií spočíva v preverení stanovených cieľov a nástrojov hospodárskej politiky tak, aby zodpovedali podmienke ekonomickej a systémovej racionality (STREIT 1991, ŠÁLKA 2004). Pri preverovaní štátnych intervencií sa odporúča postup, ktorý hodnotí odvoditeľnosť cieľov, systémovú a koncepcnú konformitu zásahov, účinky, účinnosť a ekonomickú efektívnosť opatrení verejnej politiky.

Teória verejnej politiky sa zameriava okrem hodnotenia ekonomickej racionality na politické procesy, ktoré často spôsobujú vznik implementačných nedostatkov alebo nízku účinnosť a ekonomickú efektívnosť opatrení verejnej politiky (WINDHOFF-HERITIER 1987, ŠÁLKA 2006).

Implementačný výskum

Implementačný výskum sa uskutočňuje dvomi spôsobmi (WINDHOFF-HERITIER 1987, ŠÁLKA 2006). V prvom preskriptívnom spôsobe (prístup orientovaný na program) sa vykonáva porovnanie daného programu so skutočnosťou jeho realizácie a zisťujú sa cieľové odchýlky zapríčinené implementáciou. Tento prístup má veľmi úzky vzťah k evalvačnému výskumu. V druhom deskriptívnom spôsobe (prístup orientovaný na aktérov) sa krok za krokom analyzuje a opisuje väčšinou vágne definovaný program s ohľadom na správanie jednotlivých zainteresovaných aktérov v implementačnej fáze. V prvom spôsobe je výskumná otázka zameraná na mieru dosahovania plánovaných cieľov realizácie a v druhom spôsobe na opísanie „ako“ a „prečo“ implementácia prebiehala takým spôsobom. Jasné členenie obidvoch spôsobov výskumu je ale vo výskumnej praxi pomerne zriedkavé.

V implementačných štúdiách môžeme rozlíšiť tri generácie výskumu (PÜLZL, TREIB 2007; BARRETT 2004). Prvá generácia sa objavila v 70-tych rokoch na území USA. Skúmali sa podmienky, ktoré viedli k úspechu a neúspechu pri presadzovaní konkrétnych opatrení verejnej politiky. Výsledky výskumov naznačili, že ich implementácia sa musí vnímať aj vo vzťahu k formulácii daného opatrenia. Tak sa môžu aktéri, ktorí nemohli presadiť svoje záujmy pri formulácii politiky, snažiť zmeniť aspoň výsledky (policy-outputs) podľa svojich predstáv. Prvá generácia implementačných štúdií sa vyznačovala značným pesimizmom, pretože vypracované prípadové štúdie poukazovali na implementačné zlyhania (DERTHICK 1972, PRESSMAN, WILDAVSKY 1973 a BARDACH 1977). Práve títo autori zvýšili povedomie o problematiku implementačného výskumu nielen vo vedeckej komunite ale aj u širšej verejnosti. Druhá generácia implementačného výskumu sa sústredila na vytváranie teoretických konceptov a formulovanie hypotéz (ELMORE 1980; HJERN, HULL 1982; INGRAM 1977; LIPSKY 1980; MAYNTZ 1977; MAZMANIAN, SABATIER 1983; NAKAMURA, SMALLWOOD 1980; PRESSMAN, WILDAVSKY 1984; SCHARPF 1978; VAN METER, VAN HORN 1975; WINDHOFF-HÉRITIER 1980). Z druhej generácie vznikli dva prístupy k implementácii: Výskum implementačných nedostatkov z pohľadu politicko-administratívneho systému, tzv. top-down prístup (VAN METER, VAN HORN 1975; NAKAMURA, SMALLWOOD 1980; MAZMANIAN, SABATIER 1983) a neskôr sa presadili prístupy, ktoré popisovali implementáciu ako interakciu spoločenských aktérov v tzv. bottom up prístupe (napr. LIPSKY 1971, 1980; INGRAM 1977; ELMORE 1980; HJERN, HULL, 1982; MALÍKOVÁ 2003). Tretia generácia implementačného výskumu sa snažila spojiť tieto dva prístupy inkorporáciou prvkov oboch prístupov do ich teoretických modelov. Ich spoločným mottom bolo byť

„viac vedeckí“ ako predchádzajúce prístupy (GOGGIN ET AL. 1990) a kladli dôraz na jasné hypotézy, operacionalizáciu pojmov a vytvorenie vhodných empirických poznatkov na overenie hypotéz. Avšak ako konštatujú niektorí autori (DELEON 1999; O'TOOLE 2000) len málo štúdií obsahuje tento prístup. Aj keď prevažná väčšina autorov pochádza z USA, druhá generácia implementačného výskumu zaznamenala významný prínos pochádzajúci od európskych autorov ako napr. Barret, Hanf, Windhoff-Héritier, Hjern, Maynz, Scharpf. V Európe vznikol aj nový prúd v implementačnom výskume zaoberajúci sa implementáciou Európskej integrácie (SCHWARZE ET AL. 1990, 1991, 1993; HÉRITIER ET AL. 1996; BÖRZEL 2002). Najnovšie prístupy analyzujú implementáciu ako spoločný proces učenia (BANDELOW 2003).

Problematickou implementácie environmentálnej politiky EÚ sa zaoberajú napr. autori JORDAN (1999), KNILL, LENSCHOW (1998), ktorí poukazujú na rozdielne prístupy k jej implementácii v jednotlivých krajinách, čo spôsobuje implementačné nedostatky. V rámci environmentálnej politiky EÚ je značná pozornosť venovaná aj problematike implementácie smerníc EÚ o biotopoch a vtákoch a s tým súvisiace vyhlasovanie chránených území NATURA 2000 (PAAVOLA A KOL. 2009; APOSTOLOPOULOU A KOL. 2009; BEUNEN 2006; IUCN 2005; McCAULY 2008).

Existuje len veľmi málo teoretických prác týkajúcich sa implementácii lesníckej politiky. MERLO A PAVERI (1997) tvrdia, že príčiny v implementačných nedostatkoch politík spočívajú v nedostatočnej pozornosti až neznalosti nástrojov lesníckej politiky a ich mixe. Na ich prácu nadviazali BUTTOUD A KOL. (2004), ktorí sa zaoberali implementáciou lesníckej a environmentálnej legislatívy. V podmienkach Slovenskej republiky absentuje literatúra venujúca sa implementačnému výskumu opatrení verejnej politiky.

Evalvačný výskum

Evalvačný výskum sa zaoberá hodnotením dosahovania cieľov alebo hodnotením príčin úspechu a neúspechu opatrení a programov verejnej politiky. V praxi sa však skutočnosť odlišuje vo veľkej miere od ideálu. Ťažkosti začínajú už pri stanovení cieľov a ukazovateľov, podľa ktorých sa opatrenie hodnotí. Ak sú ciele opatrenia alebo programu stanovené presne a jasne, zvyčajne nie problém zhodnotiť úspech alebo neúspech. Nie vždy je možné zistiť jasné ciele politického opatrenia, čo sťažuje evalváciu. Aktérom sa teda otvára cesta vniešť prostredníctvom definície ukazovateľov a cieľov svoje záujmy do evalvačného procesu (LESTER, STEWART 1996; KROTT 2001; ŠÁLKA, ŠULEK 2005). Výskumy dokazujú, že evalvácia prostredníctvom medializácie výsledkov a zainteresovanie verejnosti do hodnotenia opatrení, neprináša racionálne prvky do tohto procesu. Medializácia jednotlivými aktérmi závisí od ich zdrojov a politických potenciálov, ktoré im umožnia presadiť vlastnú verziu chápania výsledkov politiky. Politický systém má vytvorené inštitúcie, ktoré môžu zobjektivizovať proces evalvácie, ako napr. kontrolné inštitúcie (Najvyšší kontrolný úrad) alebo súdnictvo. Hlavne súdnictvo sa tak zapája do politického procesu a stáva sa jedným z aktérov, čo pôsobí proti objektivizácii evalvácie. Ďalším dôležitým prvkom evalvačného procesu je zainteresovanie výskumných organizácií. Veda a výskum vyvinuli rôzne evalvačné postupy, ktoré je možné použiť. Evalvačný výskum analyzuje stupeň dosahovania cieľov, účinnosť a účinky opatrení (BUSSMANN, KLÖTI, KNOEPFEL 1997; WEISS 1999).

Dominantná paradigma vníma politický proces ako lineárne riešenie problémov: problém je identifikovaný, dáta pre analýzu problému sa zhromaždia a na následne sa predložia politikom, aby prijali rozhodnutie, ktoré je následne implementované (COLEBATCH 2006,

s. 309). Pre posúdenie, či je táto implementácia v zmysle prijatého (politického) rozhodnutia sú potrebné hodnotiace (evalvačné) štúdie. Všeobecne povedané, hodnotenie analyzuje vykonávanie politických rozhodnutí. Centrálnou otázkou hodnotenia opatrení verejnej politiky je však otázka efektivity. Evalvácia je prostriedkom pre meranie účinnosti politiky, preto potrebuje mať ukazovatele a kritériá pre hodnotenie. Ale aj tieto ukazovatele sú sporné ako VAN DEN BERGH A VERBRUGGEN (1999) poukazujú, na príklade tzv. „ekologickej stopy“, na vyhodnotenie trvalej udržateľnosti; myslia si, že existuje celá rada ukazovateľov udržateľného rozvoja, ktoré sú však nedostatočne uznávané ako také.

Počas posledných desaťročí využitie týchto „lineárnych“ poznatkov získaných evalváciou ako vstupom pre politické rozhodnutia a politické zmeny sa dostal pod kritiku: WEISS (1998) uvádza rôzne možnosti ako využiť znalosti pochádzajúce z evalvácie, od použitia špecifických odporúčaní, cez predstavy a všeobecné poznatky, až po samotnú skutočnosť, že hodnotenie sa deje, už môže vytvárať určitú zodpovednosť a legitimitu. Sabatier vypracoval prístup o tom, ako sa vedomosti využívajú v politických koalíciách podľa svojich hodnotových systémoch (SABATIER 1988; SABATIER, JENKINS-SMITH 1993). Podľa teórie advokačných koalícií majú znalosti vplyv na vytváranie politiky prostredníctvom politiky orientovanej na učenie. Nakoniec rastúci záujem o tvorbu politiky založenú na dôkazoch prináša dôraz na neustále sledovanie (monitoring) a hodnotenie ex-ante. Informácie získané hodnotením informuje politikov o tom, či pokračovať, alebo upraviť a zlepšiť fungovanie opatrení verejnej politiky. Základným predpokladom je, že výskum musí prísť skôr, než je politika formulovaná. Prírodné a spoločenské vedy majú poskytovať základ pre tvorbu verejnej politiky. Často sú tieto poznatky vedeckého výskumu zobrazené ako objektívne a bez zaujatosti.

V poslednej dobe Európska komisia financovala mnoho veľkých projektov zameraných na hodnotenie politik v oblasti životného prostredia. Patria medzi ne napr. SENSOR o politike využívania krajiny, EFORWOOD o udržateľnosti lesnícko-drevárskeho reťazca, SEAMLESS o vplyvoch agro-environmentálnych politik a vonkajších šokov na poľnohospodárstvo a životné prostredie a PLUREL týkajúci sa udržateľnosti prímestského využitia pôdy. Hodnotenie sa vykonávalo prostredníctvom modelov, ktoré používali kvantitatívne alebo kvalitatívne ukazovatele udržateľnosti. Medzi evalvačné štúdie v lesníckej politike by sme mohli zaradiť prácu BUTTOUD (2006), WEISS (1999) ale aj prácu KONÓPKA ET AL. (1999).

Európska únia je tým aktérom, ktorý mal najväčší vplyv na rozvoj evalvačného výskumu v Európe. Od roku 1988, kedy bola vykonaná reforma aj pre lesníctvo významnej štrukturálnej podpory EÚ sa stali evalvácie vo väčšej miere súčasťou policy cyklu v tejto politike (ŠULEK 2000, 2004). Pred týmto obdobím boli evalvácie sporadické a vykonávané nesystematicky. Evalvácie programov EÚ majú oproti evalváciám národných programov svoje špecifiká. V teoretickej časti sme naznačili, že evalvácie sú ovplyvnené aktérmi a ich záujmami napríklad na pokračovaní podporného programu. Aktéri, inštitúcie, rozhodovacie procesy sa odlišujú od tých, ktoré existujú národných štátoch.

Výrazná charakteristika evalvácií v rámci štrukturálnej politiky EÚ, že sa uskutočňuje už počas formulačnej a implementačnej fázy (ex ante evalvácia, priebežná evalvácia v polčase programu). Ďalšia zvláštnosť evalvácií spočíva v povinnosti identifikovať aktérov programu a zohľadňovať ich záujmy. Analýza aktérov spočíva v ich členení na formulátorov programu, financovateľov programu, cieľovú skupinu programu, zodpovedných za implementáciu programu, evalvátorov, evalvačnú komunitu. Ďalšie prvky analýzy spočívajú v identifikácii ich záujmov, kompetencií, interakcií medzi nimi a vzťahu k evalvácií. V národnom štáte hrajú významnú úlohu v evalváciách záujmy rôznych sektorov a z nich vznikajúce konsenzuálne

a konfliktné procesy. Vo viacúrovňovom systéme EÚ môžeme rozlišovať rozdiely v záujmoch aktérov rôznych sektorov účastných na programe a záujmy aktérov rôznych úrovni involvovaných do programu (FORSTNER ET AL. 2003).

Implementačné a evalvačné analýzy nástrojov verejnej politiky významne ovplyvňujú zmeny v politickom systéme, v politických procesoch a využívaní nástrojov verejnej politiky. Koncept governance predstavuje prístup, ktorý umožňuje štrukturalizáciu problémov v lesníckej politike a môže byť využívaný ako prístup analyzovania konkrétnych vedeckých problémov (HOGL, NORDBECK, PREGERNIG 2008; ŠÁLKA, SARVAŠOVÁ 2009). Zmeny v lesníckej politike môžeme zhrnúť do niekoľkých faktorov: internacionalizácia, europeizácia, decentralizácia, využívanie všetkých koordinačných mechanizmov, participácia, medzisektorová koordinácia, vedecká expertíza, adaptívne a iteratívne plánovanie (ŠÁLKA 2009).



3 METODICKÁ ČASŤ

V tejto časti sú definované ciele projektu, zdôvodnenie vybraných nástrojov lesníckej politiky, ako aj metodický postup pri vypracovaní implementačných a evalvačných analýz.

3.1 Ciele projektu

Cieľom projektu bolo vypracovať pilotné štúdie hodnotenia vybraných regulatívnych, ekonomických a informačných nástrojov lesníckej politiky. Na splnenie hlavného cieľa sme definovali aj nasledovné čiastkové ciele projektu:

- a) Analýza súčasného stavu implementácie a evalvácie vybraných regulatívnych, ekonomických a informačných nástrojov lesníckej politiky.
- b) Vypracovanie pilotných štúdií implementačných a evalvačných analýz vybraných regulatívnych, ekonomických a informačných nástrojov lesníckej politiky.
- c) Formulácia záverov a odporúčaní pre štátnu správu lesného hospodárstva pre zvýšenie efektivity a efektívnosti nástrojov lesníckej politiky na základe výsledkov pilotných štúdií.
- d) Diseminácia výsledkov.

3.2 Metodický postup

Postup na dosiahnutie cieľov projektu sa skladá z definície teoretického, analytického a metodického rámca. Teoretický rámec spočíva v ekonomických a politologických teóriách – teória verejnej politiky, a teória governance. Teória verejnej politiky umožní teoreticky popísať charakteristiky jednotlivých typov nástrojov. Teória governance pomôže identifikovať faktory z politického systému a politických procesov, ktoré vplývajú na implementáciu a evalváciu nástrojov lesníckej politiky. Analytický rámec navrhovaného projektu spočíval vo využívaní analytických prístupov pre implementačné a evalvačné analýzy. Policy analysis (napr. SCHUBERT, BANDELOW 2003; ŠÁLKA 2006) tvorí spoľahlivý rámec analýzy politík, ktorý bude kombinovaný s teóriami popisujúcimi správanie aktérov: teória advocacy coalitions (SABATIER 1993) a actor centered institutionalism (SCHARPF 2006). Pri implementačných štúdiách budeme skúmať tak policy impacts, teda ako sa zmenilo správanie adresátov, ako aj policy outcomes, teda celkový účinok na želané ciele.

Metodika navrhovaného projektu bola založená na metódach sociologického výskumu, teda spočívala na jednej strane v čo najlepšom systematickom a overiteľnom popísaní reality (induktívny prístup) a na druhej strane na zisťovaní a overovaní teoretických zákonitostí (deduktívny prístup) (BEHRENS 2003). Na zlepšenie reliability a validity výskumu je veľmi dobré využívať kombináciu metód empirického výskumu, ktorý by mal byť podporený existujúcimi teóriami. Tzv. triangulácia sociologického výskumu pomôže odstrániť nevýhody jednotlivých metód (DENZIN 1978). Najväčšia nevýhoda kvalitatívnej analýzy dokumentov spočíva v skutočnosti, že výskumník nevie v akej situácii dokumenty vznikli. Zásadnou nevýhodou interview s expertmi je nebezpečenstvo unesenia osobnými perspektívami, sympatiami a antipatiami. Až spojenie týchto metód a získaním formálnych pravidiel a neformálneho konania aktérov dáva reálnejší pohľad na skúmanú problematiku (HUCKE, WOLLMANN 1980).

Metodický prístup je teda založený na triangulácii metód, čiže vzájomnom overovaní výsledkov jednotlivých metodických postupov prostredníctvom:

- zistenia príslušných politologických teórií (teória verejnej politiky, implementačný výskum, evalvačný výskum, governance),
- overenia ich formálnych prvkov analýzou relevantných primárnych a sekundárnych dokumentov alebo dotazníkovou metódou,
- overenie ich neformálnych prvkov pomocou štandardizovaných interview so zástupcami relevantných organizácií a prostredníctvom workshopov,
- veľmi dôležité miesto má v metodike navrhovaného projektu prípadová štúdia, ktorú využijeme v hlavne pri spracovaní pilotných implementačných a evalvačných štúdií.

V projekte boli uplatňované kvalitatívne a kvantitatívne metódy, lebo sa vychádzalo z predpokladu obmedzeného prístupu k empirickým údajom. MAYNTZ (1985) odporúča použiť také metódy, ktoré zodpovedajú cieľom výskumu, a práve v politologickom výskume dosiahli navrhnuté metódy najväčší podiel.

Hlavnými metódami výskumného projektu boli kvalitatívna a kvantitatívna analýza dokumentov, štandardizované interview s expertmi, dotazníková metóda, prípadové štúdie a workshopy.

Dotazník je kvantitatívna metóda (GIBOWSKI 1994), ktorá má slúžiť na hromadné zbieranie údajov „dopytovaním“ sa osôb na ich znalosti (čo osoby vedia, poznajú alebo naopak), ich preferencie hodnôt (čo majú radi, chcú, potrebujú a naopak) alebo na ich mienku a postoj (o čom a ako zmýšľajú alebo nezmyšľajú).

Kvalitatívna analýza dokumentov je základným metodickým postupom, ktorý využijeme vo všetkých etapách výskumu. Dokumenty sú z hľadiska daného výskumu nezámerné zdroje informácií (FRÜH 1991, MAYRING 1993, PATZELT 1994).

Rozhovor alebo interview je technika zberu informácií z terénu, pri ktorej sú potrebné informácie získavané od skúmaných osôb prostredníctvom cielených otázok, ktoré sú kladené respondentovi „tvárou v tvár“, ide teda o interpersonálny kontakt (MEUSER, NAGEL 1991, 1994A, 1994B, WALTER 1994). Označuje sa aj ako štruktúrované interview, pretože otázky sú presne formulované a sú v určitom poradí.

Tieto kvalitatívne metódy sme využili na tri hlavné účely:

- ako výskumnú techniku k identifikácii premenných a vzťahov, k naznačovaniu hypotéz a k usmerňovaniu iných fáz výskumu,
- ako hlavný nástroj výskumu, kedy sú otázky určené k meraniu premenných vo výskume,
- k doplneniu iných metód použitých vo výskumnom projekte.

3.3 Výber analyzovaných nástrojov

Pre analýzu sme vybrali regulatívne, ekonomické a informačné nástroje lesníckej politiky a nástroje iných politík, ktoré ovplyvňujú lesnícku politiku. Výber jednotlivých analyzovaných nástrojov vyplýval z kompetencií a skúseností zapojených expertov v rámci riešiteľských organizácií, dostupnosti existujúceho komplementárneho výskumu a záujmu o výsledky analýzy v odbornej lesníckej verejnosti. Je potrebné zdôrazniť, že sme analyzovali stav uplatňovania týchto nástrojov do roku 2019, čiže sme pri hodnotení ich účinnosti neuvažovali s legislatívnymi zmenami, ktoré nastali po roku 2019 (novelizácia zákona o ochrane prírody a krajiny, Program rozvoja vidieka na roky 2014 – 2020, vyhláška OLH). Zmeny, ktoré nastali sú popísané v kapitole 7.

Regulatívne nástroje

Územná ochrana na lesných pozemkoch ako regulatívny nástroj spadá do kompetencie Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky a je upravená v zákone 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov. Územnou ochranou prírody a krajiny sa rozumie ochrana prírody a krajiny na území Slovenskej republiky alebo jeho časti. Pre územnú ochranu prírody a krajiny sa ustanovuje 5 stupňov ochrany.

Rozsah obmedzení sa so zvyšujúcim stupňom ochrany zväčšuje. Práve obmedzenia upravené zákonom č. 543/2002 Z. z. výrazne ovplyvňujú hospodárenie na lesných pozemkoch. Najvýraznejšie obmedzenia sa týkajú území v štvrtom a piatom stupni ochrany, preto aj prípadové štúdie boli vyberané tak, aby sa modelové lesné územia nachádzali aj v týchto stupňoch ochrany. Na analýzu implementácie a evalvácie daného opatrenia boli vybrané prípadové štúdie na základe analýzy rozhodnutí vydaných na lesných územiach úradmi štátnej správy životného prostredia a analýzy procesu prijímania Plánov starostlivosti o les úradmi štátnej správy na úseku lesného hospodárstva.

Ekonomické nástroje

Daň z lesných pozemkov ako ekonomický nástroj výrazne ovplyvňuje hospodárenie na lesných pozemkoch. Je upravená v zákone č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Dani podliehajú len lesné pozemky, v kategórii hospodárskych lesov. Lesy ochranné a osobitného určenia sú od dane oslobodené. Jedná sa o miestnu daň, teda plynie do rozpočtu obcí.

Lesnícke opatrenia Programu rozvoja vidieka Slovenskej republiky (PRV) sú dôležitým ekonomickým nástrojom lesníckej politiky, pretože poskytujú finančné prostriedky na dosiahnutie cieľov stanovených v strategických lesníckych dokumentoch ako napr. Národný lesnícky program. Vybrali sme PRV na roky 2007 – 2013, kde bolo na zabezpečenie cieľov politiky rozvoja vidieka určených viac ako 40 opatrení. Z toho je asi 15 priamo alebo nepriamo relevantných pre lesníctvo. Tieto opatrenia sú adresované ekonomickým, sociálnym a environmentálnym dimenziám lesníctva a sú zamerané na podporu trvalo udržateľného obhospodarovania lesov a ich multifunkčnosti. Ako už bolo spomenuté vyššie, samotná Európska únia kladie dôraz na implementačné a evalvačné analýzy svojich politických nástrojov. Korešpondujú s policy cyklom a môžeme ich rozdeliť na tri základné skupiny (TAYLOR ET AL. 2001, FORSTNER ET AL. 2003):

- Ex ante evalvácia, ktorá slúži na stanovenie indikátorov, podľa ktorých sa budú vykonávať nasledovné evalvácie. Táto evalvácia je vykonávaná byrokratickými inštitúciami EÚ a národných štátov s fakultatívnym zapojením expertov z vedeckej oblasti.
- Priebežná evalvácia v polčase programu má charakter formatívnej evalvácie na zlepšenie implementácie programu. Táto evalvácia by mala byť vykonávaná externými inštitúciami kvôli zvýšeniu objektívnosti.
- Ex post evalvácia má hlavne sumatívny charakter, t.j. má poskytnúť informácie o účinkoch podporného programu. Táto evalvácia by mala byť vykonávaná externými inštitúciami kvôli zvýšeniu objektívnosti.

Všetky tieto hodnotenia boli vykonávané v spolupráci s externými inštitúciami. Priebežné (ongoing) hodnotenie PRV SR 2007 – 2013 vykonávajú hodnotitelia VÚEPP v zmysle súvisiacich platných nariadení a aktuálnych usmernení Európskej Komisie v spolupráci s ex-

ternými hodnotiteľmi EuroConsulting s.r.o. Hodnotenie zahŕňa všetky hodnotiace činnosti vykonávané na úrovni členských štátov počas programového obdobia 2007 – 2013. Týka sa to vypracovania Výročných správ o pokroku k PRV 2007 – 2013 za jednotlivé roky, Strednodobého hodnotenia programu a Ex post evalvácie.

Informačné nástroje

V roku 2007 bola prijatá Koncepcia pôdohospodárskeho poradenského systému. Okrem poradenstva farmárom sú do systému poradenských služieb v rezorte pôdohospodárstva zahrnuté aj ďalšie oblasti, medzi inými aj trvalo udržateľný rozvoj lesníctva. Nevyhnutným predpokladom kvalitného a efektívneho fungovania systému poradenských služieb v pôdohospodárstve je úzka a kontinuálna spolupráca vedecko–výskumnej základne a špecializovaných organizácií rezortu pôdohospodárstva, zväzov a združení, univerzít, mimovládnych organizácií, súkromných poradenských organizácií, a pod. Európska komisia upozornila, že by Slovensko malo rozvíjať všetky súčasti, z ktorých sa skladá inovačná výkonnosť a vo zvýšenej miere podporovať výskum a investície do ľudských zdrojov rôznymi formami zvyšovania ich vedomosti – a to aj podporou celoživotného vzdelávania a poradenskej činnosti. V zmysle zákona 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov (po novelu 177/2018; novely prijaté v roku 2019: 158/2019 a 355/2019 neboli pri analýze zohľadnené) je odborný lesný hospodár ten, kto v spolupráci s obhospodarovateľom a štátnou správou LH organizuje a usmerňuje hospodárenie v lese. Vykonáva činnosti uvedené v § 48 Zákona o lesoch a poskytuje informácie pre obhospodarovateľov lesa o tom, ako najlepšie hospodáriť na lesných pozemkoch. Obhospodarovateľ lesa má povinnosť zabezpečiť odborné hospodárenie v lesoch prostredníctvom OLH a za túto službu mu je povinný platiť. Medzi služby, ktoré OLH poskytuje patrí teda aj nami analyzované lesnícke poradenstvo majiteľom a obhospodarovateľom lesa.

3.4 Štruktúra implementačnej a evalvačnej analýzy

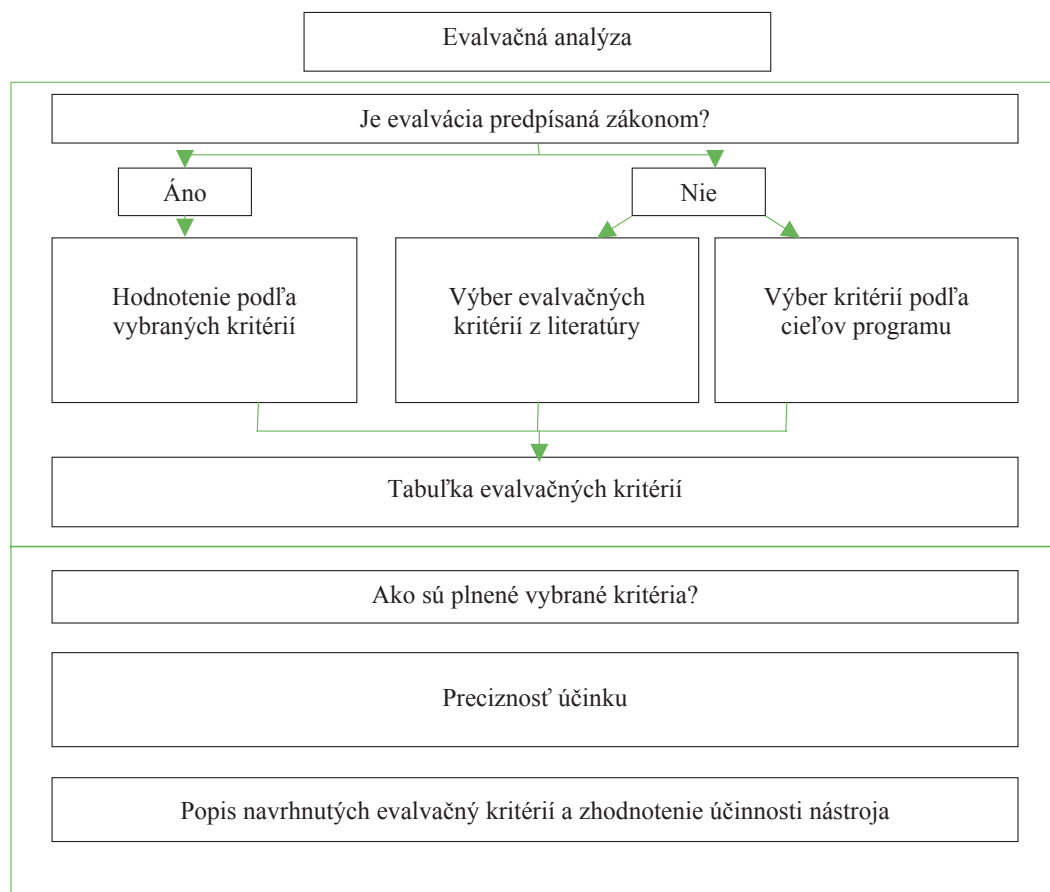
Pre každý nástroj sú vypracované implementačné a evalvačné analýzy v nasledovnej štruktúre:

- analýza súčasného stavu uplatňovania vybraného nástroja,
- popis procesu implementácie,
- identifikácia relevantných aktérov a policy arény,
- analýza policy impacts – zmeny správania adresátov opatrenia, teda správania lesných podnikov pôsobiacich na danom území,
- analýza policy outcomes, teda celkového účinku na želané ciele, to znamená výber daní na daných územiach,
- identifikácia implementačných nedostatkov opatrenia,
- analýza účinnosti vybraného nástroja
- syntéza poznatkov,
- formulácia záverov a odporúčaní.

Implementačná analýza skúma policy impacts, teda ako sa zmenilo správanie adresátov a policy outcomes, teda celkový účinok na želané ciele. Jedná sa o preskriptívny spôsob implementačnej analýzy, ktorý je orientovaný na program, čiže porovnáva daný program

so skutočnosťou jeho realizácie a zameriava sa na zistenie implementačných nedostatkov (WINDHOFF-HERITIER 1987, ŠÁLKA 2006).

Evalvačná analýza skúma účinnosť vybraného nástroja, teda či nástroj plní stanovené programové ciele. Nástroje lesníckej politiky majú rôznu precíznosť účinku vzhľadom na to, ako ovplyvňujú adresátov. Podľa precíznosti účinku vykazujú regulatívne nástroje vysokú precíznosť (presné ovplyvňovanie), ekonomické nástroje majú strednú precíznosť účinku (stredný ovplyvňovací tlak) a informačné a dobrovoľné nástroje vykazujú nízku precíznosť (slabé ovplyvňovanie). Evalvačná analýza sa uskutoční na základe postupu uvedeného na schéme zobrazenej na obrázku 1.



Obrázok 1: Schéma pre evalvačnú analýzu

Zdroj: vlastné spracovanie

4 VÝSLEDKOVÁ ČASŤ

Výsledky sú prezentované za jednotlivé nástroje osobitne. Za každý nástroj sú zhrnuté výsledky implementačnej a evalvačnej analýzy.

4.1 Územná ochrana na lesných pozemkoch

Analýza regulatívnych nástrojov bola zameraná na uplatňovanie zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej zákon OPK) na lesných pozemkoch v znení neskorších predpisov po novelu 310/2018. Novely z roku 2019: 150/2019, 221/2019, 356/2019 neboli pri analýze zohľadnené. Zmeny, ktoré nastali sú popísané v kapitole 7.

Metodický prístup k analýze územnej ochrany na lesných pozemkoch

Metodicky je postup pri vypracovaní implementačnej a evalvačnej analýzy územnej ochrany na lesných pozemkoch založený na kvalitatívnej analýze dokumentov, našom prípade rozhodnutí vydaných okresnými úradmi v sídle kraja a Slovenskou inšpekciou životného prostredia v roku 2015 v zmysle §§ 13 – 16 zákona č. 543/2002 Z. z. OPK. Údaje boli získané z Okresných úradov v sídle kraja, odborov starostlivosti o životné prostredie (ŽP), oddelenia ochrany prírody a vybraných zložiek ŽP kraja (ďalej úrady ŽP). Na základe uvedených paragrafov bolo v roku 2015 vydaných úradmi ŽP celkom 393 rozhodnutí týkajúcich sa lesných pozemkov (mimo výskumných aktivít v lesoch chránených území). Podklady pre analýzy pochádzali z dvoch zdrojov. Analyzované boli rozhodnutia z konaní podľa ustanovení územnej ochrany okresných úradov v sídle kraja odborov starostlivosti o životné prostredie a Slovenskou inšpekciou životného prostredia za rok 2015, okrem konaní týkajúcich sa výskumu. Druhým zdrojom bola dokumentácia obhospodarovateľa lesa z konaní na základe zákona OPK od roku 2011 po 2018.

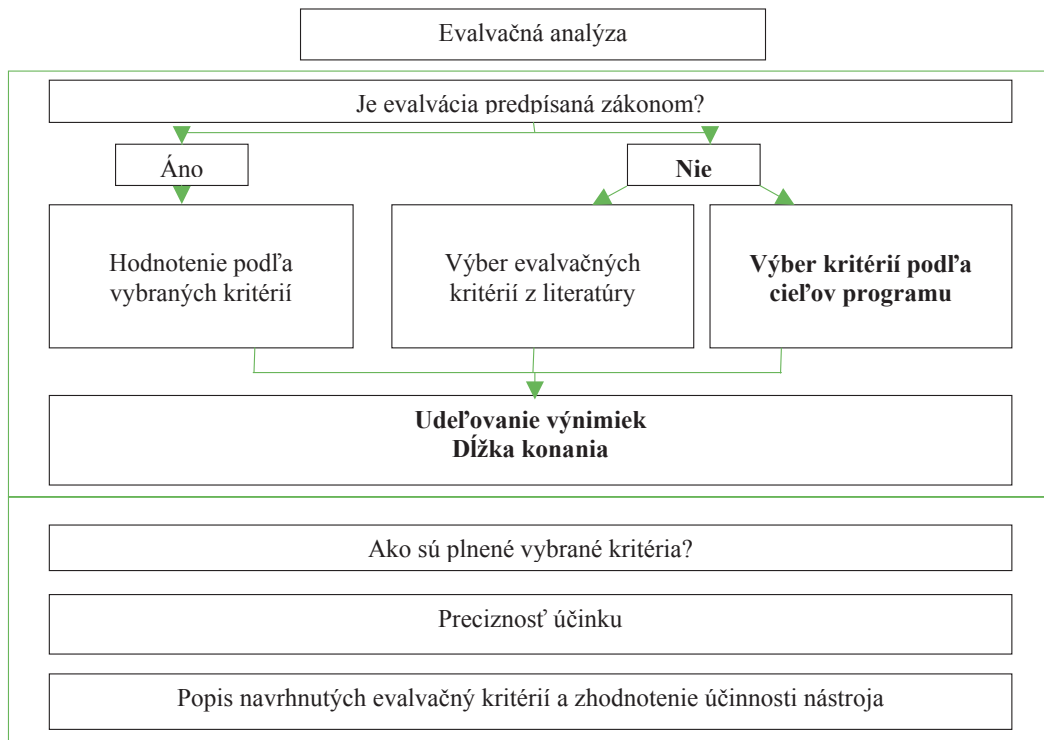
Naša analýza rozhodnutí sa týkala len územnej ochrany na lesných pozemkoch, ale z praxe a často najmä z médií sú známe prípady týkajúce sa všeobecnej ochrany, druhovej ochrany, ochrany drevín na nelesných pozemkoch, ktoré končia uložením sankcií alebo aj súdnymi spormi.

Pri analýze bola zvolená metóda obsahovej analýzy textu. Jedná sa o kvantitatívnu výskumnú metódu obsahu dokumentu. Sledované boli frekvencie výskytu rôznych analytických kategórií, ktoré boli následne vyhodnotené. Prvou analyzovanou kategóriou bola činnosť, ktorej sa konanie týkalo a druhou dĺžka konania.

Evalvačná analýza účinnosti územnej ochrany na lesných pozemkoch bola realizovaná podľa postupu na obrázku 2. Na evalváciu sme si zvolili nasledovné kritéria, ktoré vyplynuli z implementačnej analýzy:

1. Činnosti podliehajúce povoľovaniu.
2. Dĺžka konania.

Cieľom prípadových štúdií bolo analyzovať implementačný proces územnej ochrany na lesných pozemkoch a identifikovať implementačné nedostatky z pohľadu zainteresovaných aktérov, a to z pohľadu subjektov podávajúcich žiadosti o výnimku.



Obrázok 2: Evalvačná analýza územnej ochrany na lesných pozemkoch

Zdroj: vlastné spracovanie

Analýza súčasného stavu územnej ochrany na lesných pozemkoch

Hospodárenie v lesoch v chránených územiach prednostne reguluje zákon OPK. V § 1 ods. 2 je ustanovené: „Ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahujú sa na ochranu zložiek životného prostredia osobitné predpisy.“. To znamená, že to čo upravuje zákon OPK, je korigované, obmedzené zákonom OPK z „pozície jednostrannej zákonnej nadradenosti“ nad ostatnými zákonmi, aj keby tú istú činnosť upravoval, prikazoval aj iný zákon. Na lesných pozemkoch by sa mohlo jednať o nasledovné činnosti súvisiace s obhospodávaním lesa: výstavbu lesných ciest a zväžnic (podľa § 13 ods. 2, písm. c), § 14 ods. 2 písm. a), § 15 ods. 2 písm. a); oploenie pozemku za hranicami zastavaného územia obce okrem oploenia lesnej škôlky (podľa § 13 ods. 2, písm. d), § 14 ods. 2 písm. a), § 15 ods. 1 písm. g); aplikáciu chemických látok a hnojív, najmä pesticídov, toxických látok, priemyselných hnojív a silážnych štiav pri lesohospodárskej činnosti na súvislej ploche väčšej ako 2 ha (podľa § 13 ods. 2, písm. h); aplikáciu chemických látok a hnojív, najmä pesticídov, toxických látok, priemyselných hnojív a silážnych štiav pri lesohospodárskej činnosti (podľa § 14 ods. 2 písm. c); aplikáciu chemických látok a hnojív (podľa § 15 ods. 1 písm. d); rozširovanie nepôvodných druhov (podľa § 14 ods. 1 písm. g), § 15 ods. 1 písm. a); ťažbu drevnej hmoty holo-rubným hospodárskym spôsobom (podľa § 15 ods. 1 písm. b); umiestnenie stavby (podľa § 15 ods. 2 písm. c) ako aj ďalšie činnosti, ktoré môžu byť obmedzené na základe zákona OPK a sú uvedené vo vyhláškach, ktorými boli vyhlásené chránené vtáacie územia. Čo sa týka zákazu pestovania nepôvodných druhov od 3. stupňa ochrany, zákon o ochrane príro-

dy rešpektuje, že nemôže byť retroaktívny: „Zákaz pestovania nepôvodných druhov podľa § 14 ods. 1 písm. g) sa vzťahuje na lesné porasty, ktoré boli vysadené na lesných pozemkoch k 31. decembru 2013.“ (§104b ods. 3).

Do problematiky vstupujú aj Programy starostlivosti o lesy (PSL), ktoré sú dokumentáciou ochrany prírody podľa § 54 odsek 2 písm. b) a sú vymenované v odseku 4, ktorý určuje dokumenty starostlivosti pod písm. d), čo je kľúčové pre hospodárenie v lesoch v chránených územiach. Keďže v nadväznosti na to v § 29, v ktorom sú uvedené výnimky z podmienok ochrany chránených území a ich ochranných pásiem je ustanovené, že: „Zákaz činnosti v územiach s druhým až piatym stupňom ochrany a chránených vtáčích územiach neplatí a súhlas na činnosť v prvom až piatom stupni ochrany sa nevyžaduje, ak“ a pod písm. b): „ide o činnosti súvisiace so zabezpečením starostlivosti o chránené územie alebo jeho ochranné pásmo, ktoré sa vykonávajú v súlade s dokumentáciou ochrany prírody a krajiny podľa § 54 ods. 2 písm. b)“, tzn., že sa nevyžaduje povolenie výnimky ani vydanie súhlasu na hospodárenie podľa PSL. Avšak vzhľadom na prechodné ustanovenia v §104a ods. 2 a 4 uvedené zatiaľ neplatí pre všetky PSL. Na činnosti podľa PSL účinnom do 1.mája 2010 uvedená výnimka neplatí. No, ak sa hospodári podľa PSL účinnom po 1.máji 2010, a činnosť je v PSL uvedená, výnimka platí, ak nie je činnosť uvedená v PSL, platia pre ňu obmedzenia z územnej ochrany. Na PSL vyhotovené po roku 2010 sa pozerá ako na dokumentáciu ochrany prírody, a preto sa na činnosti uvedené v PSL výnimky a súhlasy nevyžadujú, okrem prípadov, ak by bolo potrebné realizovať činnosti, ktoré nie sú vyslovene uvedené v PSL.

PSL sú už v čase prípravy a schvaľovania upravované na základe vyjadrenie orgánu ochrany prírody (§ 9 ods. 1 písm. m). Požiadavky ochrany prírody sú doručované až v štyroch etapách: v 1. etape vyhotovovania Správy o doterajšom hospodárení a určení zásad na vyhotovenie PSL, v 2. etape prerokovania Správy o doterajšom hospodárení, v 3. etape odsúhlasovania hospodárskych opatrení v období od skončia platnosti PSL do schválenia návrhu nového PSL, a v 4. etape schvaľovania PSL. V 2. – 4. etape sú doručované vyjadrenia/záväzné stanoviská podľa § 9 v spojitosti s § 103 zákona OPK.

Z uvedeného vyplýva, že strety záujmov medzi ochranou prírody a lesným hospodárstvom reguluje platná legislatíva zákonom OPK.

Popis procesu implementácie územnej ochrany na lesných pozemkoch

Analyzovaných bolo 393 rozhodnutí vydaných okresnými úradmi ŽP v sídle kraja a 9 rozkazov a 19 rozhodnutí vydaných Slovenskou inšpekciou životného prostredia (SIŽP) v roku 2015 v kombinácii s vybranými 9 rozhodnutiami jedného obhospodarovateľa od roku 2011 po 2018. Rozhodnutia, ktoré sa týkali výskumu v kombinácii s územnou ochranou boli z analýz vylúčené.

Výsledky poukázali na veľmi nízke percento konaní, ktoré sa týkali lesníckych činností. Spolu sa lesníckych činností týkalo len 18 rozhodnutí (5 %) vydaných okresnými úradmi ŽP v sídle kraja a dve (7 %) vydané SIŽP.

Z rozhodnutí, ktoré vydali okresné úrady v sídle kraja, až 16 rozhodnutí sa týkalo spracovania kalamity v 5. stupni ochrany, ani v jednom prípade výnimka nebola povolená. Jedná sa však o „zákonom vynútené“ konania, ktoré nepriamo ustanovuje ako povinnosť pre obhospodarovateľov lesa zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v § 28 ods. 2.

Len 2 rozhodnutia (0,5 %) z 393 rozhodnutí okresných úradov predstavujú stret záujmov obhospodarovateľov lesov a ochrany prírody, v jednom prípade sa vyhovel žiadosti a bol

udelený súhlas (2. stupeň ochrany) a v druhom sa žiadosti o súhlas nevyhovelo (v 3. stupni ochrany), obe konania sa týkali výstavby lesných ciest a zväžnic.

Jedno rozhodnutie SIŽP sa týkalo výstavby lesných ciest a zväžnic, druhé sa týkalo oplo-tenia pozemku za hranicami zastavaného územia obce v 2. stupni ochrany.

Uvedený výsledok o nepovoľovaní výnimky na spracovanie kalamity pre obhospodaro-vateľov v 5. stupni ochrany potvrdzuje aj analýza konaní obhospodarovateľa, ktorému úrad ani v jednom z dvoch analyzovaných konaní týkajúcich sa spracovania kalamity v 5. stupni ochrany v rokoch 2017 a 2018 nevyhovelo. Tretie z konaní analyzovaných u obhospodaro-vaťa o povolení výrubu v 5. stupni ochrany iniciovala obec, upozornila na ohrozenie turistov. Toto konanie sa skončilo povolením výnimky.

V konaniach u obhospodarovateľa sa okrem spracovania kalamity povoľovania týkali vý-stavby lesných ciest a zväžnic a oplozenia pozemku za hranicami zastavaného územia obce. Prvé konanie o výstavbe lesných ciest a zväžnic sa týkalo 2. stupňa ochrany a orgán žiados-ti nevyhovelo. Druhé konanie, ktoré sa týkalo oplozenia pozemku za hranicami zastavaného územia obce, bolo tiež v 2. stupni ochrany a výsledkom bolo vydanie súhlasu na oplozenie mladých lesných porastov a lesných kultúr. Opísané konanie „vyvolalo“ rozhodnutie SIŽP v roku 2015, ktoré je uvedené vo výsledkoch vyššie. Od uvedeného roku po súčasnosť obhos-podarovateľ eviduje 18 ďalších rozhodnutí, ktorým miestne príslušné orgány ochrany príro-dy vydávajú „určenie oplôtkov“, čiže súhlas na oplozenie mladých lesných porastov a lesných kultúr.

Výsledky poukázali na to, že najviac konaní sa z lesníckych činností týka spracovania ka-lamity v 5. stupni ochrany. Tieto sa v prípadoch, keď žiadosť podal obhospodarovateľ skončili vždy zamietnutím žiadosti.

Z ďalších činností sa žiadosti týkali výstavby lesných ciest a zväžnic a oplozenia pozemku za hranicami zastavaného územia obce.

Neboli identifikované žiadne konania o aplikovaní chemických látok a hnojív, najmä pes-ticídov, toxických látok, priemyselných hnojív a silážnych štiav pri lesohospodárskej činnos-ti; ani o rozširovaní nepôvodných druhov; ani o ťažbe drevnej hmoty holorubným hospodár-skym spôsobom; ani o umiestnení stavby na lesných pozemkoch v chránených územiach a to ani na okresných úradoch ani na SIŽP.

Pre obhospodarovanie lesov má veľký význam vydanie rozhodnutia včas. Podľa zákona OPK § 85 ods. 1 vydá orgán ochrany prírody rozhodnutie do 30 dní odo dňa začatia konania, ak je prípad zložitý, môže byť doba predĺžená, najviac však o štyri mesiace, a ak je pre posú-denie potrebná sezóna, potom jeden rok.

V roku 2015 ani v jednom prípade nebolo vydané rozhodnutie v lehote do 30 dní, väčšinou boli vydané do 4 mesiacov odo dňa začatia konania, najdlhšie trvalo vydanie rozhodnutia 1 rok. Ani v rokoch 2017 a 2018 ku kalamitám neboli rozhodnutia vydané v lehote do 30 dní, jedno bolo vydané po 2 mesiacoch a druhé až po 2 mesiacoch a 3 týždňoch.

Zaujímavým je rozhodnutie, v ktorom konanie začalo upozornením obce na kalamitu v 5. stupni ochrany, kde popadané stromy ohrozujú návštevníkov tejto lokality. Rozhodnutie bolo vydané na tretí deň. Pritom žiadosť nespĺňala ani všetky náležitosti, chýbala zákonom predpísaná príloha. Podľa § 82 ods. 2 zákona OPK prílohou žiadosti má byť súhlas vlastní-ka, správcu, prípadne nájomcu pozemku, na ktorom sa má požadovaná činnosť vykonávať, ak žiadateľ nie je jeho vlastníkom, správcom alebo nájomcom. Úrad následne v rozhodnutí konštatuje že zabezpečovacie práce môžu byť vykonané iba s predchádzajúcim riadnym sú-

hlasom vlastníka, správcu, prípadne nájomcu dotknutých pozemkov. Práca má vykonať buď žiadateľ alebo správca turistického chodníka (Klub slovenských turistov).

Čo sa týka opлотenia mladých lesných kultúr, analyzované konanie poskytnuté obhospodarovateľom trvalo 2 a pol mesiaca. Ešte dlhší čas trvalo konanie o výstavbe lesných ciest a zväžnic v 2. stupni ochrany, kde sa obhospodarovateľ odvolaním snažil dosiahnuť cieľ. Celé konanie od podania žiadosti o odborné stanovisko na okresný úrad po doručenie zamietavého rozhodnutia z MŽP SR trvalo viac ako 2 roky a 2 mesiace.

Identifikácia relevantných aktérov a policy arény

Z pohľadu policy analysis je územná ochrana na lesných pozemkoch opatrenie s materiálnym aj nemateriálnym výkonom. Opatrenia s materiálnym výkonom súvisia najmä s budovaním lesnej infraštruktúry (lesné cesty, zväžnice a pod.) a náhrady za obmedzenie obhospodarovania. Opatrenia s nemateriálnym výkonom sa týkajú PSL a ochrany lesných pozemkov v chránených územiach. Prevažujúci účinok je pri vnímaní povoľovania výnimiek redistributívny, pretože z pohľadu zainteresovaných aktérov prerozdeľuje náklady a úžitky medzi skupinami v spoločnosti. Jedna skupina pociťuje prírastok úžitkov a iná prírastok nákladov. Klasifikácia opatrenia verejnej politiky podľa jeho vlastností sa snaží odpovedať na otázku, z čoho vlastne pozostáva program alebo opatrenie. Územná ochrana na lesných pozemkoch sa zakladá na vzťahu nadriadenosti medzi verejnou inštitúciou (úrad ŽP, SIŽP) a adresátom (obhospodarovateľ lesa), kde adresát musí žiadať o povolenie určitého konania, v našom prípade o udelenie výnimky zo zákazu činností.

Pri územnej ochrane na lesných pozemkoch môžeme policy arénu opísať ako konfliktnú, pretože proti sebe stoja vlastníci/obhospodarovatelia lesa a orgány štátnej správy životného prostredia, ktorý sa snažia o čo najširšiu ochranu prírody na lesných pozemkoch vo vyšších stupňoch ochrany. V prípade opatrení lesného hospodárstva je táto oblasť posudzovaná hlavne v implementačnej fáze opatrení, kde vznikajú konflikty medzi rôznymi aktérmi (policy sieť) a na rôznej úrovni. Územná ochrana na lesných pozemkoch je upravená v zákone č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny.

V procese implementácie vstupujú do policy arény nasledovní aktéri:

- Štátna správa ŽP (okresné úrady odbor starostlivosti o ŽP, okresný úrad v sídle kraja – odbor opravných prostriedkov, SIŽP, ŠOP SR, MŽP)
- Štátna správa LH (OPL, OOP, MPRV SR)
- Vlastníci a obhospodarovatelia lesov
- štátne inštitúcie a organizácie ako napríklad Slovenský vodohospodársky podnik alebo Slovenský pozemkový fond)
- obce
- fyzické a právnické osoby
- environmentálne NGO (napríklad VLK, Združenie bytových samospráv Bratislava, Prales, Slovenská ornitologická spoločnosť).

Implementácia sa týka územnej ochrany na lesných pozemkoch sa týka vydávania rozhodnutí na rôznych stupňoch štátnej správy ŽP.

Evaluácia sa označuje ako záverečná fáza riešenia politického problému a posudzuje výsledky formulácie a implementácie opatrenia alebo programu (Krott 2001). Hodnotenie účinkov opatrenia sa vzťahuje na zainteresovaných aktérov v policy sieti aj na záujmy aktérov v policy aréne (Šálka 2006).

Implementačná a evalvačná analýza

Analýza dĺžky konaní poukázala na to, že okrem jedného prípadu nebolo žiadne konanie ukončené do 30 dní. Aj keď zákon umožňuje zložitú konanie predĺžiť, je pozoruhodné, že pri konaniach o spracovaní kalamity základná 30 dňová lehota pre rozhodnutie nepostačuje a pri konaní o riešení situácie vzniknutej po kalamite v 5. stupni ochrany, kde popadané stromy ohrozujú návštevníkov tejto lokality, postačujú na vydanie rozhodnutia, ktorým sa povolili zabezpečovacie práce 3 dni. Vzhľadom na neistotu, ktorú dlhé konania pre žiadateľov prinášajú, ako aj na riziko poškodenia majetku, ak sa povolené činnosti včas nevykonajú, by bolo vhodné prijať postupy, ktoré by umožnili úradom rozhodovať v základnej 30 dňovej lehote.

Lesníckych činností sa týkalo 18 rozhodnutí (5 %) vydaných úradmi ŽP, z toho v 16 prípadoch išlo o spracovanie kalamity v 5. stupni ochrany. Ani v jednom prípade nebola výnimka povolená. Tieto konania nepriamo ustanovuje ako povinnosť pre obhospodarovateľov lesa zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v § 28 ods. 2. Čiže len dve z 393 rozhodnutí predstavujú iný stret záujmov obhospodarovateľov lesov a ochrany prírody. Išlo o výstavbu lesných ciest a zväznic. V jednom prípade sa vyhovel žiadosti a bol udelený súhlas (2. stupeň ochrany) a v druhom sa žiadosti nevyhovelo (3. stupeň ochrany).

Zvyšné rozhodnutia úradov ŽP sa najčastejšie týkali povolenia najrôznejších rekreačných činností (37 %) a povolenia vjazdu motorového vozidla do chráneného územia (20 %). Zaujímavým výsledkom je analýza účastníkov konania, ktorá preukázala, že účastníkmi konania okrem štátnych inštitúcií (napr. Slovenský vodohospodársky podnik, Slovenský pozemkový fond, Lesy SR, š. p.) sú najmä obce a fyzické osoby. Do konaní s vyšším ako druhým stupňom ochrany sa prihlasovali aj mimovládne organizácie zamerané na ochranu prírody a krajiny (Lesoochranárske zoskupenie VLK, Združenie bytových samospráv Bratislava, OZ PRALES, Slovenská ornitologická spoločnosť). Ani v jednom prípade neboli účastníkmi konania združenia vlastníkov a obhospodarovateľov lesov, inštitúcie štátnej správy, alebo odborné organizácie z oblasti lesného hospodárstva (LH).

Pre obhospodarovanie lesov má veľký význam včasné vydanie rozhodnutia. Ani v jednom prípade nebolo rozhodnutie vydané v lehote do 30 dní, väčšinou boli vydané do štyroch mesiacov odo dňa začatia konania, najdlhšie trvalo vydanie rozhodnutia jeden rok.

Výskum potvrdil nízky počet konaní orgánov štátnej správy ochrany prírody, ktoré sa týkajú lesníckych činností. Podľa sprostredkovaných informácií to bolo od roku 2009 asi 8 % konaní (vrátane tých, ktoré sa žiadali za účelom výskumu). Najviac žiadostí sa týka spracovania kalamity a sprístupňovania porastov. Potvrdilo sa aj zistenie, že celkovo je najviac konaní ohľadom rekreačných aktivít na lesných pozemkoch. K nízkemu podielu konaní, ktorých predmetom sú lesnícke činnosti môže spočívať vo fakte, že požiadavky ochrany prírody sú vznesené pri príprave a schvaľovaní Programu starostlivosti o lesy (PSL). Mimovládne organizácie namietali, že PSL nie je konsenzuálny dokument. Požiadavky síce sú vznesené, no nie akceptované.

Potvrdil sa aj dlhý čas konaní. Na jednej strane je nespokojnosť zástupcov lesníckej praxe pre škody, ktoré hrozia na majetku, ak je konanie prídlhé a na strane druhej, argumenty ochranárov o zložitosti problematiky, ktorá ovplyvňuje dĺžku konaní. Boli uvedené rôzne príklady z praxe zástupcov štátnej správy LH ku kompetentnosti resp. nekompetentnosti zástupcov mimovládnych organizácií a ako sa môže neúmerne predĺžiť vlastné konanie, jeho prerušením z dôvodu konania o tom, či osoba je účastník konania alebo nie.

Odborné podklady týkajúce sa požiadaviek ochrany prírody sú na základe zákona o OPK doručované ku konaniam na orgány štátnej správy LH a sú záväzné, zatiaľ čo pre rozhodovaciu činnosť orgánov štátnej správy ochrany prírody, nie sú vyžadované odborné podklady od lesníckych inštitúcií.

Poukázané bolo aj na duplicitu stanovísk doručovaných zo štátnej správy ŽP v oblasti ochrany prírody a zo Štátnej ochrany prírody SR ku konaniam o PSL. Ide často o niekoľkonásobne opakované požiadavky, kedy sú jednotlivé stanoviská bez akejkoľvek zmeny obsahu kopírované a následne doručované od rôznych subjektov ochrany prírody.

Vzhľadom na zistenia z panelovej diskusie sa pozornosť výskumu v roku 2017 zamerala na konania týkajúce sa PSL. Zanalyzovaných bolo 30 dokumentácií z vyhotovenia PSL z OOP Okresného úradu Prešov a z OOP Okresného úradu Banská Bystrica.

V každom konaní predložili svoje požiadavky úrady ŽP. Ich vyjadrenia sú pre konajúci orgán štátnej správy LH záväzné. Spolu vzniesli 119 požiadaviek. Z toho bolo 78 (66 %) všeobecných a 41 (34 %) konkrétnych, priestorovo viazaných požiadaviek, ktoré sa týkali 650 konkrétnych jednotiek priestorového rozdelenia lesa (JPRL). Najčastejšie požiadavky sa týkali drevinového zloženia, hospodárskeho spôsobu a formy, ponechávania drevnej hmoty v porastoch, zákresov chránených území v mapových podkladoch a ich podchytenie v opise. Z celkového počtu vznesených požiadaviek boli dve uznané čiastočne a 46 (39 %) nebolo zapracovaných do PSL vôbec. Z množstva neuznaných, bolo 32 (27 %) požiadaviek nesprávne formulovaných, nakoľko nesúviseli so schvaľovaním PSL, ale s realizáciou PSL.

Ďalšími účastníkmi konaní boli správcovia rôznych produktovodov (voda, plyn, elektrina). Ich požiadavky, ktoré súviseli so schvaľovaním PSL boli všetky akceptované. Požiadavky, ktoré súviseli s realizáciou PSL boli zamietnuté.

Do piatich z analyzovaných konaní sa zapojili mimovládne organizácie so záujmom o ochranu prírody (Lesoochranárske zoskupenie VLK a OZ PRALES). Spolu vzniesli 19 požiadaviek, z toho bolo deväť všeobecných a desať požiadaviek sa viazalo na konkrétne JPRL (celkovo bolo dotknutých 36 JPRL). V každom konaní žiadali mimovládne organizácie zákaz akejkoľvek činnosti, predpis bez zásahu buď pre konkrétne JPRL, alebo aj pre celý lesný celok (všeobecná požiadavka). Požiadavky, ktoré sa týkali zákazu akejkoľvek činnosti, boli v jednom prípade do PSL zapracované úplne (viazali sa na 5 JPRL) a čiastočne sa vyhovel jednej všeobecnej požiadavke v 5. stupni ochrany a jednej konkrétnej požiadavke v 8 JPRL. V jednom JPRL bola požiadavka na zákaz akejkoľvek činnosti zamietnutá. Ostatné požiadavky, ktoré sa týkali hospodárskych spôsobov a foriem, ponechávania drevnej hmoty v porastoch, zákazu akejkoľvek činnosti (predpis bez zásahu) v nižších ako 5. stupni ochrany, časového obmedzenia pri lesohospodárskej činnosti, ochrany vodárenských zdrojov (tokov a pramenísk), úprav modelov hospodárenia (predpis) v biotopoch európskeho a národného významu boli zamietnuté. V troch prípadoch sa mimovládne organizácie odvolali, všetky odvolania boli rozhodnutím MPRV SR zamietnuté.

Reakcie adresátov

Analýza ukázala nízky počet konaní o lesníckych činnostiach. Adresáti, v našom prípade lesné podniky resp. obhospodarovatelia alebo majitelia lesov nevyužívajú často tento inštitút. Stret záujmov ochrany prírody a lesného hospodárenia v chránených územiach predstavovalo sprístupňovanie porastov, čiže výstavba lesných ciest a zväznic, ktorá v roku 2015 ešte nebola predmetom schvaľovania PSL. V PSL s rokom začiatku plánu 2017 už môže byť aj prieskum a plán lesnej dopravnej siete súčasťou PSL. Aj konania sa v čase menia a vyvíjajú.

Zistené implementačné nedostatky

1. **Vysoký počet konaní týkajúcich sa rekreačných činností**, čo dokumentuje chýbajúce návštevné poriadky chránených území.
2. Výsledok **konania o povolení spracovania kalamity v 5. stupni ochrany** je vždy rovnaký a konania predstavujú zbytočnú byrokratickú záťaž pre obhospodarovateľov lesov, aj pre úrady ŽP.
3. **Dĺžka konania**. Dlhé konania orgánov štátnej správy ŽP. Skrátene dĺžky konania je rozhodujúce najmä pri žiadostiach týkajúcich sa ochrany lesa pred pôsobením škodlivých činiteľov, vrátane sprístupňovania porastov.
4. **Neúčast orgánov štátnej správy a odborných inštitúcií LH a združení vlastníkov a obhospodarovateľov lesov v konaniach, ktoré vedú orgány štátnej správy ŽP**. Naopak pomerne vysoká účasť orgánov štátnej správy ŽP, odborných organizácií ochrany prírody a mimovládnych organizácií so záujmom o ochranu prírody v konaniach, ktoré vedú orgány štátnej správy LH. Orgány štátnej správy ŽP by mali mať pre správnu rozhodovaciu činnosť k dispozícii stanoviská štátnej správy LH a odborných organizácií LH. Napríklad o vývoji škodlivých činiteľov, aby rozhodovanie štátnej správy ŽP malo k dispozícii pre posúdenie žiadosti úplné informácie. Vplyv škodlivých činiteľov sa hranicami chráneného územia nemení.
5. Vysoký počet požiadaviek, ktoré **nesúviseli** so schvaľovaním PSL, ale s realizáciou PSL. Chýba kooperácia štátnej správy a inštitúcií ŽP so štátnou správou a inštitúciami LH by prispela k zefektívneniu ich činnosti.
6. **Nedostatočná koordinácia medzi ŠS LH a ŠS ŽP**. Pri rozhodovaní je dôležitá spolupráca štátnej správy a odborných organizácií ochrany prírody (napr. ŠOP). Nami analyzované rozhodnutia vôbec nepoukazujú na existenciu spolupráce so štátnou správou, prípadne odbornými organizáciami v oblasti lesného hospodárstva. Pritom pri rozhodovaní napríklad o Programoch starostlivosti o les je situácia opačná, a stanoviská a podmienky zo strany štátnej správy a odborných organizácií životného prostredia prichádzajú často.

Syntéza poznatkov

Obmedzenia upravené zákonom č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny (OPK) výrazne ovplyvňujú hospodárenie na lesných pozemkoch. Najvýraznejšie obmedzenia sa týkajú území v štvrtom a piatom stupni ochrany, kde hospodárenie v lesoch v chránených územiach prednostne upravuje zákon o OPK. Jedná sa predovšetkým o povoľované činnosti v lese (napr. lesné cesty, aplikácia chemických látok) a taktiež aj vyhotovovanie programov starostlivosti o les (PSL) ako dokumentácie OPK. V rámci týchto činností dochádza ku stretu záujmov medzi ochranou prírody a lesným hospodárstvom.

Analýzovali sme rozhodnutia z konaní na okresných úradoch v sídle kraja odborov starostlivosti o životné prostredie (393) a Slovenskej inšpekcie životného prostredia za rok 2015 (9 rozkazov, 19 rozhodnutí) týkajúcich sa územnej ochrany. Súčasne sme analyzovali aj dokumentáciu obhospodarovateľa lesov týkajúcu sa konaní vyplývajúcich to zákona o OPK (9). Z konaní na úradoch vyplýva, že len veľmi nízke percento konaní sa týka lesníckych činností, a to konkrétne 5 % rozhodnutí vydaných okresnými úradmi v sídle kraja a 7 % rozhodnutí vydaných SIŽP. Rozhodnutia sa týkali predovšetkým povolení na spracovanie kalamity v 5. stupni a na výstavbu lesných ciest. Konania u obhospodarovateľa lesov sa týkali najmä

spracovania kalamity, stavby ciest a oplotenia pozemku za hranicami zastavaného územia obce. Ďalej sa zistilo, že ani v jednom prípade nebolo vydané rozhodnutie v lehote do 30 dní, väčšinou boli vydané do 4 mesiacov odo dňa začatia konania, pričom najdlhšie trvalo vydanie rozhodnutia 1 rok.

Vykonané analýzy ukázali, že územná ochrana je vzhľadom na povoľovanie výnimiek účinná, pretože výnimky nie sú udeľované a žiadostí je tiež málo. Zbytočnú byrokratickú záťaž nielen pre obhospodarovateľa, ale aj štátnu správu spôsobuje povoľovanie spracovania kalamity v 5. stupni. Územná ochrana je vzhľadom na udeľovanie súhlasu účinná, pretože tento nie je udeľovaný automaticky bez individuálneho posúdenia žiadosti. Najzávažnejší implementačný nedostatok je dĺžka konaní, ktoré trvajú dlhšie ako je zákonná lehota. Na záver môžeme konštatovať, že tento nástroj má vysokú precíznosť účinku.

Pri výskume 402 konaní bola len v jednom prípade povolená výnimka zo zakázaných činností. Zakázaných činností sa týkali len konania o spracovaní kalamity (spolu 19 x), ktoré nepriamo ustanovuje ako povinnosť pre obhospodarovateľov lesa zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v § 28 ods. 2. Okrem jedného iniciovali tieto konania práve obhospodarovateľa.

Ostatné konania sa týkali lesníckych činností na ktorých vykonanie sa vyžaduje súhlas orgánu ochrany prírody. Zo štyroch konaní bol v dvoch prípadoch vydaný súhlas a dve žiadosti boli zamietnuté.

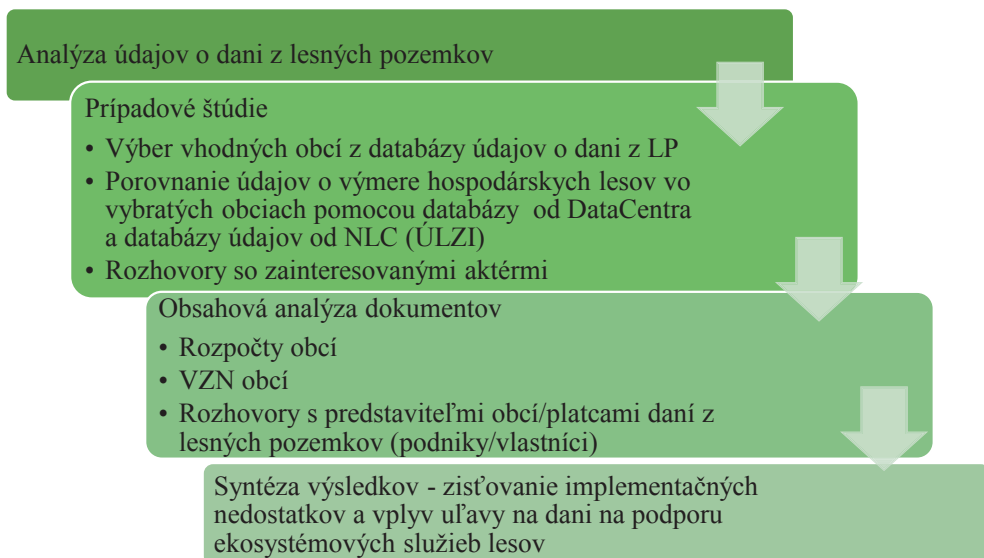
Účinnosť regulatívnych opatrení ochrany prírody a krajiny nie je oslabená možnosťou povolenia výnimky zo zakázaných činností v územiach s druhým, tretím, štvrtým alebo piatym stupňom ochrany, výnimky nie sú udeľované. Účinnosť regulatívnych opatrení nie je oslabená ani pri udeľovaní súhlasu, lebo tento nie je udeľovaný bez individuálneho posúdenia žiadosti. V analýze sú konania o rovnakej činnosti (výstavba lesných ciest a zväznic) v 2. stupni ochrany, pričom v jednom prípade sa žiadosti vyhovel a v druhom bola zamietnutá.

4.2 Daň z lesných pozemkov

Dane patria medzi ekonomické nástroje verejnej politiky. Ich účelom je získanie prostriedkov používaných na financovanie výdavkov verejného sektora. Analýza je zameraná na implementáciu Zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej zákon o miestnych daniach) ktorý bol v roku 2014 novelizovaný. Zmena spočívala v stanovení limitu na ročnú sadzbu dane za lesné pozemky, kedy ju obce môžu stanoviť maximálne do výšky 2,5 % zo základu dane, čo malo značný vplyv na rozpočet niektorých slovenských obcí ako aj na niektoré lesné podniky, ktorým sa daňová povinnosť zvýšila.

Metodický prístup k analýze dani z lesných pozemkov

Obrázok popisuje metodický postup pri vypracovaní implementačnej a evalvačnej analýzy dane z lesných pozemkov.



Obrázok 3: Metodický prístup k analýze daní z lesných pozemkov

Zdroj: Vlastné spracovanie

Efektívnosť zhromažďovania údajov a dokumentov je spätá s nadviazaním spolupráce s kľúčovými aktérmi verejnej politiky na národnej aj lokálnej úrovni. Medzi kľúčových aktérov sme zaradili aj DataCentrum, ktoré nám poskytlo údaje o daniach z lesných pozemkov za roky 2013 – 2016, ktoré boli pripravené z formulárov Výkaz o dani z nehnuteľnosti za jednotlivé roky podľa našich požiadaviek, ktoré boli odsúhlasené zamestnancami MF SR dňa 09.10.2017. Požadované údaje sa nachádzali v rôznych súboroch, z ktorých sme následne pomocou databázových programov vytvorili zjednocujúcu databázu s vybratými údajmi, ktoré zobrazuje tabuľka 1.

Tabuľka 1: Štruktúra databázy – daň z lesných pozemkov

Lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy § 6 ods. 1 písm. d) zákona o miestnych daniach	
Identifikačné údaje	Kód obce, okres, názov obce, počet daňovníkov za jednotlivé roky
Celková výmera pozemkov podliehajúca dani v m ²	Neoslobodené pozemky, so zníženou daňou, oslobodené
Údaje o príjmoch do obecného rozpočtu v eurách	Vyrubená daň, zaplatená daň, suma zníženej dane §17 ods. 2 zákona

Zdroj: Vlastné spracovanie

Implementačný proces dane z lesných pozemkov bol skúmaný pomocou prípadových štúdií (tabuľka 2). V spoločenských a prírodných vedách je prípadová štúdia výskumná metóda zahŕňajúca dôkladné, hĺbkové a podrobné preskúmanie študijného predmetu (prípady), ako aj súvisiace kontextuálne podmienky (MILFS, DUREPOS, WIEBE 2010). Prípadová štúdia je

metóda kvalitatívna, pretože dokáže dokonale splniť základné ciele kvalitatívneho výskumu, tým že skúma súčasné fenomény do ich hĺbky v ich skutočnom kontexte, najmä v prípadoch, kedy nie sú hranice medzi fenoménom a jeho kontextom úplne jasne (YIN 2009 s. 18). Metodika prípadovej štúdie bola nasledovná:

1. Analýza dokumentov (najmä legislatívy a VZN obcí)
2. Štruktúrované rozhovory
 - a) Obec
 - b) Lesný podnik
 - c) Iné subjekty (na základe získaných kontaktov z rozhovorov)
3. Analýza získaných údajov
4. Zhrnutie výsledkov a identifikácia nedostatkov v implementácii daňovej povinnosti v obci.

Tabuľka 2: Prípadové štúdie

Prípadová štúdia	Prípad
PR 1	Obec, ktorej sa novela zákona o miestnych daniach nedotkla
PR 2	Obec, ktorá poskytla fakultatívnu úľavu/oslobodenie od dani
PR 3	Obec, ktorá znížila/oslobodila lesné pozemky od dani podľa zákonom stanovených podmienok (obligatórna úľava/oslobodenie)
PR 4	Obec, ktorej príjem z dani z lesných pozemkov sa znížil po novele zákona č. 582/2004
PR 5	Obec, ktorej sa príjem z dani z lesných pozemkov zvýšil po dani novele zákona č. 582/2004
PR 6	Lesný podnik/vlastník, ktorý je daňovníkom vo viacerých obciach
PR 7	Lesný podnik/vlastník, ktorého sa vyrubená daň z lesných pozemkov zvýšila
PR 8	Lesný podnik/vlastník, ktorého sa vyrubená daň z lesných pozemkov znížila

Zdroj: Vlastné spracovanie

Základnou metódou zberu informácií v rámci prípadových štúdií budú rozhovory so zainteresovanými aktérmi a analýza vybraných dokumentov. Obsahová analýza dokumentov bude zameraná na zber relevantných informácií o prípadoch z VZN obcí a rozpočtov. Podstatou metódy rozhovorov (interview) je získavanie informácií od zainteresovaných aktérov formou odpovedí na otázky. V štruktúrovanom rozhovore sú otázky a alternatívy odpovedí vopred dané. Neštruktúrovaný rozhovor sa vyznačuje otvorenosťou ľudského uvažovania a otázky sú široké a globálne (PROKŠA, HELD A KOL. 2008). My sme si zvolili kombináciu daných metód a to pološtrukturovaný rozhovor. Rozhovor má otázky tematicky organizované a dopytovaný aktér má maximálnu voľnosť odpovedí. Základnou metódou zberu informácií v rámci prípadových štúdií boli pološtrukturované rozhovory so zainteresovanými aktérmi a analýza vybraných dokumentov. Obsahová analýza dokumentov bola zameraná na zber relevantných informácií o prípadoch z nariadení obcí a rozpočtov. Štruktúra rozhovorov s predstaviteľmi obcí bola nasledovná:

- Otázky zamerané na finančné zdroje obce pred novelou zákona č. 582/2004 o miestnych daniach v znení neskorších predpisov.
- Otázky zamerané na návrh úpravy zákona č. 582/2004 o miestnych daniach v znení neskorších predpisov.

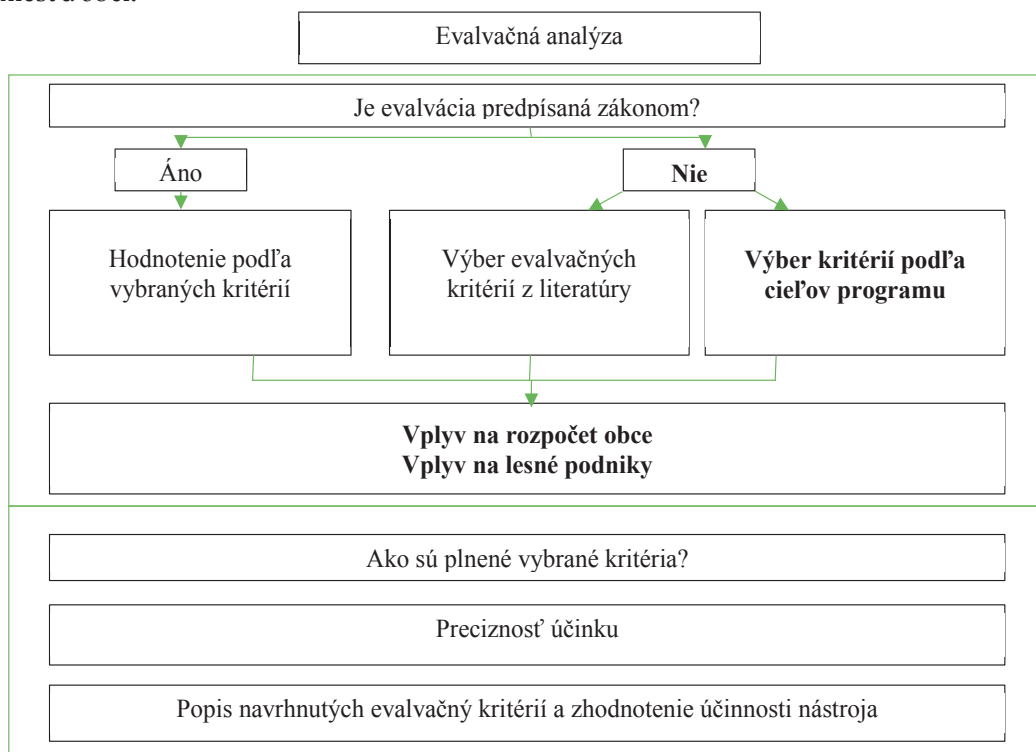
- Otázky zamerané na riešenie problémov po schválení zákona č. 582/2004 o miestnych daniach v znení neskorších predpisov.
- Otázky zamerané na súčasný stav.
Štruktúra rozhovorov s predstaviteľmi lesných podnikov bola nasledovná:
- Otázky zamerané na finančné zdroje podniku pred novelou zákona č. 582/2004 o miestnych daniach v znení neskorších predpisov.
- Otázky zamerané na návrh úpravy zákona č. 582/2004 o miestnych daniach v znení neskorších predpisov.
- Otázky zamerané na riešenie problémov po schválení novely zákona č. 582/2004 o miestnych daniach v znení neskorších predpisov.

Evalvačný výskum bude prebiehať na základe všeobecnej evalvačnej schémy, na základe ktorej budeme identifikovať účinnosť a efektívnosť vybratého nástroja pomocou nasledujúceho postupu (obrázok 4).

Daň z lesných pozemkov bola hodnotená nasledovne:

1. Dopad novely zákona na aktérov a analýza ich správania
 - a) Vplyvy na rozpočet obce (porovnanie 2014 a 2015)
 - b) Vplyvy na podnikateľské prostredie – lesné podniky

Cieľom prípadových štúdií bolo analyzovať implementačný proces pri dani z lesných pozemkov a identifikovať implementačné nedostatky z pohľadu zainteresovaných aktérov, a to dopad novely zákona o nehnuteľnosti na vybrané obce. Celkovo bolo analyzovaných 20 miest a obcí.



Obrázok 4: Evalvačná analýza dane z lesných pozemkov

Zdroj: vlastné spracovanie

Analýza súčasného stavu výberu dani z lesných pozemkov na Slovensku za roky 2013 – 2016

Daň z lesných pozemkov patrí rovnako ako daň zo stavieb a bytov/nebytových priestorov do sústavy dane z nehnuteľnosti. Je upravená zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Bližšie špecifiká dane z lesných pozemkov sú uvedené v tabuľke 3. V zmysle zákona podliehajú dani z nehnuteľností len hospodárske lesy. Lesy ochranné a lesy osobitného určenia sú od dane oslobodené.

Tabuľka 3: Daň z lesných pozemkov a jej špecifiká

Daň z lesných pozemkov = základ dane x sadzba dane			
Daňovník	Vlastník pozemku		
	Správca pozemku vo vlastníctve	štátu	ktorý je zapísaný v katastri nehnuteľností
		obce	
		VÚC	
Predmet dane	Lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy		
	Rybníky s chovom rýb		
	Ostatné hospodársky využívané vodné plochy		
Základ dane	Hodnota pozemku bez porastov (výmera pozemku v m ² x zistená hodnota 1 m ² pozemku podľa platných predpisov)		
Sadzba dane	Ak správca dane neurčí inak tak je 0,25 %. Možnosť 10 násobného zvýšenia za zákonom stanovených podmienok.		
Úľava na dani	Zníženie/oslobodenie od dani z lesných pozemkov za zákonom stanovených podmienok		

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavby v znení neskorších predpisov

Medzi najzávažnejšie zmeny týkajúce sa dane ako nástroja verejnej politiky bola novela zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach, ktorou sa zaviedla horná hranica sadzby pri dani z lesných pozemkov. Novela zákona účinná od 15.10.2014 určila, že u pozemkov uvedených v § 6 ods. 1 písm. D – lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy, rybníky s chovom rýb a ostatné hospodársky využívané vodné plochy ročná sadzba dane z pozemkov nesmie presiahnuť 5-násobok zákonnej ročnej sadzby dane z pozemkov vo výške 0,25 %. Predmetné ustanovenie bolo v roku 2014 novelizované druhýkrát. Podľa tohto ustanovenia ročná sadzba dane z lesných pozemkov, na ktorých sú hospodárske lesy, nesmie byť vyššia ako 10-násobok ročnej sadzby dane z pozemkov, tzn. nesmie byť vyššia ako 2,5 %. Novelizovaným ustanovením účinným od 1. 12. 2014 sa upravilo, že ak správca dane všeobecne záväzným nariadením ustanoví ročnú sadzbu dane pri lesných pozemkoch, na ktorých sú hospodárske lesy vyššiu ako 10-násobok ročnej sadzby dane z pozemkov, uplatní sa ročná sadzba dane z pozemkov uvedená vo výške 0,25 %.

Od dane sú oslobodené (obligatórna úlava na dani z lesných pozemkov):

- Pozemky vo vlastníctve obce, ktorá je správcom dane, a pozemky vo vlastníctve alebo v správe mestských častí v Bratislave a Košiciach,

- pozemky vo vlastníctve iného štátu užívané fyzickými osobami, ktoré požívajú výsady a imunitu podľa medzinárodného práva a nie sú štátnymi občanmi Slovenskej republiky, za predpokladu, že je zaručená vzájomnosť,
- pozemky alebo ich časti vo vlastníctve cirkví a náboženských spoločností registrovaných štátom, ktoré slúžia na vzdelávanie, na vedeckovýskumné účely alebo na vykonávanie náboženských obradov,
- pozemky alebo ich časti vo vlastníctve verejných vysokých škôl alebo vo vlastníctve štátu v správe štátnych vysokých škôl slúžiace na vysokoškolské vzdelávanie alebo na vedeckovýskumné účely,
- pozemky alebo ich časti vo vlastníctve verejných výskumných inštitúcií alebo vo vlastníctve štátu v správe Slovenskej akadémie vied slúžiace na vedeckovýskumné účely,
- pozemky alebo ich časti vo vlastníctve štátu alebo samosprávnych krajov slúžiace materským školám, na základné vzdelávanie, na stredné vzdelávanie a na vyššie odborné vzdelávanie a slúžiace strediskám praktického vyučovania a ak sú v zriaďovateľskej pôsobnosti štátu alebo samosprávnych krajov,
- pozemky verejne prístupných parkov vo vlastníctve zdravotníckych zariadení poskytujúcich ústavnú zdravotnú starostlivosť,
- pozemky vo vlastníctve Slovenského Červeného kríža.

Správca dane môže všeobecne záväzným nariadením podľa miestnych podmienok v obci alebo jej jednotlivjej časti ustanoviť zníženie dane z pozemkov alebo oslobodiť od dane z lesných pozemkov (fakultatívna úľava):

- pozemky vo vlastníctve právnických osôb, ktoré nie sú založené alebo zriadené na podnikanie,
- pozemky, na ktorých sú cintoríny, kolumbáriá, urnové háje a rozptylové lúky,
- močiare, plochy slatín a slancov, rašeliniská, remízky, háje, vetrolamy a pásma hygienickej ochrany vodných zdrojov I. stupňa a II. stupňa, pásma ochrany prírodných liečivých zdrojov I. stupňa a II. stupňa a zdrojov prírodných minerálnych vôd stolových I. stupňa a II. stupňa,
- časti pozemkov, na ktorých sú zriadené meračské značky, signály a iné zariadenia bodov, geodetických základov, stožiare rozvodu elektrickej energie, stĺpy telekomunikačného vedenia a televízne prevádzkače, nadzemné časti zariadení na rozvod vykurovacích plynov a pásy pozemkov v lesoch vyčlenené na rozvod elektrickej energie a vykurovacích plynov,
- pozemky verejne prístupných parkov, priestorov a športovísk,
- pozemky v národných parkoch, chránených krajinných oblastiach, chránených areáloch, prírodných rezerváciách, národných prírodných rezerváciách, prírodných pamiatkach, národných prírodných pamiatkach, chránených krajinných prvkoch, vo vyhlásených ochranných pásmach s tretím a štvrtým stupňom ochrany a územiach medzinárodného významu,
- pozemky funkčne spojené so stavbami slúžiacimi verejnej doprave,
- pozemky užívané školami a školskými zariadeniami,
- lesné pozemky od nasledujúceho roka po vzniku holiny do roku plánovaného začatia výchovnej ťažby (prvej prebierky),
- pozemky, ktorých hospodárske využívanie je obmedzené vzhľadom na podkopanie, ich umiestnenie v oblasti dobývacích priestorov alebo pásiem hygienickej ochrany vody II.

a III. stupňa, ochranu a tvorbu životného prostredia, ich postihnutie ekologickými katastrofami, nadmerným imisným zaťažením, na pozemky rekultivované investičným zúrodňovaním okrem rekultivácií plne financovaných zo štátneho rozpočtu, na rokliny, výmole, vysoké medze s kroviskami alebo kamením, pásma ochrany prírodných liečivých zdrojov II. a III. stupňa a zdrojov prírodných minerálnych vôd stolových II. a III. stupňa, na genofondové plochy, brehové porasty a iné plochy stromovej a krovinatej vegetácie na nelesných pozemkoch s pôdoochranou, ekologickou alebo krajinotvornou funkciou,

- pozemky, ktorých vlastními sú fyzické osoby v hmotnej núdzi <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/582/20180101 - poznamky.poznamka-19> alebo fyzické osoby staršie ako 62 rokov, ak tieto pozemky slúžia výhradne na ich osobnú potrebu,
- pozemky okrem pozemkov v zastavanej časti obce, na ktorých vykonávajú samostatne hospodáriaci roľníci poľnohospodársku výrobu ako svoju hlavnú činnosť.

V pôvodnom zákone č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľností vyplývalo oslobodenie lesných pozemkov od dane pre pozemky od nasledujúceho roka po vzniku holiny do roku plánovaného začatia výchovnej ťažby (prvej prebierky), priamo zo zákona a nezáviselo od rozhodnutia správcu dane, pretože sa jedná o nákladové štádium vývoja lesného porastu. Zo zákona taktiež vyplývala obligatórna úľava na dani pre pozemky národných parkov.

Popis procesu implementácie – výberu daní v SR za sledované obdobie

V sledovanom období došlo ku zmenám v celkovej výmere lesných pozemkov vykazovaných v daňových priznaniach, ako aj v ich štruktúre z hľadiska úrovne zdaňovania (tabuľka 4). V rokoch 2014 a 2015 sa postupne zvýšila výmera z 1 055 615 ha na 1 127 372 ha, čo predstavuje nárast o cca 7 %. V ďalšom roku bola zmena iba minimálna. Z celkovej vykazovanej výmery až 90 % pozemkov podlieha daňovej povinnosti v plnej miere. K zmene došlo v štruktúre pozemkov čiastočne alebo plne oslobodených od daňovej povinnosti. Až o 102 % narástla výmera pozemkov zaradených do kategórie čiastočného zníženia daňovej povinnosti, čo v absolútnych číslach predstavuje navýšenie o 7 045,29 ha.

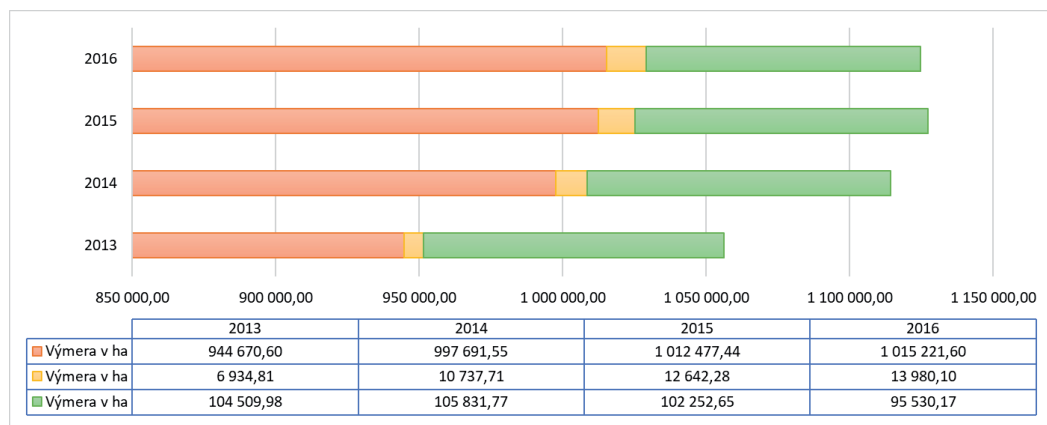
Tabuľka 4: Celková výmera pozemkov vykazovaná v daňových priznaniach¹

		2013	2014	2015	2016
Podliehajúce plnej výške dani	Výmera v ha	944 670,60	997 691,55	1 012 477,44	1 015 221,60
	Medziročná zmena	–	5,61 %	1,48 %	0,27 %
So zníženou sadzbou dane	Výmera v ha	6 934,81	10 737,71	12 642,28	13 980,10
	Medziročná zmena	–	54,84 %	17,74 %	10,58 %
Od dane oslobodené	Výmera v ha	104 509,98	105 831,77	102 252,65	95 530,17
	Medziročná zmena	–	1,26 %	–3,38 %	–6,57 %
Spolu	Výmera v ha	1 056 115,39	1 114 261,02	1 127 372,37	1 124 731,87
	Medziročná zmena	–	5,51 %	1,18 %	–0,23 %

Zdroj: vlastné spracovanie

¹ Celková výmera lesných pozemkov vykazovaná v daňových priznaniach je odlišná od celkovej výmery lesného pôdneho fondu najmä z dôvodu neúplnosti poskytnutých vstupných údajov, ako aj nesúladu podkladov pre výpočet daňových povinností v databázach správcov dane, správe katastra a databázy NLC (L-GIS).

Vzhľadom na celkový podiel tohto druhu pozemkov na vykazovanej výmere (okolo 1 %) však ide o nie významnú zmenu. Postupný pokles je možné zaznamenať v prípade pozemkov od dane oslobodených. Ich výmera za sledované obdobie poklesla z 104 510 ha na 95 530 ha, čo predstavuje 8,5 %. Zároveň poklesol aj ich podiel na celkovej výmere, a to z 9,90 % na 8,50 %.



Obrázok 5: Vývoj výmery pozemkov podľa kategórie lesov v sledovanom období rokov 2013 – 2016 (červená hospodárske lesy, žltá ochranné lesy, zelená lesy osobitného určenia)

Zdroj: vlastné spracovanie

Na obrázku 5 vidíme vývoj výmery lesných pozemkov za sledované obdobie. Červenou farbou sú znázornené hospodárske lesy. Vidíme, že ich podiel stúpa. Podiel jednotlivých druhov pozemkov vyjadrený v percentách z celkovej výmery približuje nasledujúca tabuľka 5.

Tabuľka 5: Podiel jednotlivých druhov pozemkov z hľadiska úrovne ich zdanenia v percentách

		2013	2014	2015	2016
Podliehajúce plnej výške dani	Podiel	89,45 %	89,54 %	89,81 %	90,26 %
	Medziročná zmena	–	0,10 %	0,30 %	0,51 %
So zníženou sadzbou dane	Podiel	0,66 %	0,96 %	1,12 %	1,24 %
	Medziročná zmena	–	46,76 %	16,37 %	10,84 %
Od dane oslobodené	Podiel	9,90 %	9,50 %	9,07 %	8,49 %
	Medziročná zmena	–	–4,02 %	–4,51 %	–6,36 %

Zdroj: vlastné spracovanie

Objem vyrubenej dane bol v sledovanom období nevyrovnaný. Napriek nárastu výmery vykázaných lesných pozemkov došlo v roku 2014 k poklesu daňovej povinnosti o 2,84 %. Ten bol spôsobený znížením priemernej sadzby dane pri dani podliehajúcich pozemkoch o 8,32 %. Pokles priemernej sadzby, ako aj celkovej vyrubenej dane pokračoval aj v nasledujúcom roku 2015, kde bola dosiahnutá najnižšia priemerná sadzba 0,00074 EUR za m² lesnej pôdy (t.j. 7,40 EUR/ha). K obratu vo vývoji dochádza v poslednom analyzovanom roku 2016, kedy priemerná sadzba dane na 1 m² stúpla o 5,46 %, čo znamenalo celkový nárast vyrubenej dane o 446 563 EUR. Celková vyrubená daň sa tak dostala na úroveň z roku 2013 (tabuľka 6).

Tabuľka 6: Vývoj dane z lesných pozemkov za sledované obdobie

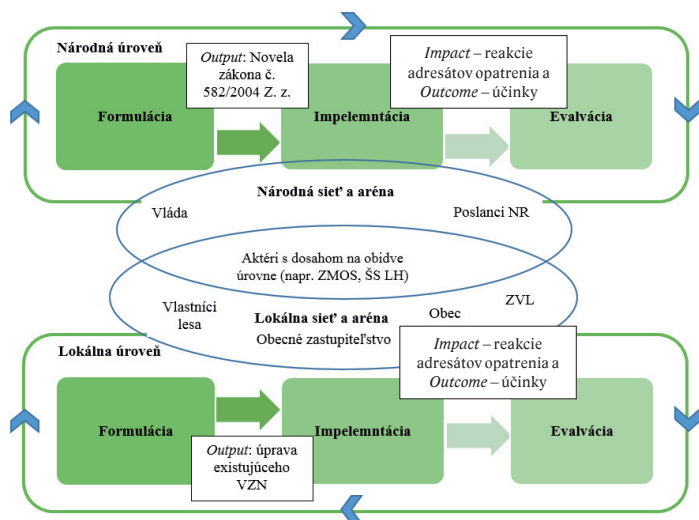
	2013	2014	2015	2016
Vyrubená daň v EUR	8 023 971,84	7 796 068,31	7 591 836,38	8 038 399,72
Medziročná zmena v EUR	–	–227 903,52	–204 231,93	446 563,34
Medziročná zmena v %	–	–2,84 %	–2,62 %	5,88 %
Priemerná sadzba na 1 m² zdaňovanej výmery v EUR	0,00084	0,00077	0,00074	0,00078
Medziročná zmena v %	–	–8,32 %	–4,21 %	5,46 %

Zdroj: vlastné spracovanie

Identifikácia relevantných aktérov a policy arény

Z pohľadu policy analysis je daň z lesných pozemkov opatrenie s materiálnym výkonom. Prevažujúci účinok dane je redistributívny, pretože z pohľadu zainteresovaných aktérov pre-rozdeľuje náklady a úžitky medzi skupinami v spoločnosti. Jedna skupina pociťuje prírastok úžitkov a iná prírastok nákladov. Klasifikácia opatrenia verejnej politiky podľa jeho vlastností sa snaží odpovedať na otázku, z čoho vlastne pozostáva program alebo opatrenie. Daň z lesných pozemkov sa zakladá na finančných tokoch medzi verejnou inštitúciou (správca dane) a adresátom (daňovník). Ide o programy s materiálnym výkonom – dôchodkové programy. Dôchodkové programy môžu byť pozitívne a negatívne. Daň z lesných pozemkov je negatívny dôchodkový program, zameraný na zníženie príjmu adresáta (ovplyvňovanie príkazom).

Pri dani z lesných pozemkov môžeme policy arénu opísať ako konfliktnú, pretože proti sebe stoja vlastníci/správcovia lesa a obce, ktorých príjem predstavuje aj výnos z daní. V prípade opatrení lesného hospodárstva je táto oblasť posudzovaná hlavne v implementačnej fáze opatrení, kde vznikajú konflikty medzi rôznymi aktérmi (policy sieť) a na rôznej úrovni. Daň z lesných pozemkov je upravená zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavby (národná úroveň). Pre jej implementáciu je dôležitá však lokálna úroveň, na ktorej je tvorené VZN, ktoré upravuje jej výber v samotných obciach. Obrázok 6 zobrazuje fázy politického cyklu pri dani z lesných pozemkov na Slovensku.



Obrázok 6: Politický cyklus pri dani z lesných pozemkov

Zdroj: vlastné spracovanie

Fáza formulácia dane z lesných pozemkov. Fáza formulácie problému na národnej úrovni bola zameraná na reformuláciu opatrenia verejnej politiky, konkrétne na novelizáciu zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Národná rada Slovenskej republiky dňa 16. septembra 2014 schválila zákon č. 268/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Znovelizovaný zákon nadobudol účinnosť 15. 11. 2014. Novela zákona upravuje aj daň z lesných pozemkov. Daň z nehnuteľností spravuje a vyberá mesto, obec. Túto daň môže, obec zaviesť, zrušiť, zmeniť sadzby, určiť oslobodenia alebo zníženia dane (DUBIELOVÁ, KOVALČIKOVÁ, SOLÍK 2013). Novela zákona č. 582/2004 je výsledok formulačnej fázy a predstavovala pokyn pre aktivitu obcí v implementačnej fáze. Fáza formulácie na lokálnej úrovni bola zameraná na úpravu VZN tak aby boli v súlade s novelizovaným zákonom. VZN má záväzný charakter a všeobecnú legitímnosť. Na formulácii návrhu VZN sa podieľa starosta obce spolu s finančnou komisiou a odborným znalcom. Pri vypracovaní návrhu sa musí riadiť štyrmi predpismi, ktoré ustanovila NR SR. Týmito zákonmi sú: Zákon 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení, Zákon 528/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, Zákon 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a vyhláška č. 492/2004 Z. z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku. O schválení VZN rozhoduje obecné zastupiteľstvo. Schválené VZN obsahuje všetky zákony, nariadenia a vyhlášky a pokyny podľa, ktorých sa musí daňovník riadiť. Predstavuje pokyny pre daňovníkov pri platení daňovej povinnosti z dane z LP, ktoré sa uskutočňuje v implementačnej fáze.

Implementácia dane z lesných pozemkov. Proces implementácie sa uskutočňuje v policy sieti, ktorá sa skladá z inštitúcií, skupín a jednotlivcov, ktorí sú medzi sebou vo formálnych a neformálnych vzťahoch a sú nosnou štruktúrou implementácie opatrenia. Implementácií dani z lesných pozemkov sa zúčastňujú tieto typy aktérov:

- tí, ktorí formulovali opatrenia a schvaľovali ich ako právne záväzný predpis, v našom prípade sú to poslanci NR SR (formulácia zákona) a Združenie miest a obcí Slovenska, **Regionálne Združenie miest a obcí Slovenska – región Jaslovské Bohunice** (pripomienkovanie zákona – hájenie záujmov samospráv),
- tzv. realizátori, ktorí zadané opatrenia realizujú a teda vydávajú smernice (obce, ktoré na základe novely spomínaného zákona vydali VZN s doplnením informácie o zavedení limitu na daň z lesných pozemkov),
- adresáti, ktorí sú ovplyvňovaní programom alebo opatrením. V našom prípade sa jedná o vlastníkov pôdy, ktorým sa zavedením maximálneho limitu na daň z lesných pozemkov znížili výdavky spojené s platením veľmi vysokej dane. Na druhej strane je tu aj obec, ktorá novelu spomínaného zákona vníma negatívne, nakoľko nastal pokles príjmov v obecnom rozpočte.
- cieľová skupina, ktorá je účinkami opatrenia zvýhodnená alebo znevýhodnená

Táto fáza súvisí s priznaním daňovej povinnosti, vyrubením dane a jej následným zaplatením. Implementácia VZN sa neuskutočňuje jednotlivo, ale zvyčajne sa implementuje aj so VZN o vymáhaní miestnych daní a poplatkov. Výber dani z lesných pozemkov pre obec predstavuje prostriedky, z ktorých zabezpečuje obecné služby (verejné osvetlenie, sezónne práce – odhrňanie snehu, kosenie a iné).

Evalvácia dane z lesných pozemkov. Evalvácia sa označuje ako záverečná fáza riešenia politického problému a posudzuje výsledky formulácie a implementácie opatrenia alebo programu (KROTT 2001). Hodnotenie účinkov opatrenia sa vzťahuje na zainteresovaných aktérov v policy sieti aj na záujmy aktérov v policy aréne (ŠÁLKA 2006).

Implementačná a evalvačná analýza

Analýzou implementačného procesu dane z lesných pozemkov sme zistili, že prevažnej väčšiny miest a obcí sa novela zákona nedotkla. Tabuľka 7 zobrazuje súhrn výsledkov prípadových štúdií a prezentuje hlavné výsledky vykonaného výskumu.

Reakcie adresátov (správca dane) na novelu zákona

Väčšina z 20 obcí (10) sa novela nedotkla, to znamená, že sa sadza dane nezmenila, ani neklesli príjmy obce. V 6 obciach sa v dôsledku novely znížila daňová sadzba a v 4 sa naopak zvýšila. Obce reagovali na zníženie sadzby dane zvýšením hodnoty pozemku za 1/m² (PR4.1, PR5.1, PR4.5, PR4.6) alebo pristúpili na zvýšenie dane ako kompenzáciu nákladov na opravy ciest (PR5.1, PR5.2, PR5.3, PR5.4). V niektorých obciach sa výpadok príjmov snažili riešiť zvýšením iných miestnych daní alebo poplatkom za komunálny odpad.

Novela sa dotkla predovšetkým obcí, ktoré majú vysoký podiel lesných pozemkov (PR4.1, PR4.2, PR4.3 a PR4.4). Časť obcí na Slovensku s touto novelou nesúhlasila, pretože zmena sadby dane z lesných pozemkov spôsobila výpadok príjmu v obecnom rozpočte, čo malo za následok napríklad pozastavenie obecných projektov. Najmä podhorské obce namietali proti zákonnému limitu, pretože v mnohých prípadoch tvoria lesné pozemky až 80 percent z ich katastrálneho územia.

„Nebránim sa, aby bol stanovený limit na určovanie sadzby za lesné pozemky. Kategorizáciu obcí podľa rozlohy zabratia lesnými pozemkami v jednotlivých katastrach obcí treba ale rozdeliť, a to do kategórií od 1 až 5 a určiť podľa pásiem výšky sadzby za lesné pozemky. Navrhovaná sadzba je však likvidačná a dáva nás na podlahu, a to doslovne,“ povedal starosta obce PR4.4. V obci PR4.4 sa rozpočet z pôvodných 50 tisíc EUR znížil asi na 25 tisíc EUR, čo malo negatívny dopad na chod obce.

Obce mohli bojovať proti novele zákona pomocou lobingových aktivít v parlamente, pomocou médií alebo cez pripomienkovanie zákonov. Dotknuté obce túto možnosť využili a prostredníctvom Združenia miest a obcí na Slovenska žiadali o opätovnú zmenu zákona (PR4.1, PR4.2, PR4.3 a PR4.4).

Reakcie adresátov (daňovníkov) na novelu zákona

Väčšina daňových subjektov sa novela zákona nedotkla, daňová povinnosť daňových subjektov sa nezvýšila (tabuľka 2). V piatich prípadoch bol dopad pre daňovníkov pozitívny vo forme zníženia daňovej povinnosti. Novela negatívne ovplyvnila lesné podniky v 4 obciach (PR7.1, PR7.2, PR7.3, PR7.4).

Daňovníci síce majú zo zákona možnosť podieľať sa na príprave a formulácii VZN obce, túto možnosť však nevyužívajú. Len PR6.1 a PR6.2 mali daňovníci možnosť dohodnúť sa na sadzbe dane, v iných obciach si obecné zastupiteľstvo stanovilo sadzbu bez účasti daňovníkov.

Niektorým lesným podnikom sa daňová povinnosť zmenou zákona zvýšila. Napr. PR7.5 pocítil zmenu zákona v negatívnom zmysle, a to že im stúpla daňová povinnosť z 260 000

EUR na 310 000 EUR. Určité výdavky bolo nevyhnutné škrtnúť, no na iných položkách sa naopak pridalo. Išlo predovšetkým o zvyšovanie cien za drevo a iné služby, nakoľko každý rok vychádzajú nové cenníky. Najmä obchodom s drevom si PR7.5 čiastočne dokáže vykompenzovať zvýšené výdavky na dane. Avšak v dôsledku zvyšovania daní boli v PR7.5 nútení pristúpiť k znížovaniu počtu zamestnancov.

V súvislosti s danou novelou zákona došlo k zmene interného predpisu v Lesy SR,š.p., ktoré dovtedy poskytovali finančnú podporu na opravy miestnych komunikácií len v prípade, ak sadzba dane za lesné pozemky v danej obci bola nižšia ako 2 %. Nakoľko sa presadila maximálna sadzba dane na úrovni 2,5 %, finančné prostriedky lesný podnik začal poskytovať všetkým obciam, ktoré majú oprávnené nároky, napr. aj obci PR1.11. V roku 2015 týmto spôsobom PR1.11 získala na opravu ciest 8 100 EUR, v roku 2016 to bolo 4 536 EUR a v roku 2017 išlo o sumu vo výške 3 000 EUR. Avšak podľa vyjadrení respondentky táto dotácia nie je postačujúca, obec musí každoročne opravy miestnych komunikácií spolufinancovať, nakoľko tieto služby v oblasti údržby ciest sú finančne náročné. Uvedená dotácia teda predstavuje len určitý kompromis zo strany obce, ako aj lesného podniku Lesy SR. Reakciou na novelu bola aj zmena kategorizácie lesov z hospodárskych na lesy ochranné alebo osobitného určenia, avšak v našich prípadových štúdiách sme takýto prípad nezaznamenali, avšak poukázali na to respondenti podľa ich vedomostí z iných obcí.



Tabuľka 7: Zhrnutie výsledkov prípadových štúdií

Obec	Sadzba dane z LP v %			Hodnota LP m ²		Dopad novely na obec vo forme príjmov			Dopad na lesný podnik hľadiska daňovej povinnosti			Participácia na formulácii		Kompenzácia straty
	Pred novelou	Po novele	Zmena	Pred novelou	Po novele	Zníž.	Zvýš.	Bez zmeny	Pozit.	Negat.	Bez zmeny	Obec (národná úroveň)	Daňovník (lokálna úroveň)	
PR4.1	3	2,5	<	0,1012	0,1185	x			x			Áno	Nie	nie
PR1.1	1,25	1,25	–	0,12	0,12			x			x	Nie	Nie	.
PR5.1	0,36	0,4	>	0,2	0,22		x			x		Nie	Nie	.
PR5.2	0,5	2,5	>	x	x		x			x		Nie	Nie	.
PR4.2	4,5	2,5	<	0,1002	0,1002	x			x			Áno	Nie	nie
PR1.2	0,7	0,7	–	0,1	0,1			x			x	Nie	Nie	.
PR1.3	0,5	0,5	–	0,07	0,07			x			x	Nie	Nie	.
PR4.3	6	2,5	<			x			x			Áno	Nie	áno
PR4.4	6	2,5	<	0,0182	0,081	x			x			Áno	Nie	áno
PR1.5	0,4	0,4	–	0,04				x			x	Nie	Nie	.
PR1.6	0,6	0,6	–	0,0496	0,0496			x			x	Nie	Nie	.
PR1.7	0,25	0,25	–	0,1659	0,1659			x			x	Nie	Nie	.
PR1.8	1,1	1,1	–	0,09	0,09			x			x	Nie	Nie	.
PR5.3	0,3	0,6	>	0,15	0,15		x			x		Nie	Nie	.
PR1.9	0,7	0,7	–	0,13	0,13			x			x	Nie	Nie	.
PR4.5	1,5	1,25	<	0,0496	0,0596	x					x	Nie	Áno	nie
PR1.10	0,85	0,85	–	0,17	0,17			x			x	Nie	Áno	.
PR1.11	2,5	2,5	–	0,1	0,1			x			x	Nie	Nie	.
PR4.6	2,73	2,5	<	0,1327	0,2000	x			x			Nie	Nie	nie
PR5.4	0,3	0,35	>	0,2	0,2		x			x		Nie	Nie	.

Zdroj: vlastné spracovanie

Zistené implementačné nedostatky

Pri analýze výsledkov získaných z prípadových štúdií sme výrazné implementačné nedostatky neidentifikovali. Možno ich zhrnúť do nasledovných bodov:

- 1. Absencia kompenzácie výpadku príjmu obce.** Celkovo je novela zákona vnímaná adresátmi pozitívne, nakoľko priniesla stabilitu sadzby dane a odňala možnosť obciam vyrubovať neúmerne vysoké dane, čím sa znížilo daňové zaťaženie lesných podnikov. Niektorým obciam sa však novelou výrazne znížili príjmy, čo ohrozilo chod obce. Starostovia kritizovali absenciu kompenzačných mechanizmov zo strany štátu na vykrytie rozpočtových strát a obce museli pristúpiť buď k zvýšeniu iných daní alebo zastaviť rozvoj obcí. LESY SR, š.p. sa v niektorých obciach rozhodli kompenzovať straty obciam investíciami do miestnych komunikácií, avšak nebolo to pravidlom.
- 2. Absencia kompenzácie nárastu výdavkov pre daňovníka.** Novela mala negatívny dopad na daňovníkov vo forme zvýšenej daňovej povinnosti, čo malo za následok zníženie výnosov a v jednom prípade dokonca aj prepúšťanie zamestnancov. Kým výpadok príjmu obcí kompenzovali z časti štátne lesy, zvýšené výdavky na dane daňovníkom nekompensoval nik.
- 3. Vypracovanie znaleckých posudkov.** Daňovníci majú zo zákona možnosť nechať si vypracovať znalecký posudok na ocenenie základu dane, ktorým je hodnota pozemku bez porastov (výmera pozemku v m^2 x zistená hodnota 1 m^2 pozemku podľa platných predpisov), ak nesúhlasia s hodnotu, ktorú stanoví obec vo svojom VZN. Takto majú lesné podniky možnosť zníženia výšky zaplatenej dane, čo väčšina aj využíva.
- 4. Neznalosť problematiky zo strany zamestnancov obce.** Zamestnanci obecného úradu častokrát nemajú dostatočné znalosti týkajúce sa problematiky daní z lesných pozemkov a jej špecifik, preto sa pri výbere daní spoliehajú na údaje v znaleckých posudkoch, ktoré predkladajú lesné podniky.

Analýzou implementačného procesu dane z lesných pozemkov sme zistili, že prevažnej väčšiny miest a obcí sa novela zákona nedotkla. Pre väčšinu vlastníkov lesov a lesné podniky bola novela zákona ústretovým krokom. Dôvodom je fakt, že sadzbu dane určenú obcou považovali vo väčšine prípadov za neprimerane vysokú. Na druhej strane sú však obce, pre ktoré novela zákona predstavovala veľké, v mnohých prípadoch až existenčné problémy. Išlo predovšetkým o obce s malým počtom obyvateľov a veľkou rozlohou lesných pozemkov, pre ktoré daň z lesných pozemkov tvorí základ obecného rozpočtu. Stanovenie limitu dane z lesných pozemkov spôsobilo, že obce prišli o značnú časť rozpočtu, čo malo za následok nedostatok príjmov na výkon prenesených kompetencií a bežného chodu obce. Ďalším problémom je tiež nedostatok financií na rozvoj obce a opravy miestnych komunikácií.

Reakcie adresátov boli odlišné na strane obce a lesných podnikov. Zmenu adresáti rešpektovali, avšak obce pristúpili buď k zvýšeniu alebo zníženiu sadzby dane alebo zvýšili hodnotu pre výpočet základu dane. Boli prípady, kedy sa obce s lesným podnikom dohodli na kompenzácií strát vo forme opravy miestnych komunikácií slúžiacich na odvoz dreva. Lesné podniky zmenu privítali, nakoľko sa im vo väčšine prípadov daňová povinnosť znížila. Kde došlo k zvýšeniu daňovej povinnosti podniky využili možnosť vypracovania znaleckého posudku alebo požiadali o zmenu lesov na lesy ochranné alebo lesy osobitného určenia.

Syntéza poznatkov

Účinnosť implementácie sa znižuje, čím je zmena správania sa adresátov rôznorodejšia a tiež skupina adresátov väčšia. Nemenej dôležité je tiež rešpektovanie záujmov adresátov a ich súhlas so zavedenými opatreniami.

Na základe zistených informácií možno konštatovať, že pre vlastníkov lesných pozemkov a lesné podniky bola novela zákona ústretovým krokom. Dôvodom je fakt, že sadzbu dane určenú obcou považovali vo väčšine prípadov za neprimerane vysokú. Aj keď uznali, že by bolo možné nájsť kompromisné riešenie v podobe daru alebo iného príspevku na podporu obce, resp. náhradu škody, myslia si, že je to diskriminujúce a nesystémové. Podľa ich názoru by vlastníci lesa nemali platiť za to, že z lesa vyvezú drevo len raz za niekoľko rokov, pričom obec požaduje zaplatenie dane každoročne. Zároveň uvádzajú, že nemôžu odstrániť škody na roky neopravovaných cestách, ktoré bežne používajú aj iné pracovné mechanizmy a nákladné automobily. Faktom tiež ostáva, že sa na ich území nachádza aj lesná dopravná sieť, ktorej značnú časť využíva verejnosť najmä na rekreačné účely, pričom obhospodarovatelia lesov opravujú a rekonštruujú cesty z vlastných zdrojov. Ich výhrady voči vysokým daniam možno považovať za opodstatnené aj z toho dôvodu, že súkromné cesty neštátnych obhospodarovateľov lesov sú verejne prístupné, avšak ako jediný druh pozemnej komunikácie podliehajú dani z pozemkov

Na druhej strane sú tu však obce, pre ktoré novela zákona predstavuje veľké, v mnohých prípadoch až existenčné problémy. Nastavenie limitu dane z lesných pozemkov spôsobilo, že obce prišli o značnú časť rozpočtu, čo malo za následok nedostatok príjmov na prenos kompetencií pri poskytovaní základných služieb, ako sú zimná údržba, osvetlenie verejných priestranstiev, poplatky spojené so správou obecných úradov, mzdy a odvody pre zamestnancov obecného úradu a iné. Ďalším problémom je tiež nedostatok financií na rozvoj obce a samozrejme opravy miestnych komunikácií.

Jedným z možných riešení nepriaznivej situácie jednotlivých obcí, ktoré avizoval štát, je zvyšovanie podielových daní. Jeden z ústretových krokov bol už uskutočnený a od 1. januára 2016 štát už nie je prijímateľom výnosov dane z príjmov fyzických osôb. Výnos dane z príjmu fyzických osôb bude rozdelený medzi obce a vyššie územné celky pomerom 70 % ku 30 %. Ďalším možným riešením je návrh, aby sa kategorizácia obcí podľa rozlohy zabratia lesnými pozemkami v jednotlivých katastroch obcí rozdelila do kategórií od 1 až 5 a podľa pásiem sa určila výška sadzby za lesné pozemky. Pomôcť by mohlo taktiež preferovanie znaleckých posudkov pri určovaní hodnoty lesných pozemkov, prehodnotenie intenzity a intervalov stanovovania hodnoty pozemku, či daňové zvýhodnenie pozemkov, na ktorých sú hospodárske lesy ale nie je využívaná ich produkčná funkcia v plnom rozsahu. Taktiež úprava cestného Zákona č. 135/1961 Z. z. o pozemných komunikáciách, týkajúca sa spôsobu uvedenia cesty do pôvodného stavu a prípadných sankcií za jeho nedodržanie, by aspoň čiastočne mohla vyriešiť problematiku nedostatku finančných prostriedkov obcí na opravy zničených komunikácií. V neposlednom rade by nepriaznivú situáciu obcí mohlo kompenzovať poskytovanie účelových dotácií na údržbu ciest zo strany VÚC, prípadne čerpanie finančných prostriedkov z fondov EÚ.

4.3 Lesnícke opatrenia Programu rozvoja vidieka

Lesnícke opatrenia Programu rozvoja vidieka Slovenskej republiky (PRV) sú dôležitým ekonomickým nástrojom lesníckej politiky, pretože poskytujú finančné prostriedky na dosiahnutie cieľov stanovených v strategických lesníckych dokumentoch ako napr. Národný lesnícky program. Lesnícke opatrenia sú adresované ekonomickým, sociálnym a environmentálnym dimenziám lesníctva a sú zamerané na podporu trvalo udržateľného obhospodarovania lesov a ich multifunkčnosti. Cieľom kapitoly je popísať proces implementácie a evalvácie lesníckych opatrení PRV SR.



Metodický prístup k analýze lesníckych opatrení PRV 2007 – 2013

Metodicky je príspevok založený na metódach kvalitatívneho výskumu. Implementačný proces lesníckych opatrení PRV bol skúmaný pomocou analýzy dokumentov. Obsahová analýza dokumentov bola zameraná na zber relevantných informácií o procese implementácie PRV na Slovensku. Celkovo bolo analyzovaných 12 dokumentov oficiálnych dokumentov:

- Program rozvoja vidieka Slovenskej republiky 2007 – 2013
- Výročné správy o pokroku k PRV za jednotlivé roky
- Strednodobé hodnotenie PRV
- Ex post hodnotenie PRV
- Evaluation study of the forestry measures under Rural development – case studies
- Evaluation study of the forestry measures under Rural development – final report

Následne bola využitá metóda analýzy, pomocou ktorej sa z množstva informácií vyčlenili tie hlavné a podstatné, ktoré môžu priblížiť príčiny vzniku a priebehu implementácie lesníckych opatrení. Pri implementačnom výskume sa skúma tzv. policy outcome – miera dosiahnutia stanovených cieľov a policy impact – zmena správania adresátov, teda či oprávnené subjekty žiadali o poskytovanú podporu. Odchýlka od želaných cieľov a očakávanej zmeny správania adresátov predstavuje implementačné nedostatky, ktoré boli identifikované na základe vykonanej analýzy dokumentov.

Keďže EÚ má prepracovaný vlastný systém hodnotenia na analýzu sme využili výlučne oficiálne dokumenty EÚ a SR, ktoré sme analyzovali s využitím obsahovej analýzy dokumentov.

Analýza stavu uplatňovania lesníckych opatrení PRV 2007 – 2013

Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka slúži na financovanie programov rozvoja vidieka v rámci celého Spoločenstva systémom, ktorý kompletizuje trh a politiky jeho podpory rovnako ako aj príjmy SPP, spoločnú politiku rybného hospodárstva ako aj politiku súdržnosti. Kľúčovými cieľmi v programovom období 2007 – 2013 pre podporu rozvoja vidieka boli:

- a) zlepšenie konkurencieschopnosti poľnohospodárstva a lesného hospodárstva podporovaním reštrukturalizácie, rozvoja a inovácie;
- b) zlepšenie životného prostredia a vidieka podporovaním manažmentu krajiny;

c) zlepšenie kvality života vo vidieckych oblastiach a podpora diverzifikácie hospodárskej činnosti.

Zároveň došlo k integrácii iniciatívy spoločenstva LEADER do programu rozvoja vidieka, ktorá sa implementuje prostredníctvom opatrení osi 3.

Z hľadiska zvyšovania efektivity programu a racionálneho rozhodovania je nenahradiiteľným opatrenie technická pomoc.

Program rozvoja vidieka SR 2007 – 2013 (ďalej len „PRV SR 2007 – 2013“) bol schválený rozhodnutím Komisie č. K(2007) 6164 zo dňa 4. decembra 2007, ktoré stanovilo verejné príspevky na implementáciu programu rozvoja vidieka na 2 562 585 914 EUR a maximálny príspevok z EPFRV na 1 969 418 078 EUR.

Cieľom opatrení osi 1 je pokračovať v modernizácii výroby angažovaním pôdohospodárov štýlom k štrukturálnym zmenám, pôvodne zacieleným na nápravu kvality. Konkurencieschopnosť a efektivita si vyžadujú nájdenie akceptovateľného vzťahu medzi vitálnosťou farmárov, sociálnou dimenziou a ochranou životného prostredia rozvoja vidieka.

Vyhýbaním sa negatívnym dopadom na životné prostredie a účelovo úsporné využívanie pôdy je charakteristické pre opatrenia osi 2. Tieto opatrenia sú usmerňované na sprostredkovanie enviromentálnych služieb pomocou zachovania užívania pôdy a agro – enviromentálnych zásahov vo vidieckych oblastiach. Dané aktivity napomáhajú udržaniu rozvoja vidieka formou zvýhodnenia hlavných aktérov, ktorý by mali pokračovať v zachovaní a posilňovaní prírodného prostredia a krajiny. Znevýhodnené oblasti sú tiež súčasťou opatrení osi 2, ktorá má pomáhať zabrániť migrácií z poľnohospodárskych pôd a následnej marginalizácii. Dodržiavanie legislatívy cross - compliance je všeobecnou podmienkou pre opatrenia osi 2. Pre zlepšenie kvality života obyvateľov vidieka za pomoci „živého vidieka“, možnosti zlepšenia vytvárania dôchodkov či pomoc pri udržiavaní a zlepšovaní ekonomickej štruktúry v zaostalejších vidieckych oblastiach, ktoré sú postihnuté tlakom mestských sídiel alebo vyľudňovanie sú cieľmi pre opatrenia osi 3. Povinne obsiahnutou samostatnou osou v PRV 2007 – 2013 je aj os LEADER. Implementácia zjednotených stratégií vypracovaných miestnymi skupinami pre rozvoj územia je financovaná prostredníctvom osi LEADER. Je zameraná na budovanie kapacít na prípravu rozvojových miestnych stratégií a animácií vo vidieckych oblastiach. Z racionálneho rozhodovania sa a z aspektu zefektívňovania programu je jedinečným opatrením technická pomoc. Toto opatrenie prispieva hlavne k propagácii a rozširovaniu informácií, k zefektívňovaniu administratívneho a inštitucionálneho rámca programu.

Globálnym cieľom bolo zvýšiť konkurencieschopnosť poľnohospodárstva, potravinárstva a lesníctva a zlepšiť životné prostredie zavádzaním vhodných poľnohospodárskych a lesníckych postupov a kvalitu života na vidieku s dôrazom na trvalo udržateľný rozvoj. Ciele osí relevantné pre LH boli:

- Zvýšiť konkurencieschopnosť agro-potravinárskeho a lesníckeho sektora.
- Vytvárať multifunkčné poľnohospodárske a lesnícke systémy s priaznivým dosahom na životné prostredie, prírodu a vzhľad krajiny.
- Podpora modernizácie, inovácie a efektivity agropotravinárskeho a lesníckeho sektora.
- Zachovanie biodiverzity na vidieku a poľnohospodárskych a lesohospodárskych systémov s vysokou prírodnou hodnotou.

V rámci osi 2 bola vytvorená kombinácia lesníckych opatrení (221, 224, 225, 226), ktorá v rámci zlepšenia životného prostredia mala prispieť k ochrane biodiverzity, zachovaniu území s vysokou prírodnou hodnotou, zníženiu rizikám znečistenia vôd a nadmernej degradácii

pôdy zavádzaním lesohospodárskych postupov, ako aj preventívnych opatrení. Výsledkom vybranej kombinácie opatrení malo byť zlepšenie súčasného stavu lesov, ktoré výrazne posilnia ekologickú stabilitu krajiny a zamedzia postupnému poklesu vzácnych biotopov. Finančné alokácie zodpovedali prioritám lesného hospodárstva (tabuľka 8).

Najvyššie alokácie boli pre opatrenie 226 Obnova lesného potenciálu a zavedenie preventívnych opatrení. Vybudovanie protipožiarnych lesných ciest predstavuje pozitívny príspevok pre lesné hospodárstvo. Tieto cesty sú multifunkčným zariadením umožňujúcim efektívnejšie obhospodarováť lesy, vykonávať efektívnejšiu kontrolu negatívnych javov v lesných ekosystémoch a v neposlednom rade umožňujú pre občanov využívať verejnoprospešné funkcie lesov. Druhou najvýznamnejšou aktivitou bola podpora zakladania, obnovy a ochrany lesov na územiach postihnutých kalamitami. Je to významné opatrenie umožňujúce účinne a relatívne rýchlo obnoviť lesné spoločenstvá najmä pri veľkoplošných kalamitách.

Tabuľka 8: Alokácie pre lesnícke opatrenia

Kód	Názov opatrenia	Opatrenie/ Os	Verejné výdavky(1)	Súkromné výdavky	Celkové výdavky
122	Zvýšenie hospodárskej hodnoty lesov	1	41 040 000	41040000	82 080 000
221	Prvé zalesnenie poľnohospodárskej pôdy	2	4 665 232	620 914	5 286 146
224	Platby v rámci sústavy NATURA 2000 – lesná pôda	2	7 200 000		7 200 000
225	Lesnícko-environmentálne platby	2	25 160 805		25 160 805
226	Obnova lesného potenciálu a zavedenie preventívnych opatrení	2	111 596 100		111 596 100

Zdroj: PRV SR 2007 – 2013

Popis procesu implementácie lesníckych opatrení PRV

Implementácia PRV prebiehala prostredníctvom výziev a oznámení počas celého programovacieho obdobia. Tabuľka sumarizuje implementáciu lesníckych opatrení.

Opatrenie 122: Zvýšenie hospodárskej hodnoty lesov

Cieľom opatrenia bolo zvýšenie ekonomickej hodnoty súkromných a obecných lesov, zvýšenie diverzifikácie produkcie a posilnenie trhových príležitostí. Opatrenie 122 bolo realizované prostredníctvom dvoch výziev (tabuľka 9). Spôsob implementácie opatrenia 122 je vnímaný ako správny a vhodne nasmerovaný k naplneniu výstupov. Počet subjektov prijímajúcich podporu bol o 83 % vyšší ako bol cieľ (200 subjektov). Celkovo bolo podporených 365 subjektov. Naproti tomu nebol v plnom rozsahu dosiahnutý cieľ „celkový objem investícií“, ktorý bol naplnený iba na 87,5 %. Z celkového cieľového objemu investícií 82 mil. EUR sa zrealizovali iba investície v objeme necelých 72 mil. EUR. Pri tom sa projektované verejné financie v objeme 41 mil. EUR na toto opatrenie vyčerpali iba na úrovni 36 mil. EUR.

Tabuľka 9: Implementácia lesníckych opatrení

Kód	Výzvy/oznámenia	Alokácia FP (v EUR)	Počet žiadostí	Požadovaná suma (v EUR)	Schválené projekty	Pridelené FP(v EUR)	% pl- nenia
122	15.04.2008 – 31.07.2008	41,04 mil.	540	54 174 082	365	36 679 054	87,43
	14.12.2012 – 19.04.2013						92,46
221	2008	383 650	15	354 710	15	354 710	99,79
	2009						94,64
224	oznámenie od r. 2007	5 183 84	123	5 173 000	123	5 173 000	102,71
225	oznámenie od r. 2007	898 095	93	850 000	93	850 000	87,43
226	1.2.2008 – 30.6.2008	155 221 594	806	322 295 241	459	154 522 940	92,46
	4.8.2009 (14.9.2009 – 30.10.2009)						
	12.8. 2013 (3.2.2014 – 30.4.2014)						

Zdroj: vlastné spracovanie podľa ex post hodnotenia PRV

Opatrenie 221: Prvé zalesnenie poľnohospodárskej pôdy

Cieľom bolo posilniť ekologickú stabilitu krajiny a prispieť k zlepšeniu stavu životného prostredia a biodiverzity pri udržateľnej využiteľnosti zdrojov vidieka a uprednostniť zalesňovanie orných pôd zmiešanými drevinami pre zabezpečenie stability a ochrany územia poškodeného vodnou eróziou, zosunmi pôdy, záplavami. Podpora bola zameraná na zalesnenie stanovených poľnohospodársky využívaných plôch a ich udržiavanie podľa stanovených kritérií. Z predmetu podpory sú vylúčené oblasti NATURA 2000. Od začiatku implementácie opatrenia boli poľnohospodársky využívané plochy zalesnené prevažne zmiešanými porastmi v znevýhodnených oblastiach. Poľnohospodárska pôda je vo vlastníctve súkromných osôb (fyzických alebo právnických) a podporené oblasti ležia v celi konvergencia.

Opatrenie bolo realizované prostredníctvom výziev na predkladanie žiadostí o zaradenie. Okrem nových oblastí starostlivosti o krajinu v rámci opatrenia 221 boli prostriedky osi 2 využité aj na financovanie pokračujúcich záväzkov z Plánu rozvoja vidieka 2004 – 2006. Prvých 7 žiadostí bolo schválených v roku 2008, ďalších 8 v roku 2009, tj. celkovo 15 schválených žiadostí za celé programové obdobie. Následne subjekty predkladali každý rok žiadosť o platbu. Z opatrenia 221 boli záväzky financované do roku 2014. Žiadosti za rok 2015 (zo záväzkov vzniknutých v PRV 2007 – 2013) boli financované z nového rozpočtu 2014 – 2020.

Opatrenie 224: Platby v rámci sústavy NATURA 2000 – lesná pôda

Cieľom opatrenia bolo pomôcť súkromným vlastníkom lesov a ich združeniam pri riešení špecifického znevýhodnenia vyplývajúce z implementácie smerníc pre sústavu NATURA 2000, ktoré s zároveň pod najprísnejšou ochranou podľa národnej legislatívy. Podpora bola smerovaná do oblastí súvislej sústavy NATURA 2000 v 5. stupni ochrany prírody s cieľom chrániť prírodné prostredie a krajinu, hlavne biodiverzitu a územia s vysokou prírodnou hodnotou. Podpora (kompenzácia) v rámci opatrenia 224 sa poskytovala v súlade s článkom 46 nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV). Podpora mala charakter platby na

plošnú jednotku a poskytovala sa na 1 ha lesných pozemkov, ktoré sa nachádzajú v ÚEV a súčasne v nich platí 5. stupeň ochrany prírody.

Opatrenie 224 bolo realizované prostredníctvom oznámení od r. 2007 a žiadosti o platbu sa prijímali každoročne. Za celé programové obdobie bolo kumulatívne podporených 123 lesníckych subjektov s deklarovanými výdavkami na opatrenie na úrovni 5 173 tis. EUR z verejných zdrojov (zdroje EPFRV: 4 125 tis. EUR) a to v sledovanom období od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2015.

Z plánovaného počtu 150 podporených lesníckych subjektov bolo za celé obdobie implementácie opatrenia podporených 123 subjektov čo je 82 %. Ako náhrada straty príjmu súkromných vlastníkov lesov sa kompenzácia vyplatila na výmeru 19 132,04 ha, čo je však iba 64 % plánovanej výmery jedinečných lesných oblastí NATURA 2000. V rámci opatrenia boli vyplatené verejné prostriedky zo všetkých zdrojov vo výške 5 173 tis. EUR (100 % alokovaných zdrojov).

Opatrenie 225: Lesnícko-environmentálne platby

Podmienkou podpory bola „Povinná kombinovateľnosť leso-environmentálnych podopatrení“ tj. podopatrienie Ochrana biotopov vybraných druhov vtákov bolo možné realizovať len v kombinácii s podopatriením Zachovanie priaznivého stavu lesných biotopov. Výška platby bola stanovená na 65,39 EUR/ha a podpora bola hradená z verejných zdrojov v plnom rozsahu (100 %).

Opatrenie 225 bolo realizované prostredníctvom oznámení priebežne ročne od r. 2007, pritom žiadosti o platbu sa prijímali každoročne. Podpora sa dotýkala plôch vedených v evidencii lesnej pôdy, ktorá sa nachádza na území žiadateľa (lesníckeho subjektu), ktorý dobrovoľne prijal záväzok. Záujem o prijatie takéhoto dobrovoľného záväzku prejavilo 93 subjektov a všetky prihlášky boli akceptované.

Vzhľadom na to, že pri ochrane biotopov vybraných druhov vtákov bola povinná kombinácia s ochranou lesných biotopov, vznikol rozdiel medzi fyzickou lesnou plochou (7 726 ha) a celkovou plochou (16 552 ha), ktorá bola podporená. Fyzická (skutočná) plocha bola nižšia o prekrývanie plôch medzi jednotlivými podopatrieniami. Platby na rovnakú plochu sa spočítali na základe kombinácie podopatrení.

Opatrenie 226: Obnova potenciálu lesného hospodárstva a zavedenie preventívnych opatrení

Podpora mala charakter nenávratného finančného príspevku a investície na úrovni 100 % (plné financovanie), pričom typ investícií bol charakterizovaný ako neziskové investície. Finančný rámec podpory na jeden projekt (minimálna a maximálna podpora) bol rozdielny v závislosti od jednotlivých výziev a varíroval pri minimálnej podpore od 1 000 do 5 000 EUR/projekt a pri maximálnej podpore od 700 tis. EUR do 12 mil. EUR/projekt. Realizovaním plánovaných intervencií a dosiahnutím stanovených výstupov malo opatrenie 226 prispieť k cieľu osi 2: „Vytvárať multifunkčné poľnohospodárske a lesnícke systémy s priaznivým dosahom na životné prostredie, prírodu a vzhľad krajiny“.

V rámci všetkých výziev bolo celkom prijatých 806 žiadostí o nenávratný príspevok registrovaných v IS; žiadaný príspevok predstavoval 318 752 158 EUR, t. j. 205 % z celkového finančného limitu stanoveného na toto opatrenie (stanovený finančný limit pre celé opatrenie 226 bol 155 221 594 EUR).

Celkový počet vyradených projektov k 31. 12. 2015 dosiahol úroveň až 347 projektov (počet všetkých vyradených projektov vrátane zrušených zmlúv). Hlavným dôvodom vyra-

denia projektov bol nedostatok finančných prostriedkov na dané opatrenie; opätovné vzatie ŽoNFP žiadateľom; nekompletná ŽoNFP; zánik zmluvy; žiadateľ nerealizoval obstarávanie tovarov alebo stavebných prác a služieb v súlade s usmernením uvedeným v kapitole 3. Príručky pre žiadateľa a i. Ku koncu roka 2015 bolo schválených 459 projektov v hodnote 157 296 476 EUR, čo predstavuje 101 %-né kontrahovanie.

V rámci schválených projektov bolo celkom 7 zrušených zmlúv z dôvodu: zániku zmluvy, odstúpenia od zmluvy. Realizovaných bolo celkom 771 platieb s vyplatenou sumou celkom 154 522 940 EUR, čo predstavuje 99,6 %-né čerpanie. Ukončených bolo 459 projektov v sume 154 522 940 EUR.

Identifikácia relevantných aktérov a policy arény

Z pohľadu policy analysis sú lesnícke opatrenia PRV opatrenia s materiálnym výkonom – dotačné programy. Prevažujúci účinok je redistributívny, pretože z pohľadu zainteresovaných aktérov prerozdeľuje náklady a úžitky medzi skupinami v spoločnosti. Jedna skupina pociťuje prírastok úžitkov a iná prírastok nákladov. Klasifikácia opatrenia verejnej politiky podľa jeho vlastností sa snaží odpovedať na otázku, z čoho vlastne pozostáva program alebo opatrenie. Opatrenia PRV sa zakladajú na finančných tokoch medzi verejnou inštitúciou (PPA) a adresátom (oprávnený subjekt).

Pri lesníckych opatreniach PRV môžeme policy arénu opísať ako konsenzuálnu, pretože jednotliví potenciálni adresáti podpory mali možnosť spolupodieľať sa na formulácii navrhovaných opatrení na podporu LH na Slovensku. V prípade opatrení PRV sú tieto posudzované hlavne v implementačnej fáze opatrení, kde je dôležitá aj lokálna úroveň, nakoľko oprávnený subjekt komunikuje s lokálnym pracoviskom PPA.

Proces implementácie sa uskutočňuje v policy sieti, ktorá sa skladá z inštitúcií, skupín a jednotlivcov, ktorí sú medzi sebou vo formálnych a neformálnych vzťahoch a sú nosnou štruktúrou implementácie opatrenia. Implementácie lesníckych opatrení PRV sa zúčastňovali títo aktéri:

- Tí, ktorí formulovali opatrenia a schvaľovali ich ako záväzný dokument. V Slovenskej republike boli pri formulácii PRV konzultovaní partneri vymenovaní v kapitole 14 programu (PRV SR 2007 – 2013), ktorí sa podieľali na jeho príprave podnetmi, odporúčaniami a pripomienkami. Jednalo sa o rôzne odborné a profesijné organizácie, rezortných partnerov, samosprávne kraje, záujmové združenia a mimovládne neziskové organizácie. Celkovo partnerstvo pozostáva zo zástupcov rôznych ministerstiev a z 24 ďalších partnerov zo štátneho aj neštátneho sektora. Ide o rôzne inštitúcie z oblasti poľnohospodárstva, cestovného ruchu, samosprávy, výskumu a pod. Zo subjektov z oblasti lesného hospodárstva to bolo NLC a Únia regionálnych združení vlastníkov neštátnych lesov Slovenska. Rezortnými partnermi riešenia problematiky Programu rozvoja vidieka SR boli aj zástupcovia Ministerstva pôdohospodárstva SR, Ministerstva hospodárstva SR, Ministerstva kultúry SR, Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR, Ministerstva životného prostredia SR, Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Pôdohospodárska platobná agentúra (Program rozvoja vidieka 2007 – 2013). V procese formulácie dokumentu sa teda spolupracovalo s odbornými a profesijnými organizáciami, rezortnými partnermi, samosprávnymi krajinami, záujmovými združeniami a mimovládnymi neziskovými organizáciami, ktorí sa v rámci pracovných skupín jednotlivých osí Programu rozvoja vidieka SR 2007 – 2013.

- Tzv. realizátori, ktorí dané opatrenia realizujú a teda prijímajú žiadosti o finančné príspevky. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (MPRV SR) je riadiacim orgánom programu (RO), zodpovedným za jeho implementáciu. Konkrétny výkon funkcií riadiaceho orgánu zabezpečovala Sekcia rozvoja vidieka a priamych platieb s výnimkou Technickej pomoci, ktorej funkciu riadiaceho orgánu zabezpečovala Sekcia poľnohospodárskej politiky a rozpočtu. Ministerstvo je aj akreditačným orgánom pre platobnú agentúru, ktorou je Pôdohospodárska platobná agentúra (PPA) zodpovedná za prijímanie žiadostí a poskytovanie finančných prostriedkov. Úlohy certifikačného orgánu vykonáva vyššie uvedená nezávislá a odborne spôsobilá súkromná spoločnosť Deloitte Audit s.r.o. Bratislava.
- Adresáti, ovplyvňovaní programom alebo opatrením. V našom prípade sa jedná o oprávnených žiadateľov – lesné podniky alebo subjekty pôsobiace v oblasti lesného, vlastníkov a obhospodarovateľov lesov.
- Cieľová skupina, ktorá bola účinkami opatrenia zvýhodnená alebo znevýhodnená.
- Partneri pri implementácii programu: MPRV SR v súlade s článkom 6 nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 spolupracuje s odbornými a profesijnými organizáciami, vybranými ministerstvami, samosprávnymi krajmi, záujmovými združeniami a mimovládny ne-ziskovými organizáciami, ktoré sa v rámci pracovných skupín podieľali jednak na príprave PRV SR 2007 – 2013 a prostredníctvom svojich zástupcov v Monitorovacom výbore programu aj na jeho implementácii.

V priebehu obdobia implementácie programu boli pre riadenie a rozhodovanie o programe najdôležitejšími práve partneri zastúpení v Monitorovacom výbore programu (MV). MV bol zriadený v súlade s článkom 77 nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 a spoločne s Riadiacim orgánom usmerňoval implementáciu a monitoruje kvalitu vykonávania programu prostredníctvom finančných ukazovateľov a ukazovateľov výstupu a výsledku. V sledovanom období boli tieto obsahom výročných správ o implementácii PRV a dvojročných správ o strategickom monitorovaní. Oba typy správ podliehali schváleniu v MV. Pre účely vykonávania svojich povinností sa MV riadil vlastným štatútom a rokovacím poriadkom, ktorý bol schválený na 1. riadnom zasadnutí MV dňa 7. 12. 2007, pôvodne s 27 členmi (7 členov MP SR, 5 členov z ostatných ministerstiev, 15 členov reprezentujúcich 11 partnerských inštitúcií a združení), 5 zástupcov pozorovateľov a 2 zástupcovia EK s poradným hlasom). V máji 2009 bolo zloženie MV aktualizované a rozšírené na 35 členov (z toho 10 členov za RO). Celkovo bolo zloženie MV viackrát pozmeňované a aktualizované a to i viackrát za rok. Takéto časté zmeny v personálnom zložení MV nepriaznivo ovplyvňujú kvalitu jeho práce a najmä konzistentnosť rozhodovania, ktorému nutne chýba inštitucionálna pamäť a poznatky z dlhšieho úseku implementácie. Prevažne noví a krátkodobí členovia MV vykonávajú svoje členstvo často formálne, bez podrobnejších znalostí konkrétnych cieľov a kľúčových ukazovateľov, ktoré by mal program dosahovať. RO by mal vyvinúť snahu o vyššiu personálnu stabilitu a odbornosť členov MV.

Implementačná a evalvačná analýza

Celkovo bola účinnosť PRV hodnotená na dvoch úrovniach. Na úrovni programu a na úrovni opatrení. Na úrovni programu sa vyhodnocovalo 14 hodnotiacich otázok (HO) a na úrovni opatrení sa hodnotili jednotlivé opatrenia a prípadne dosahové ukazovatele (DU) (tabuľka 10).

Zvýšenie hrubej pridanej hodnoty prostredníctvom reštrukturalizácie, informatizácie, modernizácie a inovácie v poľnohospodárstve, potravinárstve a lesníckom sektore. Opatrenie 122 s účinkom 21,3 mil. EUR (31,98 mil.). Opatrenie nemalo vplyv na produktivitu práce (PP), ani vznik nových pracovných miest (HO1).

Z údajov uvedených v posudzovaní HO3 na úrovni opatrení a z použitej literatúry jednoznačne vyplynulo, že implementácia lesnícko-environmentálnych opatrení v lesných ekosystémoch (najmä opatrenia 224 a 225) mali výrazný pozitívny vplyv na zvrátenie poklesu biodiverzity, hodnotenej prostredníctvom „Indexu zmeny početnosti lesných druhov vtáctva“ (DU4). Aktivity implementované v lesoch v rámci opatrení 224, 225 a 226 mali pozitívny vplyv na udržanie lesných území s vysokou prírodnou hodnotou, nespôsobili však výrazný (zásadný) nárast ich výmery, alebo významné zlepšenie ich stavu (DU5). Implementácia týchto opatrení na celkovej výmere takmer 433 tis. ha výrazne prispela k ochrane vôd, a to takmer na 23 % výmery všetkých lesov na Slovensku len v tomto programovacom období (DU7). K naplneniu prioritnej oblasti ochrana a zveladenie prírodných zdrojov a krajiny nepriamo prispela aj implementácia opatrenia 122, v rámci osi 1. Toto opatrenie podporilo investície do lesnej techniky s prioritným cieľom nahradiť zastaranú lesnícku techniku novou a ekologickejšou a nahradiť staré technológie novými, ekologickejšími.

Tabuľka 10: Vyhodnotenie lesníckych opatrení

	Hodnotiace otázky/Dopadový ukazovateľ	122	221	224	225	226
HO1	Do akej miery prispel program k celkovému rastu vidieckej ekonomiky?	+	N	N	N	N
DU1	Ekonomický rast	+	N	N	N	N
DU2	Produktivita práce	N/A				
HO2	Do akej miery prispel program k tvorbe zamestnanosti?	–	N	N	N	N
HO3	Do akej miery prispel program k ochrane a zveladovaniu prírodných zdrojov a krajiny vrátane biodiverzity a území s vysokou prírodnou hodnotou v poľnohospodárstve a lesnom hospodárstve?	+	+	+	+	+
DU4	Zvrátenie poklesu biodiverzity (Indexu zmeny početnosti poľnohospodárskych a lesných druhov vtáctva na podporenom území)			+	+	
DU5	Udržanie poľnohospodárskych a lesných území s vysokou prírodnou hodnotou			+	+	+
DU7	Zlepšenie kvality vody (Zmena obsahu nitrátov v podzemných vodách)	+	+	+	+	+
HO4	Do akej miery prispel program k dodávkam obnoviteľnej energie?		+	–	+	+
HO5	Do akej miery program prispel k zlepšeniu konkurencieschopnosti poľnohospodárskeho a lesníckeho sektora?	+				
HO7	Do akej miery prispel program k zmierňovaniu zmeny klímy a prispôsobeniu?		+	+	+	+
DU	Emisia skleníkových plynov z lesných ekosystémov		+/-	+/-	+/-	+/-
DU	Sekvestrácia CO ₂ lesnými ekosystémami		+	+	+	+

	Hodnotiace otázky/Dopadový ukazovateľ	122	221	224	225	226
HO8	Do akej miery prispel program k zlepšeniu hospodárenia s vodou (kvalita, použitie a kvantita)?		+	+	+	+
HO10	Do akej miery prispel program k zavedeniu inovatívnych prístupov?	+/-				
HO14	Ako účinne boli použité alokované zdroje PRV vo vzťahu k dosahovaniu očakávaných výstupov?	+	-	-	+	+
HO15	Ako a do akej miery prispelo opatrenie k zlepšeniu konkurencieschopnosti podporených podnikov?	+				
HO16	Ako a do akej miery prispelo opatrenie k zlepšeniu stavu životného prostredia?		+	+	+	+
HO20	Ktoré iné účinky vrátane tých, ktoré sa týkajú iných cieľov/osí, sú spojené s implementáciou tohto opatrenia (nepriame, pozitívne/negatívne účinky na podporených subjektoch, nepodporených subjektoch)?	+	N/A	+	N/A	+

Zdroj: vlastné spracovanie podľa ex post hodnotenia

Implementácia jednotlivých lesníckych opatrení v rámci osi 2 mala rôzny vplyv na podporu ochrany a zveľadenia prírodných zdrojov a v konečnom dôsledku aj na ekologickú stabilitu krajiny. Jednoznačné definovanie pozitívneho vplyvu opatrení môže dokumentovať analýza vplyvov, zahŕňajúca jednak výmeru územia, na ktorých sa opatrenie implementovalo, ale následne aj definovanie primárnych a sekundárnych pozitívnych vplyvov na napĺňanie hodnotiacich kritérií. Špecifikom týchto opatrení bol totiž fakt, že všetky prispievali k napĺňaniu hodnotiacich kritérií, ale na rôznej ploche (výmere v ha), na rôznej úrovni a rôznou intenzitou. Preto bolo hodnotenie vplyvu opatrení na napĺňanie kritérií rozdelené do troch úrovní na primárne pozitívny vplyv, sekundárne pozitívny vplyv a na takmer žiadny vplyv. Ani jedno z hodnotených opatrení nemalo na hodnotiace kritériá „jednoznačne negatívny“ vplyv.

V rámci osi 2 sa produkcia OZE podporila len nepriamo v lesníckych opatreniach, a to v opatreniach 224, 225 a 226 (HO4). Špecifikom uvedených opatrení osi 2 je skutočnosť, že ich cieľom je podpora ochrany lesných biotopov a chránených území PF. Lesnícke subjekty musia prioritne rešpektovať legislatívu súvisiacu s ochranou prírody (Zákon 543/2002 Z. z.), t.j. obmedzenia súvisiace s 3., 4.a 5. stupňom ochrany, ale aj obmedzenia súvisiace s manažmentovými opatreniami v chránených územiach. Hlavným obmedzujúcim opatrením je zákaz alebo minimalizácia hospodárskej činnosti na týchto územiach, čo v konečnom dôsledku znamená zákaz ťažby dreva alebo jeho významné obmedzenie. Opatrenie 224 malo v plnom rozsahu negatívny dosah na OZE, lebo na výmere 19 132 ha sa nemohli realizovať žiadne ťažby, teda ani vyprodukovať žiadna využiteľná palivová biomasa. Je to však logické, nakoľko opatrenie malo „ekologické ciele“. Opatrenie 225, ktoré sa realizovalo v ÚEV a na CHVÚ a na týchto územiach sú podľa platnej legislatívy prípustné iba jemné (ekologické) zásahy do lesa s výrazným obmedzením ťažby a dopravy dreva. Preto v tomto opatrení bol skutočný potenciál využitia drevnej biomasy na energetické účely zredukovaný oproti hospodárskym lesom na približne o 25 % reálnej kapacity. Opatrenie 225 malo iba čiastočne pozitívny dosah na OZE, lebo umožňovalo iba veľmi obmedzené využívanie drevnej biomasy na energetické účely. Naproti tomu opatrenie 226, ktoré sa realizovalo na výrazne najväčšej ploche lesov (takmer 400 tis ha), bolo nasmerované na obnovu produkčného potenciálu lesov a na posilnenie všetkých (ekologických, ekonomických aj sociálnych) funkcií lesov pre

spoločnosť, teda aj na využiteľnosť dendromasy na podporu OZE. Preto malo opatrenie 226 najvýznamnejší pozitívny dosah na OZE ako zdroj potenciálnej drevnej biomasy na energetické využitie, nielen v súčasnosti ale aj pre budúce obdobia. Pozitívny vplyv na OZE, najmä pre budúce obdobia, malo aj opatrenie 221. Konverzia poľnohospodárskych plodín na lesné dreviny, hlavne s využitím výsadiel rýchlorastúcich drevín, garantuje potenciálny nárast drevnej biomasy využiteľnej na energetické účely z plôch patriacich do opatrenia 221. Je to v súčasnosti iba 225 ha, ale opatrenie má potenciál sa plošne rozširovať aj v budúcich obdobiach.

Program nemal jednoznačne pozitívny vplyv na konkurencieschopnosť poľnohospodárskeho a lesníckeho sektora ale mal pozitívny účinok na hrubú pridanú hodnotu lesníckych podnikov (HO5). Opatrenie 122 prispelo k zvýšeniu hrubej pridanej hodnoty na úrovni programu o 21,3 mil. EUR. Účinok programu na konkurencieschopnosť lesníckych podnikov bol pozitívny, keďže rastúca hrubá pridaná hodnota je znakom nárastu konkurencieschopnosti podnikov.

Opatrenia 221, 224, 225 a 226 súhrnne prispeli k zmierňovaniu následkov zmeny klímy (HO7). Lesnícky zamerané opatrenia v rámci osi 2 mali nevýrazný vplyv na zlepšovanie kvality ovzdušia znížením produkcie skleníkových plynov a amoniaku (DU). Perspektívne, hlavne vplyvom zníženia rizík lesných požiarov, však možno očakávať pozitívny prínos v tejto oblasti. Naproti tomu sa vplyvom týchto opatrení zvýšila kapacita lesných spoločenstiev absorbovať CO² prostredníctvom jeho sekvestrácie v lesných porastoch a v lesnej pôde (DU). Do budúca sa dá očakávať ďalšie zvyšovanie pozitívneho vplyvu implementovaných opatrení v oblasti sekvestrácie CO² lesnými ekosystémami.

Ochrana vody nebola primárnym cieľom PRV SR 2007 – 2013 vo všeobecnosti. Napriek tomu realizácia investícií do nových strojov, stavieb a technológií v pôdohospodárstve a zároveň implementácia neinvestičných podpôr vo výsledku prispeli k lepšiemu hospodáreniu s vodou a k zvýšeniu kvality vody (HO8).

Nedostatkom v monitorovacích správach bolo to, že beneficianti uvádzali za inovatívnosť aj nákupy takých strojov a zariadení, ktoré nepriniesli nové postupy vo výrobe ani nové produkty, čo však bolo spôsobené nastavením programu (HO10). Zároveň nie je možné z monitorovacích údajov jednoznačne určiť, koľko finančných prostriedkov z programu reálne bolo poskytnutých na zavedenie nových postupov alebo výrobkov, nakoľko údaj o výške oprávnených nákladov a príspevku vyjadroval len celkový údaj za všetky položky projektu.

Tabuľka 11 ukazuje plnenie stanovených cieľov za celé obdobie trvania PRV (HO14). pri opatreniach 122, 225 a 226 boli ukazovatele naplnené. U opatrenia 221 neboli dosiahnuté cieľové hodnoty výstupu z dôvodu nezájmu žiadateľov. Ich nezájum vyplynul z nesprávneho nastavenia uvedených opatrení.

Tabuľka 11: Plnenie stanovených cieľových hodnôt výstupových ukazovateľov

Opatrenie	% plnenia cieľov výstupu
122	165,5
221	85
224	58,2
225	107,8
226	139,5

Opatrenie 122 prispelo k rastu príjmov subjektov neštátnych vlastníkov lesov, investičná podpora pozitívne ovplyvnila diverzifikáciu tovarov a služieb produkovaných neštátnymi lesníckymi subjektami a súčasne toto opatrenie zvýšilo trhové príležitosti a posilnilo prístup podporených lesných podnikov (subjektov) na trh. Súhrne, toto opatrenie zlepšilo konkurencieschopnosť lesných podnikov a prispelo k zvýšeniu hospodárskej hodnoty lesov (HO15). Opatrenie 122 významnou mierou prispelo k zlepšeniu konkurencieschopnosti podporených podnikov a to najmä tým, že im vytvorilo investičný rámec, ktorý si väčšina týchto subjektov za normálnych okolností nedokáže vytvoriť ani za niekoľkoročné obdobie. Súčasne im táto investičná podpora umožnila využiť svoje finančné zdroje (aj investičné) na intenzívnejšie financovanie ďalších lesníckych činností, najmä podporných opatrení trvalo udržateľného obhospodarovania lesov. Týmto spôsobom sa výrazne zvýšila konkurencieschopnosť podporených subjektov oproti iným nepodporeným subjektom.

Podpora umožnila využiť svoje finančné zdroje (aj investičné) na intenzívnejšie financovanie ďalších lesníckych činností, najmä podporných opatrení trvalo udržateľného obhospodarovania lesov. Týmto spôsobom sa výrazne zvýšila konkurencieschopnosť podporených subjektov oproti iným nepodporeným subjektom.

Opatrenie 221 prispelo k zlepšeniu stavu životného prostredia, pretože finančné nástroje tohto opatrenia motivovali subjekty, ktorých projekty boli finančne podporené, aby v tomto záväzku zotrvali a starali sa dlhodobo o založené lesné porasty (HO16). Opatrenia 224, 225 a 226 mali pozitívny vplyv na zlepšenie stavu životného prostredia a prispeli k pozitívnym efektom uvedeným v tabuľke 12.

Tabuľka 12: Kritériá hodnotenia vplyv na zlepšenie stavu životného prostredia

	224	225	226
zlepšeniu biodiverzity	19 132 ha	16 552 ha	396 842 ha
posilneniu ochrany voľne žijúcich druhov šeliem a vtákov a k ochrane biotopov	+	+	N/A
zlepšeniu kvality vody vplyvom lesa	19 132 ha	16 552 ha	396 842 ha
zníženiu koncentrácie živín N, P a pesticídov	+	+	N/A
zmierneniu klimatickej zmeny	19 132 ha	16 552 ha	396 842 ha
k udržaniu kvality lesnej pôdy	19 132 ha	16 552 ha	396 842 ha
zníženie vodnej erózie na lesnom pôdnom fonde	19 132 ha	16 552 ha	396 842 ha
zabráneniu marginalizácie územia a opúšťaniu pôdy	19 132 ha	16 552 ha	396 842 ha
Status územia	les v 5. stupni ochrany	les začlenený do UEV a CHVÚ	

Zdroj: vlastné spracovanie podľa ex post hodnotenia

Implementácia oparenia 122 mala pozitívne účinky aj na os 2 a to s nasledovných dôvodov (HO20):

1. Používaním modernejšej techniky a technológií pri hlavných lesníckych činnostiach (ťažba, približovanie, manipulácia a odvoz dreva) sa znížilo riziko ekologických havárií (únik nebezpečných látok napr. phm zo starých traktorov či nákladných aut).

2. Zníženie devastáčnych účinkov na krajinu, prírodu, pôdu a podzemné a povrchové vody využívaním moderných technológií pri lesníckych činnostiach, ktoré sú citlivejšie k prírodnému prostrediu a bezpečnejšie z ekologického hľadiska.
3. Zlepšenie pracovných podmienok pre obsluhu techniky (nové stroje majú lepšie ergonomické parametre) a ich obsluha menej zaťažuje ľudský organizmus.
4. Využívanie moderných dopravných prostriedkov (SUV áut) pre transport pracovníkov zabezpečujúcich lesnícke činnosti v teréne sa zlepšia aj pracovné podmienky pre túto skupinu zamestnancov.

Opatrenie 224 mal príspevok k osi 1, lebo finančná kompenzácia za nevyužívanie svojho lesného majetku na hospodárske účely pre neštátne lesnícke subjekty súčasne nepriamo podporila ich ekonomickú stabilitu a podporila ich konkurencieschopnosť na trhu zlepšením ich finančnej solventnosti. Tým toto opatrenie nepriamo prispelo aj k zvýšeniu konkurencieschopnosti neštátnych lesníckych subjektov. Opatrenie 226 malo tieto pozitívne účinky na ciele osi 1:

1. Finančná podpora pomohla zlepšiť finančnú situáciu lesníckych subjektov a využiť ich investičné a neinvestičné zdroje na ďalší rozvoj podnikateľských aktivít a zlepšenie starostlivosti o les (TUOL).
2. Zvýšenie hospodárskej hodnoty lesa.
3. Zníženie nákladov na hlavné lesnícke činnosti v dôsledku lepšieho sprístupnenia a rýchlejšej dopravy do lesných porastov, kde treba lesnícke činnosti realizovať.

Príspevok k osi 2:

1. Protipožiarne lesné cesty okrem pôvodného cieľa – sprístupnenia lesov pre rýchly zásah požiarnej techniky, priniesli nasledovné benefity: sprístupnenie území na výkon lesníckych opatrení na výkon trvalo udržateľné obhospodarovanie lesov a sprístupnenie územia pre turistov, cyklistov a obdivovateľov prírody a lesa (významná podpora plnenia verejnoprospešných funkcií lesa).
2. Zvýšenie a zefektívnenie kontrolnej činnosti v lesných porastoch nielen v rámci ochrany pred požiarom, ale aj v rámci ochrany pred protizákonnou činnosťou (krádeže dreva, pyltiactvo) ako aj zabezpečovanie ochrany chránených území z hľadiska ochrany prírody najmä UEV a CHVÚ ako aj chránených území národného významu.

Opatrenie malo aj negatíva, a to že sprístupnenie lesných porastov umožnilo intenzívnejšie využívanie lesa na protizákonné činnosti ako napr. jazda štvorkoliek, pyltiactvo, krádeže dreva, a pod.

Pri opatreniach 221, 225 neboli zistené iné účinky prispievajúce k iným cieľom alebo osiam.

Reakcie adresátov

Z hľadiska reakcií adresátov môžeme konštatovať, že v celkovom hodnotení záujem prevyšoval nad ponukou (tabuľka 13). Najvyššia akceptácia bola pri opatreniach 122 a 226, lebo bez tejto investičnej podpory by lesnícke subjekty nemali šancu zvyšovať hospodársku hodnotu lesného majetku a budovať lesné cesty.

Nezáujem u adresátov sa prejavil najmä pri opatreniach 221 a 224. Reakcie poľnohospodárskych subjektov na opatrenie 221 signalizovali, že opatrenie nenašlo takú vysokú odozvu v poľnohospodárskej komunite, ako sa očakávalo. Čo sa týka nižšieho záujmu o opatrenie 224, mohlo to súvisieť s tým, že takáto podpora bola vyplácaná prvý krát a časť potenciál-

nych poberateľov o jej pridelenie nepožiadalo, lebo dostalo náhradu od Ministerstva životného prostredia (MŽP) za obmedzenie výkonu lesníckych činností v územiach s 5. stupňom ochrany. Keďže je suma poskytovaná MŽP vyššia ako podpora z PRV, väčšina subjektov sa rozhodla pre podporu zo ŠR.

Tabuľka 13: Reakcie adresárov na opatrenia

Opatrenia	Počet subjektov		Plnenie v %
	Plán	Skutočnosť	
122 Zvýšenie hospodárskej hodnoty lesov	200	365	182,5
221 Prvé zalesnenie poľnohospodárskej pôdy	50	34 (19)	68
224 Platby v rámci sústavy NATURA 2000 – lesná pôda	150	123	82
225 Lesnícko-environmentálne platby	65	93	143,08
226 Obnova potenciálu lesného hospodárstva a zavedenie preventívnych opatrení	620	459	74,03

Zdroj: vlastné spracovanie podľa ex post hodnotenia

Zistené implementačné nedostatky

Zistené implementačné nedostatky môžeme vidieť v dvoch rovinách: na úrovni opatrení a nastavených kritérií a na úrovni riadenia programu. Z pohľadu adresátov boli identifikované nasledovné nedostatky:

- 1. Nastavenie podmienok pre čerpanie finančnej podpory** – oprávnené náklady, výška kompenzácie a pod. Napr. pri opatrení 122 oprávnenými nákladmi neboli náklady na výstavbu alebo rekonštrukciu „nehnuteľností slúžiacich správe a prevádzke lesného majetku“ t.j. najmä na investovanie do administratívnych objektov vlastníkov a správcov lesov. Pri platbách za hektár bola finančná kompenzácia na jednotku plochy nedostatočná (224) a pri opatreniach 122 a 226 nedostatočná alokácia zdrojov.
- 2. Nevhodne zvolené oprávnené subjekty.** Nemalo by sa jednať len o vlastníkov a správcov lesného majetku, ale aj pre podnikateľské subjekty výhradne poskytujúce služby v hlavných lesníckych činnostiach pre neštátny lesnícky sektor (mechanizmy pre ťažbu a približovanie dreva). Nakoľko značná časť, najmä menších vlastníkov lesa nemá vlastné výrobné kapacity a činnosti vo svojich lesoch si objednáva v externom prostredí ako službu.
- 3. Podporené boli prevažne veľké projekty** (nad 400 000 EUR), pričom väčšina SHR a malých hospodárskych subjektov, nebola účinná a teda sa k prostriedkom, ktoré reálne potrebovali hlavne oni sa nedostali.
- 4. Administratívna náročnosť.** Pri všetkých opatreniach oprávnené subjekty konštatovali vysokú administratívnu náročnosť.

Nedostatky zistené na úrovni riadenia programu:

- 1. Činnosť MV** bola príliš jednostranne obmedzená na rozhodovanie (schvaľovanie výberových kritérií, zmien programu a realokácií) a nedostatočne zameraná na analytickú prácu, skúmanie konsekvencií rozhodovania a hľadanie variantných a objektívne najlepších riešení, ktoré by zabezpečovali lepšie synergické pôsobenie jednotlivých opatrení a dôslednejšiu konzistentnosť implementácie so schválenou stratégiou a stanovenými cieľovými hodnotami programu.

2. **Neproporcionálne vyhlasovanie výziev**, častokrát aj v krátkom časovom slede za sebou. Za výslovne nepotrebné je rozhodnutie alokácie uloženia značného množstva finančných prostriedkov programu hneď na 1., prípadne za krátko sa opakujúcu 2. výzvu.
3. **Disproporcia medzi úrovňou kontrahovania a čerpania prostriedkov**. V globále totiž predstavovalo čerpanie iba necelých 20 % a kontrahovanie už v úvode spomínaných 80 %. Pri zisteniach strednodobého hodnotenia hodnotitelia už zistili chyby pri rezervách, bodovacích kritériách či pri investičnej logistike.
4. Nedostatočné **plánovanie a kvalitná príprava výziev** vrátane ich nastavenia v zmysle cieľov programu, dodržiavanie harmonogramu výziev spolu s rovnomernejším rozložením výziev a alokácií počas celého obdobia.
5. **Nedodržiavanie časových lehôt** stanovených vo výzve, rušenie výziev a ich časté zmeny.
6. **Nedostatočná komunikácia** medzi manažérmi projektov na PPA a oprávnenými subjektami.

Syntéza poznatkov

Lesnícke opatrenia Programu rozvoja vidieka Slovenskej republiky na roky 2007 – 2013 sú dôležitým ekonomickým nástrojom lesníckej politiky, pretože poskytovali finančné prostriedky na dosiahnutie cieľov stanovených v strategických lesníckych dokumentoch ako napr. Národný lesnícky program. V PRV na roky 2007 – 2013 bolo na zabezpečenie cieľov politiky rozvoja vidieka určených viac ako 40 opatrení. Z toho bolo asi 15 priamo alebo nepriamo relevantných pre lesníctvo. V našom výskume sme sa venovali piatim z nich, a to opatreniam 122: Zvýšenie hospodárskej hodnoty lesov, 221: Prvé zalesnenie poľnohospodárskej pôdy, 224: Platby v rámci sústavy NATURA 2000 – lesná pôda; 225: Lesnícko-environmentálne platby a 226: Obnova potenciálu lesného hospodárstva a zavedenie preventívnych opatrení. Tieto vybrané opatrenia sú adresované ekonomickým, sociálnym a environmentálnym dimenziám lesníctva a sú zamerané na podporu trvalo udržateľného obhospodarovania lesov a ich multifunkčnosti. Pre analýzu sme použili kritéria hodnotenia PRV používané Európskou komisiou. Celkovo možno konštatovať pozitívny účinok programu na čistú pridanú hodnotu podnikov, negatívny účinok na produktivitu práce a zamestnanosť v sektore lesného hospodárstva. Opatrenia 122 a 123 nepriniesli želaný výsledok ani vo forme nárastu inovácií ani zvýšení podielu lesných podnikov na pridanej hodnote. Lesnícko-environmentálne opatrenia mali pozitívny vplyv na biodiverzitu, kvalitu vody, zníženie emisií a územia s vysokou prírodnou hodnotou, avšak nespôsobili výrazný nárast ich výmery alebo významné zlepšenie ich stavu. Opatrenia 221 a 224 boli neúčinné, podporená bola len malá výmera. Opatrenie 225 bolo účinné, jeho ciele boli naplnené. Najvyšší synergický efekt vzhľadom na stanovené ciele malo opatrenie 226.

Lesnícke opatrenia PRV mali pozitívny vplyv na stanovené ciele prostredníctvom zlepšenia zdravotného stavu lesov, lepšej ochrany mladých lesných porastov a zavedenia nových technológií do sektoru.

Implementácia programu bola sťažená predovšetkým administratívnou náročnosťou, nevhodne nastavenými podmienkami (napr. oprávnené osoby) a neefektívnym spôsobom riadenia programu, ktorý sa týkal vyhlasovania výziev, alokácie finančných prostriedkov, spolupráce projektových manažérov a PPA s príjemcami, nedostatkov v elektronickej komunikácii. Vzhľadom na tieto skutočnosti mal PRV 2007 – 2013 strednú precíznosť účinku.

4.4 Poradenstvo poskytované odborným lesným hospodárom

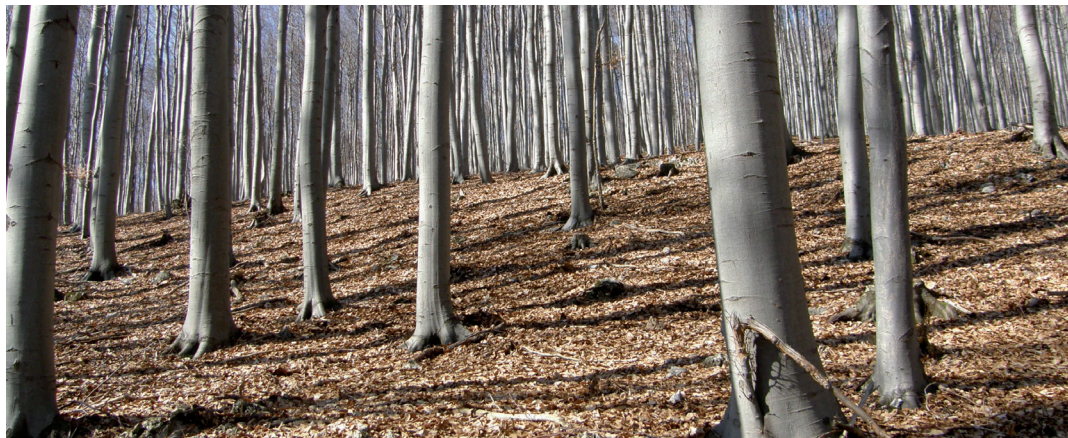
Povinnosti, ktoré odborný lesný hospodár (OLH) zabezpečuje, sú obvykle realizované v úzkej spolupráci s obhospodarovateľom lesa a vytvárajú priestor na prenos odborných poznatkov z OLH na obhospodarovateľa, ako aj prenos informácií o záujmoch obhospodarovateľa na výkon OLH. Zamerali sme sa na analýzu rozsahu činnosti OLH, ktorá má charakter poradenstva pre vlastníka, resp. obhospodarovateľa lesa.

Metodický prístup k analýze poradenstva poskytovaného OLH

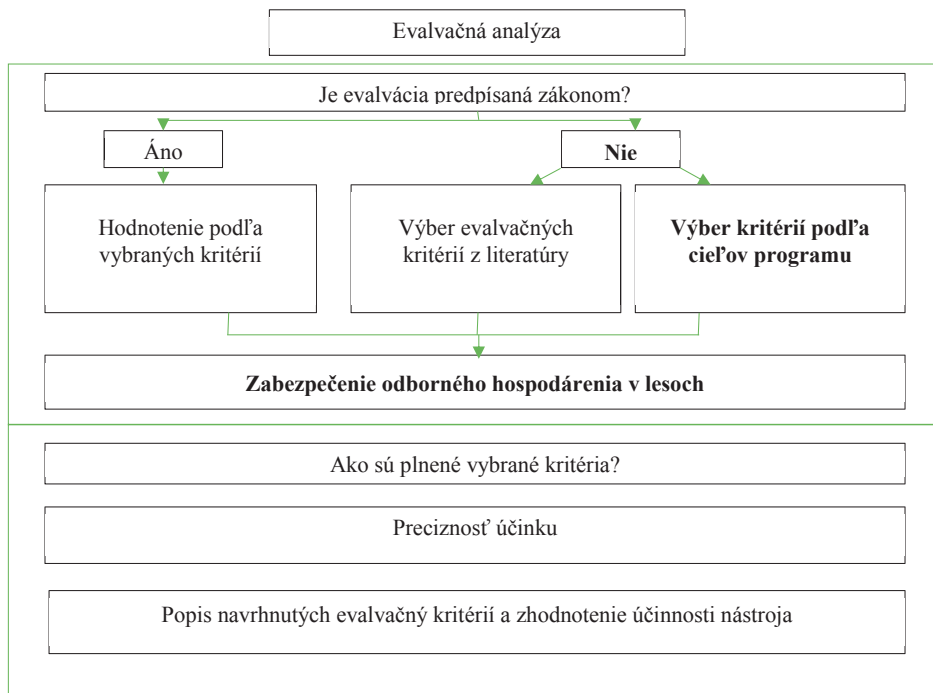
Metodicky je príspevok založený na výsledkoch troch prieskumov, zameraných na analýzu názorov OLH, vlastníkov a obhospodarovateľov lesov a úradníkov štátnej správy lesného hospodárstva (ŠS LH) na problematiku poskytovania poradenských služieb prostredníctvom OLH. Pre získanie kvalitatívnych údajov sa v prvých dvoch prípadoch použila metóda štandardizovaného dopytovania, prostredníctvom dotazníkovej metódy. Metódou zberu údajov bol osobný rozhovor, resp. zaslanie dotazníka poštou. V prípade zisťovania názorov u úradníkov ŠS LH bol realizovaný pološtrukturovaný rozhovor.

V priebehu rokov 2016 a 2017 bol dotazník distribuovaný vybranej skupine respondentov z radov OLH pozvaných na preškolenie. Výskumný model a dizajn dotazníka pozostával z piatich na seba nadväzujúcich častí. Prvá časť sa týkala údajov o respondentovi, druhá časť jeho pôsobnosti ako OLH, tretia poskytovaných služieb, štvrtá časť bola venovaná analýze poradenskej činnosti a posledná problémom poradenstva poskytovaného OLH. Celkovo bolo pomocou softwaru Monkeysurvey externe vyhodnotených 322 navrátených dotazníkov, z nich 120 aktuálne činnosti OLH nevykonáva. Pre tento príspevok bolo vybraných 47 dotazníkov, ktoré spĺňali podmienku, že respondent vykonáva aktívne OLH v neštátnom sektore.

V ďalšom kroku riešenia projektu sa v rokoch 2017, 2018 za spolupráce so združeniami neštátnych vlastníkov lesov, najmä Združením vlastníkov súkromných a spoločenskových lesov Banskobystrického kraja, uskutočnil druhý dotazníkový prieskum, ktorého špecifickým zámerom bolo identifikovať a zhodnotiť poradenstvo poskytované OLH z pohľadu majiteľov a obhospodarovateľov neštátnych lesov. Vyhodnotených bolo 648 dotazníkov. Dotazník bol rozdelený do piatich častí, analogicky s predchádzajúcim prieskumom realizovaným medzi OLH v roku 2016. V poslednej fáze v roku 2019 bol realizovaný prieskum v rámci ŠS LH (20 okresných úradov; a 5 okresných úradov v sídle kraja) formou pološtrukturovaných rozhovorov s úradníkmi ŠS LH.



Evalvačný výskum prebiehol na základe všeobecnej evalvačnej schémy, na základe ktorej bola identifikovaná identifikovať účinnosť a efektívnosť poradenstva poskytovaného OLH.



Obrázok 7: Evalvácia poradenstva poskytovaného OLH

Zdroj: vlastné spracovanie

Poradenstvo poskytované OLH bolo hodnotené nasledovne (obrázok 7):

1. Dopad na odborné hospodárenie v lesoch.

Cieľom dotazníkových prieskumov a rozhovorov bolo zhodnotiť implementáciu poradenstva poskytovaného odbornými lesnými hospodármi, a to z pohľadu samotných OLH, vlastníkov a obhospodarovateľov lesov na Slovensku a štátnej správy LH.

Analýza súčasného stavu poradenstva poskytovaného OLH

Poradenstvo je sprostredkovanie takých informácií, ktoré využije adresát poradenstva pri riešení svojich vlastných problémov (Krott 2005). Poradenstvo je zamerané na zainteresované skupiny v lesníctve a jednotlivcov a tieto služby sú určené na zabezpečenie trvalo udržateľného hospodárenia v lesoch a polyfunkčného lesného hospodárstva. Poradenstvo poskytuje ciele informácie o zdokonalených spôsoboch obhospodarovania a ochrany lesa. Keďže poradenstvo poukazuje na nové príležitosti, jeho cieľom je, aby ich jeho adresáti mohli prakticky uplatniť bez ďalšieho politického tlaku. Centrálnym aspektom poradenstva je orientácia na potreby adresáta. Pri poradenstve sa stretávajú záujmy adresáta, verejnej správy a sprostredkovateľa informácií. Štátna správa v lesnom hospodárstve sa bude snažiť poskytovať informácie, ktoré sú obsiahnuté v oficiálnych štátnych programoch a legislatíve. Obhospodarovatelia lesa majú záujem na takých informáciách, ktoré im pomôžu dosiahnuť čo najvyššie a dlhodobé príjmy z lesa. Záujem sprostredkovateľa (odborného lesného hospodára) je zabezpečiť informácie pre obhospodarovateľa lesa, ktoré sú v súlade s záujmami verejnej správy lesného hospodárstva, ale aj so záujmami obhospodarovateľa lesa, od kto-

rého závisia aj jeho príjmy za poradenskú činnosť. Sprostredkovateľ nemusí byť individuálna osoba (odborný lesný hospodár) ale aj záujmové združenie vlastníkov lesov. Keďže sa pri poradenstve nepoužíva moc ale iba presvedčanie, bude poradenstvo účinné len vtedy, ak sa záujmy jednotlivých aktérov poradenstva stretnú a budú vzájomné. Na tento účel sa používajú dva mechanizmy – zvyšovanie povedomia a praktické riešenia. Pri zvyšovaní povedomia sa sprostredkovateľ poradenstva snaží ovplyvniť vlastníka lesa tak, aby sa jeho vlastné záujmy priblížili k zásadám štátnych programov a legislatívy (napr. prírode blízke hospodárenie v lesoch). Tam kde zvyšovanie povedomia dosiahne svoje hranice, môžu pomôcť praktické riešenia (Šálka, 2017).

Vytvorením Národného lesníckeho centra vo Zvolene vznikla inštitúcia, ktorá je schopná zabezpečiť komplexne lesnícke poradenstvo v oblasti lesného hospodárstva. Vytvorili sa inštitucionálne podmienky (Ústav lesníckeho poradenstva a vzdelávania NLC Zvolen) a rovnako je k dispozícii informačná a výskumná báza údajov pre poskytovanie poradenstva.

Poradenstvo v odvetví lesného hospodárstva kladie predovšetkým dôraz na tieto úlohy a ciele:

- Aktualizovať existujúci poradenský systém pre odvetvie lesného hospodárstva v štátnom a neštátnom sektore za účelom efektívneho čerpania prostriedkov z PRV SR 2014 – 2020.
- Priebežne informovať odbornú lesnícku verejnosť o úlohách a výstupoch riešených úloh v rámci NLC formou seminárov a workshopov, a tým zabezpečovať účelné prepojenie vedy a výskumu s praxou.
- V spolupráci s Ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, Sekciou lesného hospodárstva a spracovania dreva oboznamovať odbornú lesnícku verejnosť s najnovšími štátnymi lesnícko – politickými dokumentami.
- Aktualizovať systém vzdelávania poradcov v lesnom hospodárstve, starať sa o ich ďalšie vzdelávanie, metodické usmerňovanie a koordináciu v oblasti poskytovania poradenských služieb.
- Personálne a materiálne – technicky dobudovať poradenský systém v LH.

Poradenský systém pozostáva z troch úrovní: koncepčno-riadiaca, koordinačná a realizačná. Adresátni poradenstva sú vlastníci a obhospodarovatelia lesa.

- 1. Koncepčno – riadiaca zložka:** MPRV SR, Sekcia lesného hospodárstva a spracovania dreva
- 2. Koordinácia zložka:** NLC – ÚLPV Zvolen, Odbor poradenstva a vzdelávania, ktorý má na základe delegovanej právomoci MPRV SR nasledovné úlohy:
 - Školiť, schvalovať a poverovať poradcov, ktorí budú pôsobiť v štruktúre lesníckeho poradenského systému,
 - Overovať efektivitu práce poradenského subjektu
 - Aktualizovať databázy poradcov v LH
 - Kontrolovať rozsah a kvalitu poradenských subjektov
 - Zabezpečiť certifikáciu poradcov, poskytovať im metodickú a informačnú pomoc
 - Vypracúvať a podieľať sa na tvorbe a realizácii poradenských programov
 - Vykonávať vlastnú poradenskú činnosť,
 - Uskutočňovať semináre, školenia a vydávať publikácie k priblíženiu a lepšiemu pochopeniu činnosti poradcov, odborných lesných hospodárov ako aj širokej lesníckej

verejnosti (Postup na vedenie lesnej hospodárskej evidencie, Trvalo udržateľné obhospodarovanie lesov atď.)

Realizačná zložka: Poradenstvo sa zabezpečuje prostredníctvom špecializovaných odborníkov z Národného lesníckeho centra a vyškolených poradcov. Na úrovni Národného lesníckeho centra ide o Lesnícky výskumný ústav Zvolen, Ústav lesných zdrojov a informatiky Zvolen, Ústav pre hospodársku úpravu lesov Zvolen, stredisko lesníckej ochrannárskej služby Banská Štiavnica, Stredisko kontroly lesného reprodukčného materiálu a semenárska kontrola, Výskumná stanica Gabčíkovo) Osobitné postavenie má poradenstvo poskytované štátnou správou na úseku LH a cielene pre svojich členov organizujú poradenstvo aj záujmové združenia vlastníkov a obhospodarovateľov lesov (napr. Združenie obecných lesov SR, Únia regionálnych združení vlastníkov neštátnych lesov Slovenska).

Poradenstvo majiteľom a obhospodarovateľom lesov pri zabezpečení odborného hospodárenia lesov poskytuje inštitút OLH – odborného lesného hospodára. Preukázanie odbornej spôsobilosti pri zabezpečovaní odborného hospodárenia v lesoch bolo v intenciách zákona č. 166/1960 Zb. o lesoch a lesnom hospodárstve a jeho vykonávacej vyhlášky č. 17/1961 Zb. viazané na niektoré funkcie a pozície v lesnom hospodárstve. Takýto systém bol zaužívaný až do účinnosti zákona č. 61/1977 Zb. o lesoch, resp. zákona č. 100/1977 Zb. o hospodárení v lesoch a o štátnej správe lesného hospodárstva, ktorým bol zákon č. 166/1960 Zb. zrušený.

Návrat k inštitútu odborného lesného hospodára priniesli politicko-spoločenské zmeny po roku 1989, keď zákonom č. 229/1991 Zb. došlo k zrovnoprávneniu vlastníckych a užívacích vzťahov k pozemkom, čím bolo súčasne umožnené, aby sa vlastníci pôdy stali aj jej obhospodarovateľmi. Prinavracanie užívacích práv k lesom vyvolalo potrebu odborne usmerňovať dodržiavanie pravidiel hospodárenia vo všetkých lesoch bez ohľadu na druh ich vlastníctva. Povinnosť obhospodarovateľa lesa zabezpečiť odborné hospodárenie aj prostredníctvom odborného lesného hospodára bola postupne právne upravená v zákone č. 510/1977 Zb., zákon č. 183/1993 Zb. a zákon č. 265/1995 Zb., ktorými bol zákon č. 100/1977 Zb. o hospodárení v lesoch a v štátnej správe lesného hospodárstva novelizovaný. K upresneniu problematiky odborného lesného hospodára došlo aj v súčasnosti platnom zákone o lesoch č. 326/2005 Z. z. a jeho novele č. 360/2007 Z. z., ktorým bola v záujme udržania odbornej úrovne pri hospodárení v lesoch zakotvená povinnosť OLH zúčastňovať sa v päťročných intervaloch preškolovania organizovaného ministerstvom.

Inštitút odborného lesného hospodára je komplexne upravený v platnom zákone o lesoch č. 326/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov a jeho vykonávacej vyhláške č. 451/2006 Z. z. o odbornom lesnom hospodárovi. V zákone o lesoch absentujú ustanovenia, ktoré by umožňovali nadobudnúť OLH osobitné oprávnenie na podnikanie. Nadobúdanie podnikateľského oprávnenia na činnosť OLH je upravené v ustanoveniach zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov. V súlade s ustanovením § 19 písmeno „b“ a § 23 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov v spojitosti s prílohou č. 2 bod 33 citovaného zákona, má činnosť OLH charakter regulovanej – viazanej činnosti.

Na kompetencie ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR pri zabezpečovaní skúšok OLH, pri vedení zoznamu OLH a kompetencie lesných úradov v sídle kraja pri vedení registra OLH nadväzujú aj kompetencie slovenskej lesníckej komory, vymedzené v ustanovení § 5 zákona č. 259/1999 Z. z. o Slovenskej lesníckej komore v znení neskorších predpisov. Podľa citovaného zákonného ustanovenia komora pre svojich členov organizuje vzdelávaciu

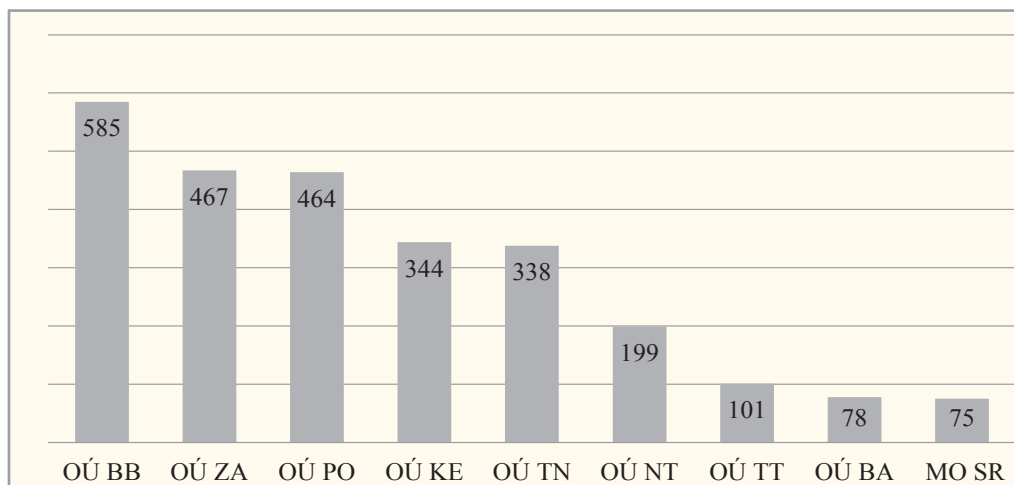
činnosť a skúšky odbornej spôsobilosti, pričom vedie zoznam osôb ktoré absolvovali vzdelávanie a vykonali skúšku odbornej spôsobilosti v oblasti lesníctva.

Podľa ustanovenia § 47 ods. 1 Zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov je odborný lesný hospodár fyzická osoba, ktorá je odborne spôsobilá na výkon činnosti uvedených v ustanovení § 48. Podmienkou na výkon týchto činností je zápis v registri odborných lesných hospodárov, ktorý vedie príslušný orgán štátnej správy lesného hospodárstva.

Odborný lesný hospodár je spôsobilý na výkon činnosti, ak je držiteľom osvedčenia o odbornej spôsobilosti a pravidelne sa zúčastňuje školenia, ktoré z poverenia MPRV SR v Bratislave zabezpečuje Národné lesnícke centrum.

Popis procesu implementácie

V súčasnosti sa v databáze Lesníckeho GIS nachádza 2651 odborných lesných hospodárov. Rozdelenie odborných lesných hospodárov podľa okresných úradov, odborov opravných prostriedkov, ktorý osvedčenie o odbornej spôsobilosti na výkon činnosti OLH vydal je uvedené na obrázku 8.



Obrázok 8: Rozdelenie OLH podľa OU, odborov opravných prostriedkov

Z hore uvedeného zákona vplývajú pre odborného lesného hospodára určité činnosti, práva a povinnosti, ktoré sú zakotvené v § 48 zákona a to, že:

1. Odborný lesný hospodár organizuje a usmerňuje hospodárenie v lese. Pri tejto činnosti je zodpovedný za plnenie povinností, ktoré vyplývajú z ods. 2 alebo z osobitného predpisu
2. Odborný lesný hospodár je povinný
 - Pripravovať podklady a spolupracovať pri vyhotovovaní a schvaľovaní programu starostlivosti o lesy a kontrole plnenia programu starostlivosti o lesy
 - Kontrolovať a evidovať práce vykonávané v lese
 - Viesť lesnú hospodársku evidenciu a evidenciu podľa osobitných predpisov
 - Upozorňovať obhospodarovateľa lesa a orgán štátnej správy lesného hospodárstva na každú činnosť, ktorá je v rozpore s právnymi predpismi na úseku lesného hospodárstva
 - Vykonávať odbornú správu lesov na základe rozhodnutia príslušného orgánu štátnej správy lesného hospodárstva

3. Odborný lesný hospodár je oprávnený

- Predkladať požiadavky na pripomienky k návrhu programu starostlivosti o lesy
- Vykonať úpravu programu starostlivosti o lesy
- Navrhnuť vlastníčkovi, správcovi alebo obhospodarovateľovi lesa predčasnú obnovu programu starostlivosti o lesy alebo zmenu programu starostlivosti o lesy
- Dať súhlas na vykonanie náhodnej ťažby nad objem predpísaný v programe starostlivosti o les pre lesný celok alebo vlastnícky celok atď. (viď zákon č. 326/2005 Z. z. zákon o lesoch § 47, 48).

Odborný lesný hospodár usmerňuje hospodárenie v lese a pri tejto činnosti je zodpovedný za plnenie povinností vyplývajúcich zo z. č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov a z osobitných právnych predpisov.

Podľa ustanovenia § 47 ods. 8 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov môže hospodár vykonávať činnosť pre jedného obhospodarovateľa lesa alebo pre viacerých obhospodarovateľov lesa na lesných pozemkoch, ktorých súhrnná výmera nepresiahne 2 000 hektárov. Na výmere väčšej ako 2 000 hektárov môže hospodár vykonávať činnosť, ak na každých ďalších, aj začatých 1 000 hektárov hospodár zamestnáva fyzickú osobu najmenej s úplným stredným odborným vzdelaním lesníckeho zamerania alebo ak s vykonávaním činnosti hospodára na výmere väčšej ako 2 000 hektárov súhlasí príslušný orgán štátnej správy lesného hospodárstva, ktorý v súhlase určí výmeru lesných pozemkov, na ktorých bude hospodár vykonávať činnosť podľa ustanovenia § 48 zákona o lesoch.

Odborní lesní hospodári vykonávajú svoju činnosť pre obhospodarovateľov lesných pozemkov na štátnych pozemkoch (ako sú napríklad Lesy SR), ale dôležité je ich poradenstvo je súkromné a neštátne lesnícke subjekty (fyzické osoby vlastniace les, právnické osoby, pozemkové spoločenstvá, družstvá, obce, cirkev).

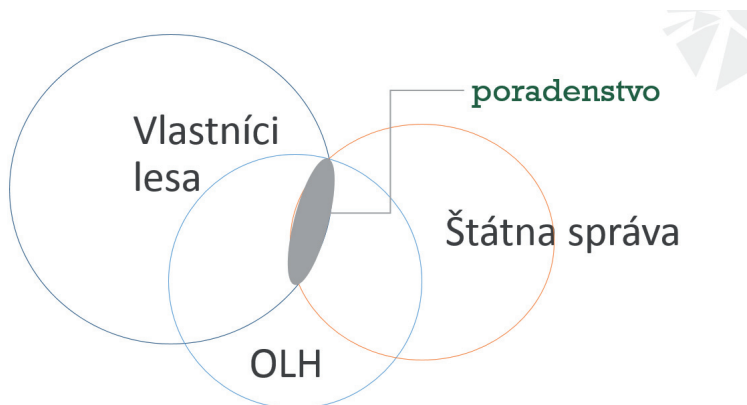
Identifikácia relevantných aktérov a policy arény

Z pohľadu policy analysis je poradenstvo poskytované OLH opatrenie s nemateriálnym výkonom. Prevažujúci účinok poradenstva je distributívny, pretože z pohľadu zainteresovaných aktérov nedochádza k prerozdeleniu nákladov a úžitkov medzi skupinami v spoločnosti. Distributívne opatrenia pozostávajú z deliteľných výkonov a deliteľných zdrojov, ktoré sú prerozdelené konkrétnym adresátom alebo skupinám adresátov bez toho, aby šli na úkor (náklady) iných zainteresovaných jednotlivcov alebo skupín. Väčšina zainteresovaných pociťuje subjektívne výhody a náklady sú pre nich zanedbatelné. Klasifikácia opatrenia verejnej politiky podľa jeho vlastností sa snaží odpovedať na otázku, z čoho vlastne pozostáva program alebo opatrenie. Poradenstvo poskytované OLH sa zakladá na výmene informácií medzi verejnou inštitúciou (OLH) a adresátom (majiteľ/obhospodarovateľ lesa). Ide o programy s nemateriálnym výkonom – poskytovanie poradenstva.

Pri dani z lesných pozemkov môžeme policy arénu opísať ako nekonfliktnú, pretože proti sebe stoja vlastníci/správcovia lesa a OLH, ktorých spoločným cieľom je obhospodarovať lesy v zmysle platného PSL a platnej legislatívy. V prípade opatrení lesného hospodárstva je táto oblasť posudzovaná hlavne v implementačnej fáze opatrení, kde môžu vznikať konflikty medzi rôznymi aktérmi (policy sieť) a na rôznej úrovni. Poradenstvo poskytované OLH je upravené v zákone č. 326/2005 Z. z. o lesoch, ktorý stanovuje povinnosť každého vlastníka resp. obhospodarovateľa lesa mať ustanoveného OLH.

V rámci poskytovania poradenstva prostredníctvom OLH môžeme identifikovať nasledovných aktérov (obrázok 9):

- Vlastník/obhospodarovateľ lesa
- OLH
- Štátna správa LH



Obrázok 9: Aktéri poradenstva poskytovaného OLH

Zdroj: vlastné spracovanie

Každý z týchto z aktérov má v rámci poradenstva rôzne záujmy, tam kde sa stretnú je poradenstvo účinné. Vlastníci lesa majú záujem na zabezpečení dlhodobého a stabilného príjmu zo svojho majetku. Snažia sa o znižovanie nákladov a zvyšovanie príjmu. ŠS LH sa prostredníctvom programov verejného poradenstva snaží dosiahnuť trvalo udržateľný rozvoj LH, multifunkčné LH, optimalizáciu stavu lesa a pod. najmä prostredníctvom zvyšovania povedomia o danom probléme alebo formou praktických riešení. OLH má za cieľ udržať si dlhodobý a stabilný príjem zo svojej práce a zároveň si zabezpečiť odbornú a manažérsku prestíž. Môže poskytovať aj iné odborné a ekonomické poradenstvo nad rámec zákonných povinností. Taktiež môže byť aj spolumajiteľ lesov, kde vykonáva svoju činnosť.

Implementačná a evalvačná analýza poradenstva poskytovaného OLH

Analyzovali sme výsledky dotazníkového prieskumu medzi obhospodarovateľmi lesa, OLH a ŠS LH. Počet odpovedí podľa druhu majetku v neštátnom sektore, ktorý odpovedajúci reprezentujú je uvedený v tabuľke 14.

Tabuľka 14: Podiel neštátneho vlastníctva lesov v SR a zastúpenie respondentov v prieskumoch

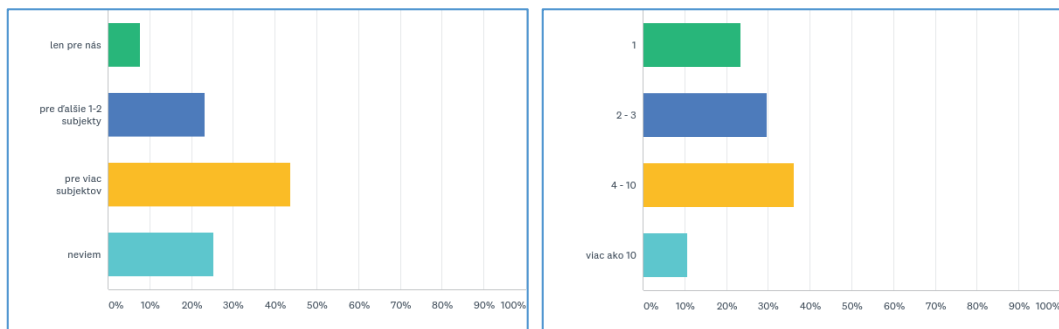
Druh neštátneho vlastníctva v %	SR ¹	OLH	obhospodarovatelia
Mestský/obecný majetok	8,5	19,5	1,89
Cirkevný majetok	0,8	6,3	0,9
Urbár	29,5	44,7	76,4
Iné spoločenstvo		12,7	7,5
Majetok fyzických a právnických osôb	7,7	19,5	13,1

¹ Obhospodarovatelia lesov podľa Zelenej správy 2016

Pre neštátny sektor pracuje ako OLH muž (98 %) vo veku nad 50 rokov (53 %). Z hľadiska dĺžky praxe, viac ako polovica (66 %) vykonáva prácu OLH viac ako 10 rokov. Odpovedajúci za obhospodarovateľov lesa boli v 92 % muži, z nich 53 % malo viac ako 60 rokov. V 75 % prípadov vlastní les viac ako 15 rokov a 69 % uvádza, že nemá lesnícke vzdelanie.

Pôsobnosť OLH a jeho služby

Približne 23 % OLH pracuje v subjektoch, kde majú majetkovú účasť a v 17 % je aj členom riadiacich orgánov. V neštátnom sektore väčšinou OLH pracuje pre viac subjektov (obrázok 10), najčastejšie na výmere viac ako 201 ha (63 %). Asi dve tretiny opýtaných OLH má inú hlavnú zárobkovú činnosť, najčastejšie (40 %) vykonáva iné odborné činnosti v lesníctve.



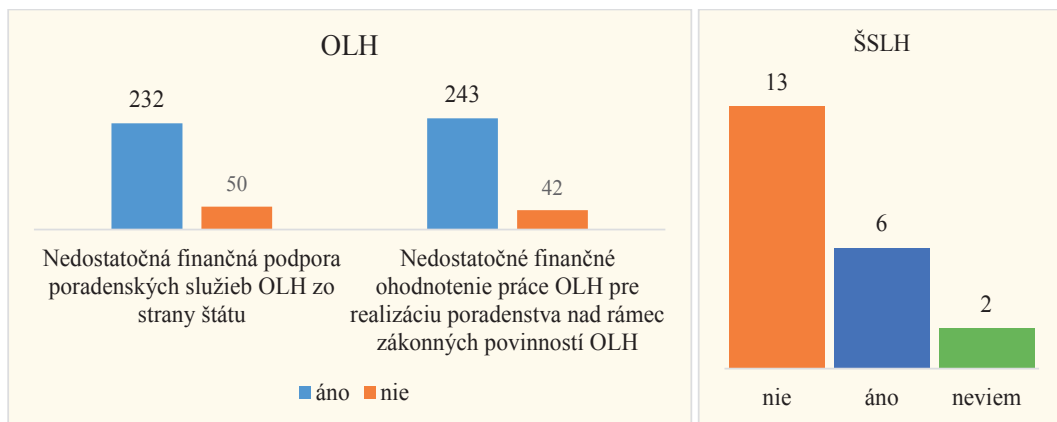
Obrazok 10: Počet subjektov v pôsobnosti jedného OLH – vľavo obhospodarovatelia, vpravo OLH

Podľa respondentov z radov OLH 16 % a podľa majiteľov 13 % vykonáva činnosť bezodplatne. Odmenu za činnosť OLH vyplácajú neštátne subjekty na základe zmluvného vzťahu (tabuľka 15), alebo v 17 % jednorazovo na základe faktúry. Náklady na OLH tvoria v 64 % asi 1 až 10 % z celkových nákladov na zabezpečovanie obhospodarovania lesov. Mesačná výška odmeny je len v 3 % nad 1€/ha, niečo viac ako tretina uvádza 0,36 – 0,5€/ha, zhodne po 29 % platí OLH do 0,35€/ha alebo v rozmedzí 0,51 – 1€/ha. Okrem toho, asi 67 % OLH hradí obhospodarovateľ lesa náklady na preškolenie.

Tabuľka 15: Odmena za výkon OLH – % podiel odpovedí z prieskumov

Charakterizácia platby	OLH	obhospodarovatelia
Na základe zmluvy na dobu určitú	17	32
Na základe zmluvy na dobu neurčitú	55	36
Výška na základe výmery (od ha)	53	–
Výška na základe ťažby (od m ³)	–	1
Kombinácia (od ha aj od m ³)	13	7

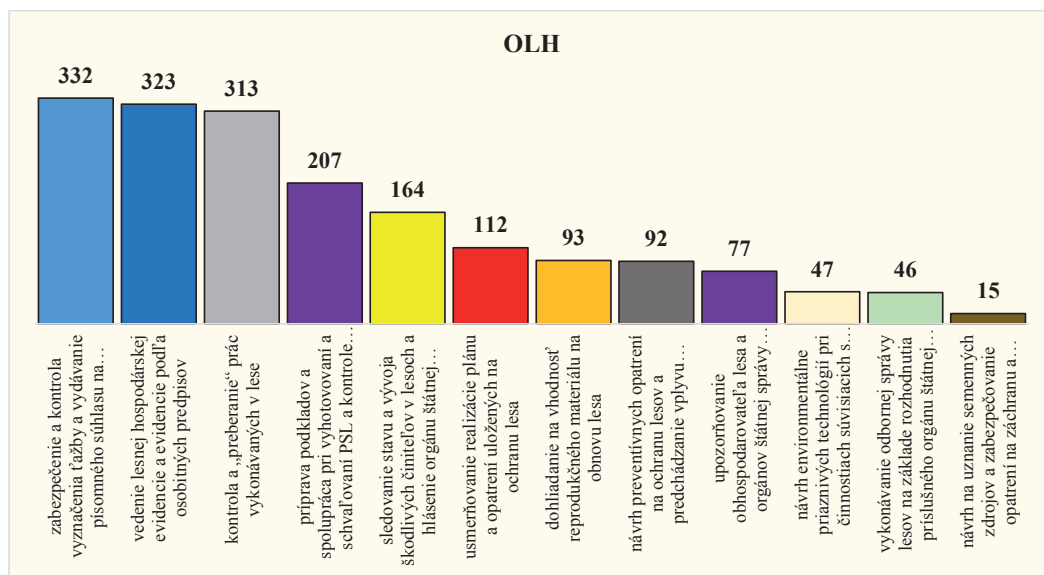
Podľa ŠSSLH nemá OLH dostatočné finančné ohodnotenie za realizáciu svojich povinností pre realizáciu poradenstva nad rámec zákonných povinností. OLH si myslia, že je nedostatočná finančná podpora zo strany štátu aj v rámci zákonných povinností (obrázok 11).



Obrázok 11: Finančné ohodnotenie OLH – vľavo OLH, vpravo ŠSLH

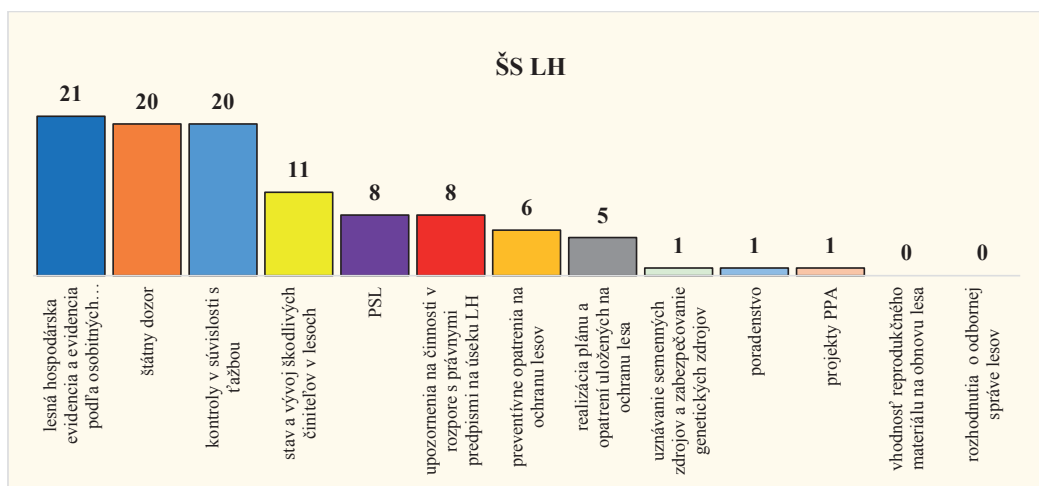
Poradenská činnosť OLH

Z práv a povinností ktoré vyplývajú OLH zo zákona najviac sa týka realizácie PSL a vedenia LHE. Asi 32 % vykonáva aj činnosti lesníka, 17 % subjektom OLH sprostredkováva lesnícke práce, predaj dreva robí 25 % z radov OLH, podľa výsledkov medzi obhospodarovateľmi je to asi 14 %. Ostatné práva a činnosti uvádzajú obrázky 12 a 13.



Obrázok 12: Činnosti vykonávané OLH

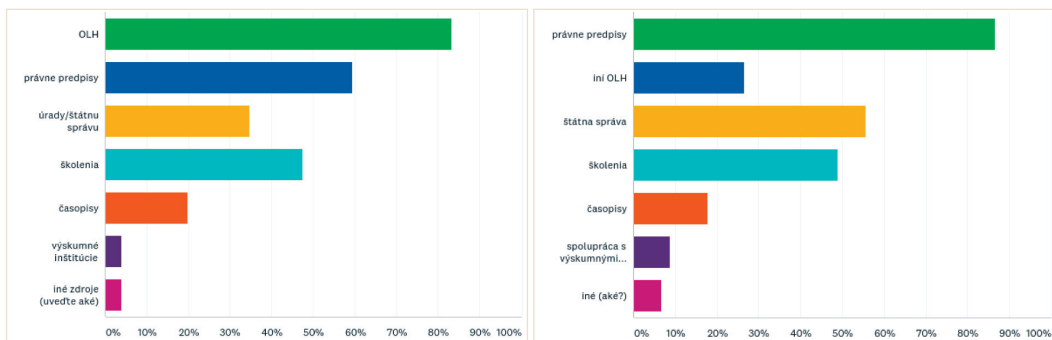
Štátna správa LH poskytuje poradenstvo najmä pre OLH najmä v oblasti LHE, štátneho dozoru a kontroly ťažby dreva (obrázok 13).



Obrázok 13: Oblasť poradenstva poskytované OLH zo strany ŠS LH

Štvrtina opýtaných OLH uviedla, že vykonáva poradenskú činnosť subjektom kde pôsobí. poradenstvo vyplývajúce z práv a povinností OLH zo zákona im zaberá v 33 % jedno až 10 % času, v 38 % do štvrtiny času ktorý venujú OLH, 18 % odhaduje čas venovaný poradenstvu na 25 – 50 % a 11 % OLH venuje poradenstvu viac ako polovicu svojho času.

Majitelia sa radia najviac s OLH, ďalej využívajú informácie z právnych predpisov a školenia, kým OLH využívajú najmä právne predpisy, konzultácie so štátnou správou a informácie zo školení. Všetky zdroje informácií uvádza obrázok 14. OLH vyhľadávajú v 69 % informácie pre poradenstvo aktívne a 95 % obhospodarovateľov z prieskumu tvrdí, že OLH je ochotný poradiť pri problémoch s lesným majetkom, v 23 % dokonca z vlastnej iniciatívy, 47 % radí väčšinou na základe otázok majiteľov.

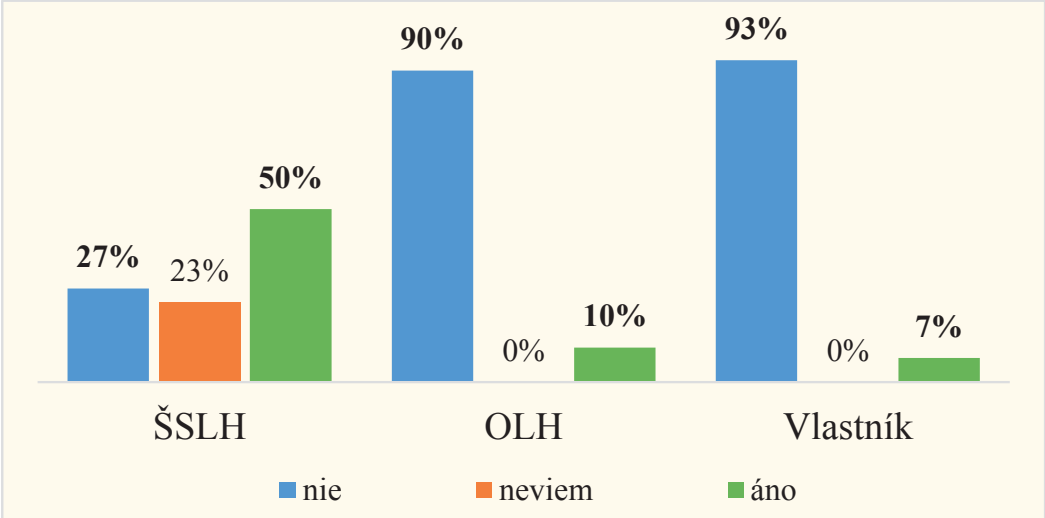


Obrázok 14: Využívané zdroje informácií v poradenstve – vľavo obhospodarovatelia, vpravo OLH

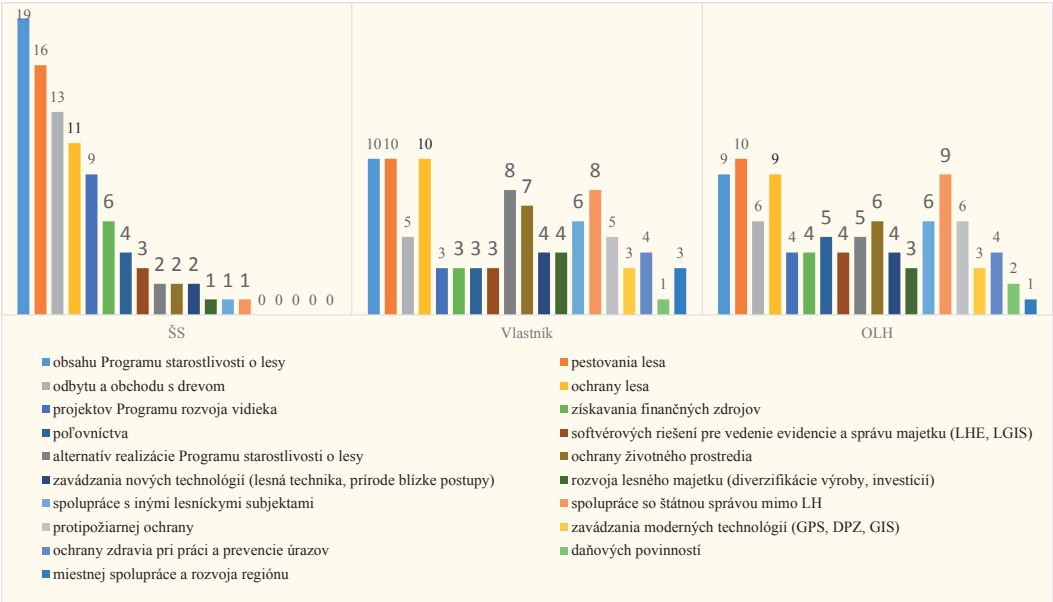
Oblasť poradenstva

Poradenská činnosť OLH zahŕňa mnohé témy. Vzhľadom na povinnosti OLH robí logicky poradenstvo vlastníkom a obhospodarovateľom najmä v otázkach týkajúcich sa lesníctva. Väčšina opýtaných hodnotí poradenstvo OLH uspokojivo (85 %), len 4 % sa zhodlo v názore, že ich OLH nezabezpečuje poradenstvo. Viac ako polovica z opýtaných OLH radí neštátnemu sektoru v otázkach obsahu PSL (82 %), spolupráce so štátnou správou (81 %), protipožiarnej ochrany (77 %), pestovania lesa (73 %), obchodu s drevom (60 %), ochra-

ny životného prostredia (58 %), ochrany lesa a spolupráce s lesníckymi subjektami (55 %), a zavádzania nových technológií (51 %). Ostatné oblasti podľa odpovedí vlastníkov uvádza obrázok 5. Z iných oblastí podľa 7 % opýtaných vlastníkov OLH radí v poľnohospodárskej a ekonomickej oblasti, v pracovných vzťahoch a vykonáva aj majetkové poradenstvo. Z oblastí, kde poradenstvo chýba zazneli lesnícke témy (ťažba v zložitých prírodných podmienkach, krádeže dreva, kontrola prác), ale aj ekonomické a legislatívne oblasti (podpory, predaj a využitie pôdy, reštitúcie). Všetky tri skupiny respondentov sa zhodujú, že najviac sa v poradenstve venujú obsahu PSL a pestovaniu lesa (obrázok 15). ŠS LH si myslí, že OLH sa venuje aj poradenstvu týkajúceho sa odbytu a obchodu s drevom, čo však nekorešponduje s odpoveďami vlastníkov a OLH. Podľa nich táto činnosť zaberá menšiu časť ich poradenstva. ŠS LH si myslí, že OLH poskytuje poradenstvo aj v iných nespomenutých oblastiach. (obr. 16).



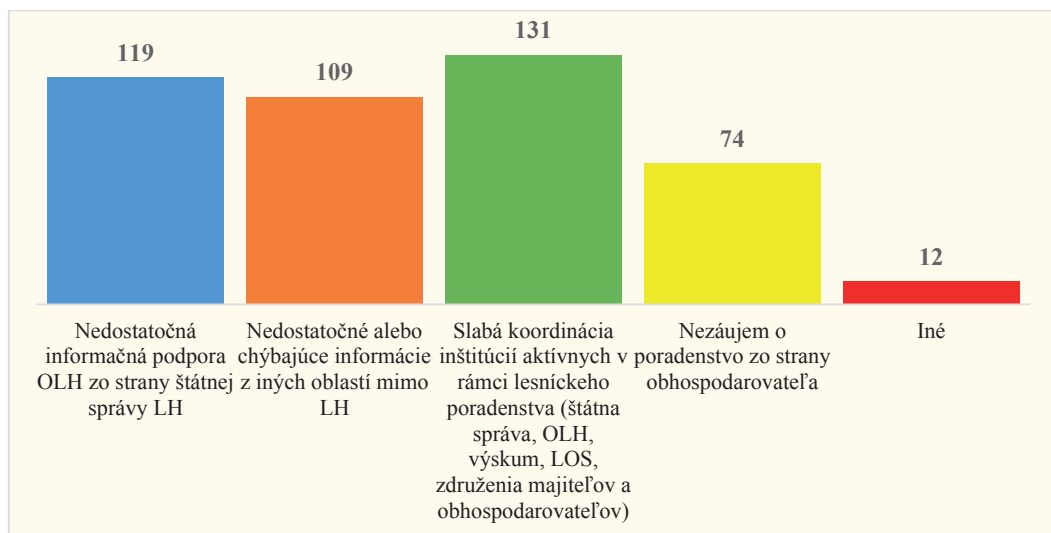
Obrázok 15: Poskytovanie poradenstva v nespomenutých oblastiach



Obrázok 16: Obsah poradenstva poskytovaného OLH

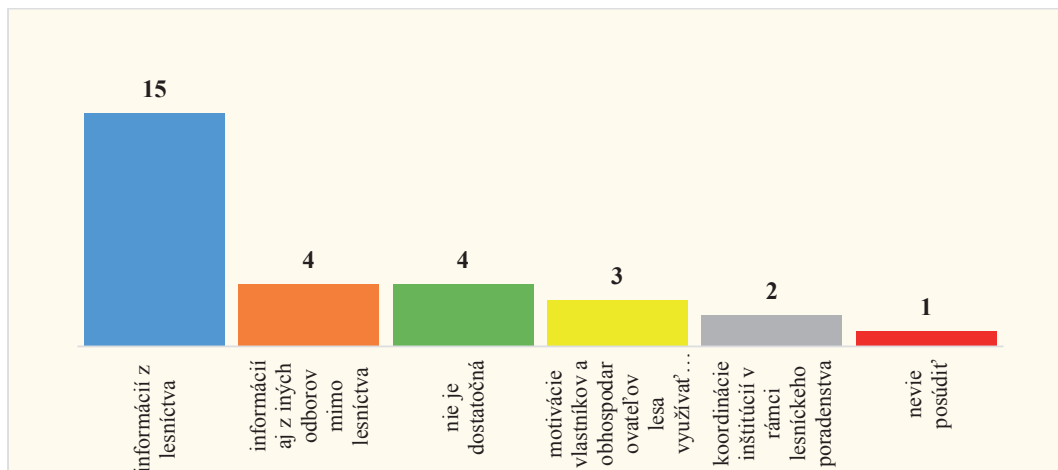
Problémy poradenskej činnosti OLH

Najväčšie problémy pre výkone poradenstva ktoré identifikovali OLH uvádza obrázok 17. OLH vidia hlavný nedostatok v koordinácii inštitúcií aktívnych v rámci lesníckeho poradenského systému. Nezaujmem o poradenstvo zo strany adresátov nie je až taký výrazný.



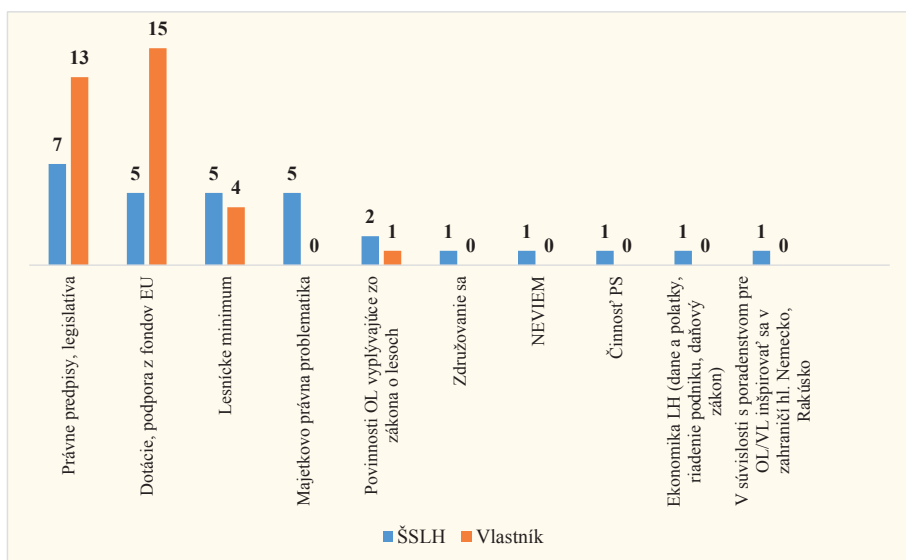
Obrázok 17: Problémy poradenskej činnosti podľa OLH

Z pohľadu ŠS LH je podpora poradenských služieb OLH zo strany štátu dostatočná pri informáciách z lesníctva (obrázok 18).



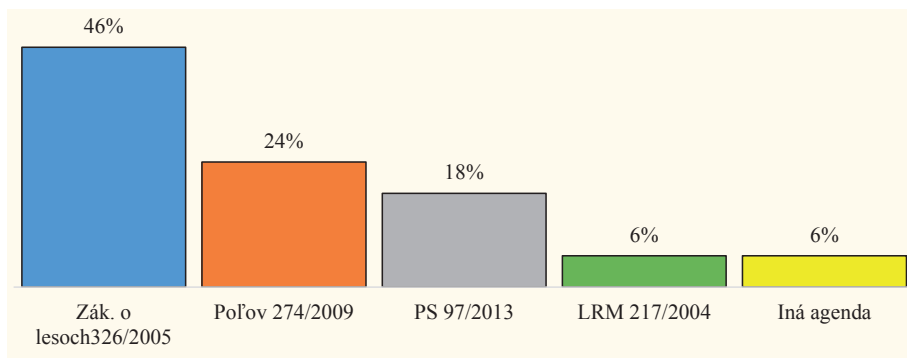
Obrázok 18: Dostatok podpory poradenských služieb OLH zo strany štátu z rôznych hľadísk

Nasledujúci obrázok 19 ukazuje, v ktorých oblastiach chýbajú vlastníkom/obhospodarovateľom informácie a potrebovali by poradenstvo. Obaja aktéri sa zhodujú, že chýbajú informácie hlavne z oblasti legislatívy a získavania finančných zdrojov.



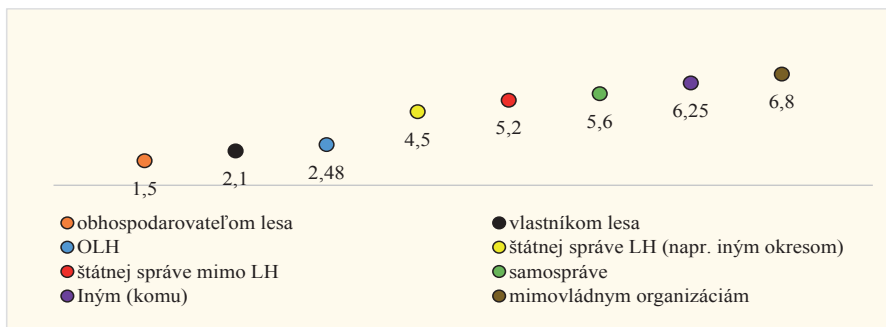
Obrázok 19: Oblasti chýbajúcich informácií podľa ŠSLH a vlastníkov

Prieskum v rámci ŠS LH ukázal, že poradenská činnosť zaberá úradníkom 32 % ich pracovného času. Najväčšia časť agendy sa týka zákona o lesoch (obrázok 20).



Obrázok 20: Podiel agendy ŠS LH podľa zákonov

Adresáti aj v dnešnej dobe preferujú osobné poradenstvo pred telefonickou alebo mailovou komunikáciou predovšetkým obhospodarovateľom a vlastníkom lesa a až po nich OLH (obrázok 21).

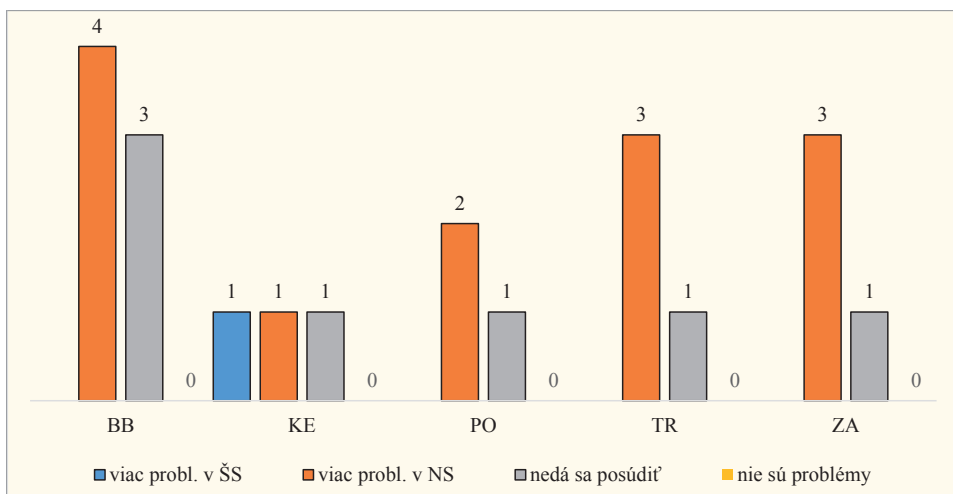


Obrázok 21: Forma poradenstva realizovaného ŠS LH

Pomoc OLH pre ŠS LH podľa názoru úradníkov je výrazná najmä v týchto oblastiach (poradie je podľa počtu odpovedí):

1. Poradenstvo pre obhospodarovateľov lesa.
2. Spolupráca medzi vlastními lesov a ŠS.
3. Vo výkone odbornej správy lesov.
4. Pri plnení PSL

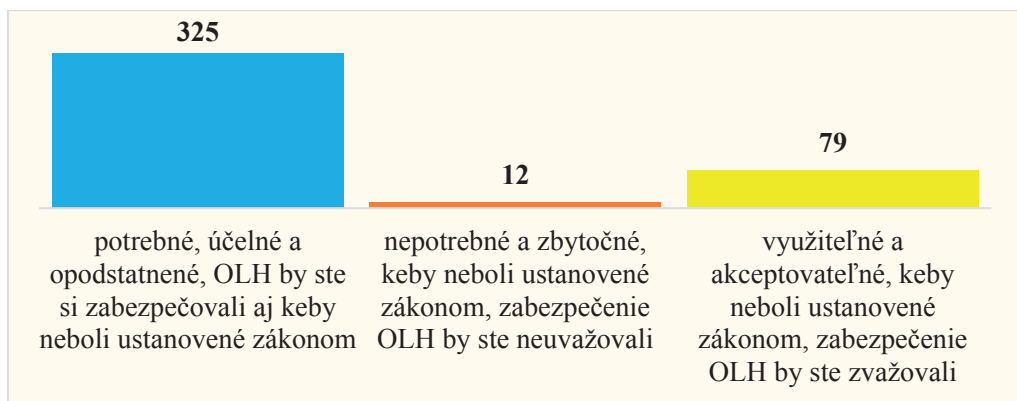
Pri výkone štátneho dozoru v lesoch sa javí, že v nešťatných lesoch je viac problémov pri obhospodarovaní lesov, ktoré musí ŠS LH riešiť (obr. 22).



Obrázok 22: Spokojnosť s poskytovaním poradenstva prostredníctvom OLH

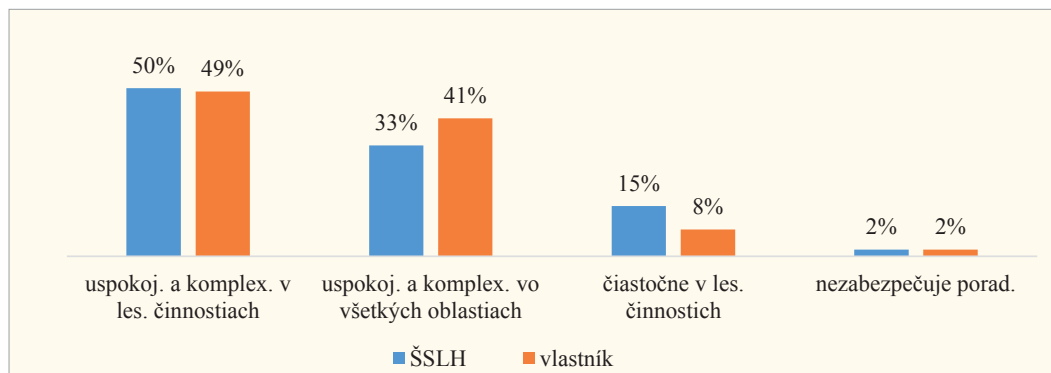
Reakcie adresátov

Zákon o lesoch ukladá povinnosť obhospodarovateľov lesa mať OLH, ktorého však musia financovať z vlastných prostriedkov. Z pohľadu obhospodarovateľov lesa 76 % opýtaných považuje náklady na OLH, vrátane poradenstva za potrebné, účelné a opodstatnené. OLH by si zabezpečovali aj keby neboli ustanovené zákonom (obr. 23). Prekvapivý bol výsledok z rozhovorov s úradníkmi ŠS LH. Na otázku: „Je podľa Vás potrebné, účelné a opodstatnené, aby mal OLH každý vlastník/obhospodarovateľ lesa, tak ako je to v súčasnosti ustanovené zákonom?“, štyria úradníci odpovedali, že nie.



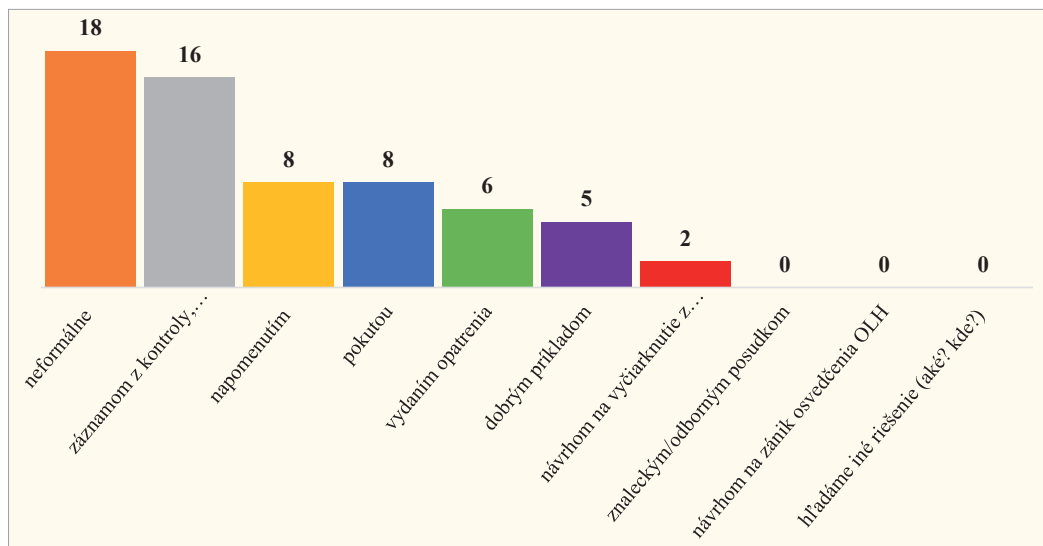
Obrázok 23: Potreba OLH podľa vlastníkov/obhospodarovateľov lesa

Z prieskumu ďalej vyplýva, že podľa vlastníkov/obhospodarovateľov lesa je záujem o poradenstvo prostredníctvom OLH (až 90 % opýtaných). Pri otázke ako si OLH plnia svoje povinnosti, prevláda názor tak zo strany ŠS LH ako aj vlastníkov, že je uspokojivé a komplexné v lesníckych ako aj ostatných oblastiach (obr. 24).



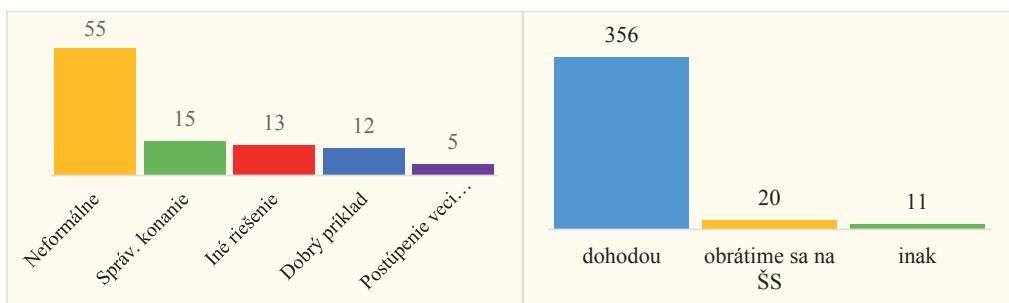
Obrázok 24: Ako poskytuje OLH poradenské služby pre vlastníkov/obhospodarovateľov lesa

Pri reakciách adresátov je tiež dôležité skúmať, či nedochádza ku konfliktom pri výkone činnosti. Z prieskumu vyplynulo, že ŠS LH rieši konflikty, kde je aktér OLH len zriedka (19 z 21). Keď už konflikt vznikne, snažia sa ho riešiť neformálne, prípadne záznamom z kontroly alebo výkonu štátneho dozoru (obrázok 25).



Obrázok 25: Riešenie konfliktov s OLH podľa ŠS LH

Na základe 94 % odpovedí ku konfliktom s OLH pri riešení otázok, v ktorých potrebujú vlastníci lesov poradiť, nedochádza (obr. 26). V prípade, že nedôjde k zhode názoru medzi vlastníkom lesa a OLH, ako riešenie sa prioritne hľadá dohoda a prípadné spory sa riešia konsenzom (89 % opýtaných). Iným riešením je obrátiť sa na štátnu správu (6 %).



Obrázok 26: Riešenie konfliktov – vľavo OLH, vpravo vlastníka

Na základe výsledkov prieskumu možno konštatovať, že poradenstvo poskytované OLH, bolo opýtanými vo všeobecnosti hodnotené pozitívne. Len 4 % respondentov odpovedalo, že OLH nezabezpečuje poradenstvo. Tretina hodnotí poradenstvo OLH ako uspokojivé a komplexné vo všetkých oblastiach. V súvislosti s lesníckymi činnosťami je spokojných s poradenstvom poskytovaným OLH 62 % opýtaných. Z hľadiska časového priestoru, 75 % respondentov uviedlo, že ich OLH má dostatok času im poradiť a 87 % respondentov si myslí, že OLH má aj dostatok relevantných informácií. Dokonca v 67 % prípadov OLH poskytujú poradenstvo aj v oblastiach mimo lesníctva. Len 3 subjekty uviedli, že za poradenstvo OLH, ktoré im poskytne nad rámec svojich zákonných povinností, mu platia osobitne. Využitie iných poradenských služieb tretina obhospodarovateľov lesov hodnotí ako finančne nákladné, pričom sa týka napríklad oblasti eurofondov, daní, alebo odbytu dreva.

Z pohľadu obhospodarovateľov lesa 76 % opýtaných považuje náklady na OLH, vrátane poradenstva za potrebné, účelné a opodstatnené. OLH by si zabezpečovali aj keby neboli ustanovené zákonom. Efektívne využívanie poradenských služieb OLH predstavuje významný nástroj na podporu trvalo udržateľného obhospodarovania lesov na Slovensku a reakcie adresátov sú pozitívne.

Zistené implementačné nedostatky

Samotný systém využívania týchto služieb má však viacero nedoriešených otázok a čelí mnohým výzvam, ktoré musia byť zohľadnené pri realizácii poradenských služieb. Poradenstvo prostredníctvom OLH naráža na nasledovné slabiny:

1. **Cieľová skupina poradenstva.** Majitelia a obhospodarovatelia lesov na Slovensku predstavujú veľmi heterogénnu skupinu. Je prirodzené, že nie len druhom, ale aj veľkosťou veľmi rozdielni majitelia resp. obhospodarovatelia majú veľmi rozdielne odborné kapacity na riešenie problémov spojených s obhospodarovaním lesov. Spoločnosti, ktoré obhospodarujú lesy vo vlastníctve štátu resp. veľké mestské lesy majú dostatok svojich odborných kapacít (resp. odborné kapacity nadriadených zložiek) na riešenie problémov, ktoré by mohli byť predmetom poradenstva. Rovnako tieto subjekty majú väčší záujem o poradenstvo zamerané na zavádzanie inovatívnych postupov do lesníckej výroby, diverzifikáciu výroby, transfer výsledkov vedy a výskumu atď. Na druhej strane práve lesné pozemky vo vlastníctve fyzických osôb resp. obhospodarované subjektami na malých výmerách nemajú dostatok odborných kapacít na riešenie odborných problémov. V tejto oblasti je potrebné zo strany štátu podporovať združenia, čo by umožnilo aj efektívnejšiu realizáciu poradenskej činnosti a podporu odborného hospodárenia v lesoch.

2. **Oblasť poradenskej činnosti.** Samotný výkon poradenstva, najmä v oblasti priamo súvisiacej s lesníckymi činnosťami je zabezpečený na veľmi dobrej úrovni. Základným pilierom je OLH. Povinnosťou obhospodarovateľa lesa je zabezpečiť odborné hospodárenie aj prostredníctvom odborného lesného hospodára. OLH má povinnosť zúčastňovať sa v päťročných intervaloch preškolenia a tým je zabezpečené pravidelné informovanie o aktuálnych zmenách v postupoch obhospodarovania lesa. Na druhej strane absentuje poradenstvo pre malých obhospodarovateľov lesa v súvisiacich otázkach. Žiadané je hlavne poradenstvo súvisiace s majetkovo-právnymi otázkami a daňovými predpismi. V tejto oblasti je potrebné opäť vyzdvihnúť význam združení neštátnych vlastníkov lesa, ktoré zabezpečujú odborné školenia svojim členom a stávajú sa rozhodujúcim aktérom v poskytovaní poradenských služieb.

3. **Forma poradenskej činnosti a jej financovanie.** Pre účinnosť poradenskej činnosti je nevyhnutné zvoliť vhodnú formu. Hoci elektronizácia a zavádzanie nových komunikačných nástrojov je bežná v lesnom hospodárstve, dôležitými nástrojmi poradenskej činnosti ostávajú aj tradičné postupy. Ide o organizovanie krátkodobých informačných podujatí (semináre, ukážky v teréne, študijné cesty, exkurzie atď.), ktoré vedú osloviť širší okruh obhospodarovateľov lesa. Tieto aktivity je možné kombinovať s využívaním moderných postupov. Pre ďalší rozvoj poradenskej činnosti v lesnom hospodárstve je potrebné jasne zadať priority a financovanie. V súčasnosti je jednoznačne zadefinované financovanie na poradenstvo v rámci PRV, ktoré má však pevne zadefinované okruhy a nie je možné v rámci neho riešiť aktuálne otázky (napr. poradenstvo v zmenách právnych a daňových predpisov). Toto by bolo potrebné riešiť v rámci účinnej podpory (zo strany štátu) združovaniu majiteľov lesa. Členovia týchto združení by dostávali kvalitné a rýchle informácie, čo by bol pre nich významný benefit a prispel by k podpore združovania. Na celoštátnej úrovni je potrebné zo strany štátu vyriešiť metodické riadenie a financovanie poradenstva. Ide o zabezpečenie systematickej činnosti, ktorá by umožnila poskytovanie poradenských služieb (pre štátny a neštátny sektor) v oblastiach, ktoré sú prioritami štátu a prispievajú k plneniu cieľov štátnej lesníckej politiky. Túto činnosť komplexne a v plnej šírke je schopné zabezpečiť Národné lesnícke centrum, ktoré na túto činnosť zabezpečuje mnohokrát aj doplnkové prostriedky z rôznych podporných finančných nástrojov.

Pre účinné poradenstvo je dôležitá kooperácia medzi aktérmi poradenského systému, v tomto prípade medzi OLH, vlastníkmi a obhospodarovateľmi lesov (ich združeniami) a štátnou správou, reprezentujúcou ciele štátnej lesníckej politiky. Realizovanými prieskumami sa potvrdila dôležitosť inštitútu OLH v oblasti výkonu poradenskej činnosti.

Syntéza poznatkov

Inštitút odborného lesného hospodára je komplexne upravený v platnom zákone o lesoch a jeho vykonávacej vyhláške č. 451/2006 Z. z. o odbornom lesnom hospodárovi (OLH). Povinnosti, ktoré OLH zabezpečuje, sú obvykle realizované v úzkej spolupráci s obhospodarovateľom lesa a štátnou správou LH a vytvárajú priestor na prenos odborných poznatkov z OLH na obhospodarovateľa, ako aj prenos informácií o záujmoch obhospodarovateľa na výkon OLH. Cieľom analýzy bolo identifikovať a zhodnotiť implementáciu poradenstva poskytovaného odbornými lesnými hospodármi, a to z pohľadu samotných OLH, z pohľadu vlastníkov a obhospodarovateľov lesov na Slovensku ako aj z pohľadu štátnej správy LH. Výskum sa uskutočnil dotazníkovým prieskumom medzi OLH v rokoch 2016, 2017 (333 OLH

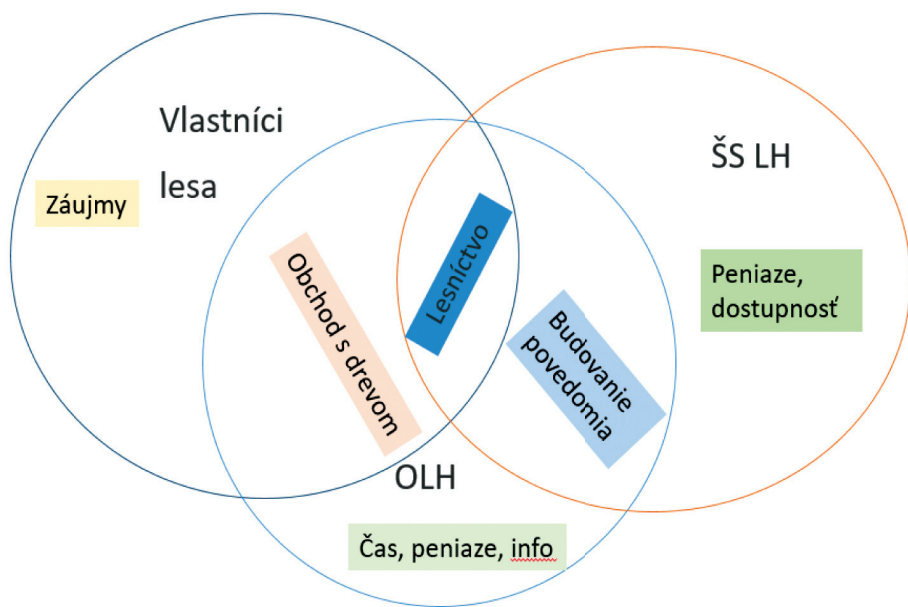
v neštátnom sektore) a medzi adresátmi poradenstva v roku 2017, 2018 (648 vlastníkov lesov). Prieskum v rámci ŠS LH sa realizoval v roku 2019 (celkom na úradoch v 25 okresoch) formou pološtrukturovaných rozhovorov.

Výsledky prieskumu na strane OLH poukazujú na nedostatočné finančné ohodnotenie práce OLH nad rámec povinností, ktoré im ustanovuje lesný zákon. Taktiež poukazujú na nedostatočnú informačnú podporu zo strany štátnej správy LH. Čo sa týka informácií, najviac absentujú informácie pochádzajúce z iných oblastí ako je LH. Pri výkone poradenstva chýba OLH najmä koordinácia inštitúcií aktívnych v rámci lesníckeho poradenstva.

Adresáti poradenstva sú s výkonom funkcie OLH spokojní, chýbajú im informácie z oblasti legislatívy a získavania finančných zdrojov. Poradenstvo OLH považujú za potrebné a OLH by v 50,2 % zamestnávali aj keby im to zákon neprikazoval.

Z rozhovorov s úradníkmi ŠS LH vyplynulo, že poradenstvo je významnou súčasťou výkonu ŠS LH. Efektívne využívanie poradenských služieb predstavuje významný nástroj na podporu trvalo udržateľného obhospodarovania lesov na Slovensku (PSL, ŠSLH, OLH), na čom sa zhodnú všetky tri skupiny opýtaných. Nedoriešené otázky a výzvy, ktoré musia byť zohľadnené pri realizácii poradenských služieb sú: cieľová skupina pre ktorú je určené poradenstvo, oblasti poradenskej činnosti a vhodná forma poradenskej služby a jej financovanie.

Výsledky ukázali, že poradenstvo poskytované prostredníctvom OLH je účinné v oblasti lesníctva (obrázok 27). Dôležitá je kooperácia medzi aktérmi poradenského systému, v tomto prípade medzi OLH, vlastníckmi a obhospodarovateľmi lesov (ich združeniami) a štátnou správou, reprezentujúcou ciele štátnej lesníckej politiky. Poradenstvo poskytované OLH má vysokú precíznosť účinku.



Obrázok 27: Prienik záujmov aktérov poradenstva poskytovaného OLH

5 ODPORÚČANIA VYPLÝVAJÚCE Z VÝSKUMU

Nástroje lesníckej politiky majú rôznu precíznosť účinku ako vyplynulo z výsledkov výskumu. Na zlepšenie účinnosti nástrojov je vhodné využiť tzv. nástrojový mix, kde sa jednotlivé nástroje kombinujú na dosiahnutie želanej zmeny správania adresátov týchto opatrení ako aj želané ciele programu. Nástrojový mix v lesníckej politike využíva donútenie prostredníctvom regulatívnych ustanovení zákona o lesoch a v inej legislatíve, ako napríklad povinnosť obhospodarovateľa/vlastníka lesa ustanoviť OLH. Ďalej využíva informačné nástroje ako programy starostlivosti o lesy, odborného lesného hospodára alebo iné poradenstvo. Využíva aj dobrovoľný záväzok pri certifikácii lesa. A samozrejme využíva aj motiváciu peniazmi pri ekonomických nástrojoch ako platby z programu rozvoja vidieka alebo.

Na základe výsledkov môžeme formulovať nasledovné odporúčania:

Územná ochrana na lesných pozemkoch

- Prehodnotiť povinné podávanie žiadostí o povolenie spracovania kalamity v 5. stupni ochrany, ktoré je len formálne.
- Skrátiť čas pre povoľovanie výnimiek pre lesnícke činnosti vyplývajúcich zo zákona č. 354/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny.
- Zlepšiť medzisektorovú koordináciu medzi orgánmi ŠSLH a ŠSŽP, najmä v procese vyhotovovania PSL, dokumentácie ochrany prírody a vydávania záväzných stanovísk.

Daň z lesných pozemkov

- Ponechať možnosť vypracovania znaleckých posudkov na výpočet hodnoty pozemkov.
- Zvýšiť informovanosť vlastníkov lesa o zákonných možnostiach znižovania daňového zaťaženia, buď prostredníctvom poradenstva poskytovaného ŠSLH, OLH, záujmových združení majiteľov lesov.
- Prehodnotiť spôsob platenia dane. Či je efektívne platiť daň každý rok alebo len keď sa realizuje ťažba formou dane z príjmu.
- Prehodnotiť výšku sadzby dane.

Lesnícke opatrenia PRV

- Ponechať opatrenia zamerané na zvyšovanie hospodárskej hodnoty lesov a opatrenia zamerané na budovanie lesnej infraštruktúry, nielen lesných ciest ale aj ostatných nehnuteľností nevyhnutných pre zabezpečenie trvalo-udržateľného hospodárenia v lesoch.
- Prehodnotiť nastavenie kritérií pre žiadosti o finančný príspevok (oprávnené subjekty, náklady a pod.).
- Znížiť administratívnu náročnosť pri podávaní a realizácii projektov.
- Zlepšiť komunikáciu medzi poskytovateľmi podpory a adresátmi.
- Zvážiť využívanie elektronickej komunikácie pri administrácii projektov.
- Prehodnotiť celkový spôsob riadenia projektov v celom procese od podávania žiadostí po realizáciu platieb a následnú kontrolu.

Poradenstvo poskytované OLH

- Zlepšiť kooperáciu a výmenu informácií medzi aktérmi poradenského systému (OLH, vlastníckymi a obhospodarovateľmi lesov a ŠS LH).

- Ponechať súčasný model poskytovania poradenstva prostredníctvom OLH aj ŠS LH.
- Prehodnotiť systém odmeňovania OLH.

Odporúčania pre všetky nástroje

- Zlepšiť medzisektorovú koordináciu medzi jednotlivými orgánmi štátnej správy pri formulácii, implementácii a evalvácii nástrojov lesníckej politiky (prehodnotiť možnosť spoločného ministerstva s kompetenciami v OP a LH, spoločnej špecializovanej štátnej správy, a vytvorenia medzirezortných odborných komisií).
- Vytvorenie vhodnejšieho mixu nástrojov spočívajúceho v kombinácii regulatívnych, ekonomických a informačných nástrojov.
- Vykonávať hodnotenie nástrojov lesníckej politiky, nielen vnútri rezortu ale aj prostredníctvom nezávislých vedeckých inštitúcií.





6 ZÁVER

Výsledky výskumu poukazujú na skutočnosť, že vybrané nástroje lesníckej politiky sú z hľadiska plnenia očakávaných cieľov účinné. Vykonanými analýzami neboli zistené výraznejšie odchýlky od stanovených cieľov. Súbor politických nástrojov existujúcich v LH a ŽP poskytuje dostatočný priestor pre zmiernenie konfliktov súvisiacich s rôznymi cieľmi pri realizácii lesníckej politiky a politiky ochrany prírody. Nové typy nástrojov, nie sú potrebné, pretože ich zavedenie si vyžaduje množstvo personálnych aj časových kapacít zo strany štátnej správy ŽP a LH. Pri územnej ochrane účinnosť znižuje „povinné“ podávanie žiadostí o povolenie spracovania kalamity, ktoré je len formálne. Z hľadiska výberu daní je nástroj účinný. Výška vybraných daní stúpa, avšak lesné podniky nevyužívajú zákonné možnosti na zníženie dane, najmä možnosť podieľať sa na tvorbe VZN miest a obcí. Pri daniach z lesných pozemkov sa často využívajú znalecké posudky na výpočet hodnoty pozemku, zmena kategorizácie lesov sa až tak nevyužíva. Pri PRV sa ako najproblematickejšia javila administratívna náročnosť a zlé nastavenie podmienok pre poskytnutie finančných prostriedkov, ktoré „odrádzali“ potenciálnych žiadateľov. Najmenej problematické a najviac účinné bolo poradenstvo poskytované OLH. Problémy spôsobuje koordinácia a podpora poradenstva pre špecifické cieľové skupiny. Analýzy vybraných nástrojov ukázala, že boli nastavené účinne a priniesli želané výsledky.

7 ZMENY PRÁVNEJ ÚPRAVY ANALYZOVANÝCH NÁSTROJOV PO ROKU 2019

Projekt IMPEVALES bol realizovaný v rokoch 2016 – 2019. Zber údajov prebiehal v rokoch 2016 až 2018. Analýza dokumentov a evalvácia vybraných nástrojov bola realizovaná ku roku 2019, čiže odporúčania vyplývajúce z výsledkov výskumu nereflektujú právnu úpravu prijatú v roku 2019. V nasledujúcej kapitole prinášame stručné zhodnotenie novej právnej úpravy vzhľadom na odporúčania uvedené v kapitole 5. Zmeny sa týkali nasledovných nástrojov – územná ochrana na lesných pozemkoch a lesnícke opatrenia PRV.

Územná ochrana na lesných pozemkoch

Novelizáciami zákona č. Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny pod číslami 150/2019, 221/2019, 356/2019 došlo k **významnému posilneniu kompetencií štátnej ochrany prírody v treťom a vyššom stupni ochrany**. Aj napriek výsledkom výskumu, podľa ktorých bola územná ochrana na lesných pozemkoch vyhodnotená ako účinná, došlo k sprísneniu legislatívy. Rozšíril sa okruh činností podliehajúcich povoľovaciemu konaniu zo strany ŠS ŽP (napr. šírenie nepôvodných druhov, stavba poľovníckych zariadení v treťom stupni ochrany). **Pozitívnu zmenou je skrátenie lehoty na rozhodnutie o povolení spracovania kalamity. Prijaté zmeny priniesli:**

- Sprísnenie činnosti podliehajúce povoľovaciemu konaniu zo strany ŠS ŽP
- Skrátenie lehoty na rozhodnutie o obmedzení alebo zákaze vykonania náhodnej ťažby alebo určení podmienok jej vykonania do 10 dní od ohlásenia
- Povinnosť vlastníka/obhospodarovateľa lesa žiadať o záväzné stanovisko orgánu ochrany prírody, v ktorom musí byť vyjadrený jeho súhlas, pokiaľ ide o schválenie programu starostlivosti o lesy bez ohľadu na to o aké územie ide
- PSL vzťahujúce sa na chránené územia budú vypracované po dohode so ŠOP SR

Odporúčania IMPEVALES	Zmena podľa platnej legislatívy
Prehodnotiť povinné podávanie žiadostí o povolenie spracovania kalamity v 5. stupni ochrany, ktoré je len formálne.	Skrátenie lehoty na rozhodnutie o obmedzení alebo zákaze vykonania náhodnej ťažby alebo určení podmienok jej vykonania do 10 dní od ohlásenia.
Skrátiť čas pre povoľovanie výnimiek pre lesnícke činnosti vyplývajúcich zo zákona č. 354/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny.	Skrátená lehota na 10 dní len pri náhodnej ťažbe.
Zlepšiť medzisektorovú koordináciu medzi orgánmi ŠSLH a ŠSŽP, najmä v procese vyhotovovania PSL, dokumentácie ochrany prírody a vydávania záväzných stanovísk.	Povinnosť ŠS ŽP vydávať záväzné stanoviská pri vyhotovovaní PSL.

Lesnícke opatrenia PRV

Takmer všetky implementačné nedostatky boli reflektované pri vypracovaní nového PRV 2014 – 2020. Opatrenie 221: Prvé zalesnenie poľnohospodárskej pôdy sa už do PRV 2014 – 2020 nezaradilo. Ponechané boli lesnícko-environmentálne platby a opatrenia zamerané na stavbu a rekonštrukciu lesných ciest. Bol rozšírený okruh oprávnených subjektov (poskytovatelia služieb v lesníctve pre opatrenia na nákup lesníckej techniky a na podporu zavádzania inovácií v lesníctve).

Odporúčania IMPEVALES	Zmena podľa platného PRV
Ponechať opatrenia zamerané na zvyšovanie hospodárskej hodnoty lesov a opatrenia zamerané na budovanie lesnej infraštruktúry, nielen lesných ciest ale aj ostatných nehnuteľností nevyhnutných pre zabezpečenie trvalo-udržateľného hospodárenia v lesoch.	Premietnuté v súčasných opatreniach PRV 2014 – 2020.
Prehodnotiť nastavenie kritérií pre žiadosti o finančný príspevok (oprávnené subjekty, náklady a pod.).	Boli vypracované metodiky na LEP a poradenia zo súkromného sektora sprostredkujú projekty.
Znížiť administratívnu náročnosť pri podávaní a realizácii projektov.	Administratívna náročnosť bola znížená.
Zlepšiť komunikáciu medzi poskytovateľmi podpory a adresátmi. Zvážiť využívanie elektronickej komunikácie pri administrácii projektov. Prehodnotiť celkový spôsob riadenia projektov v celom procese od podávania žiadostí po realizáciu platieb a následnú kontrolu.	Bola zavedená elektronická komunikácia s PPA.

Odporúčania pre všetky nástroje

Všeobecné odporúčania pre nástroje lesníckej politiky sú aktuálne už čiastočne uplatňované pri formulácii nového Národného lesníckeho programu SR 2021 – 2030 „LESY PRE SPOLOČNOSŤ“.

Odporúčania IMPEVALES	Príprava NLP 2021–2030
Zlepšiť medzisektorovú koordináciu	Deklarovanie vytvorenia viacrezortného nástroja lesníckej politiky, vytvorenie Projektového plánu a Plánu spolupráce a komunikácie
Vytvoriť mix nástrojov	Navrhované riešenia problémov obsahujú návrhy na kvalitatívne nové nástroje na dosiahnutie environmentálnych, ekonomických a sociálnych cieľov.
Vykonávať hodnotenie prostredníctvom nezávislých vedeckých inštitúcií	Uplatňuje sa „Metodika a inštitucionálny rámec tvorby verejných stratégií“ podľa uznesenia vlády č. 197/2017

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. Apostolopoulou E, Pantis J.D. (2009). Conceptual gaps in the national strategy for the implementation of the European Natura 2000 conservation policy in Greece. *Biological Conservation*. 2009;142(1):221–237. doi: 10.1016/j.biocon.2008.10.021.
2. Bandelow, N.C. (2003). Policy Lernen und politische Veränderungen, in: Schubert, K., Bandelow, N. C. (ed.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, Oldenbourg, 289-331 s.
3. Bardach, E. (1977). *The implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.
4. Barrett, S. (2004). Implementation Studies. Time for a Revival? *Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies*. *Public Administration*, 82, 249-262.
5. Behrens, M. (2003). Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse, in: Schubert, K., Bandelow, N. C. (eds.) 2003: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Oldenbourg, München, 203-235 p.
6. Beunen R. (2006). European nature conservation legislation and spatial planning: for better Or for worse? *Journal of Environmental Planning and Management*. 2006;49(4):605–619.
7. Böcher, M., Töller, A. E. (2012). *Umweltpolitik in Deutschland: eine politikfeldanalytische Einführung* (Vol. 50). Springer-Verlag.
8. Bussmann, W., Klöti, P., Knoepfel, P.(ed.) (1997). *Einführung in die Politikevaluation*, Helbing, Lichtenhahn, Basel, Frankfurt/Main, 335 s.
9. Buttoud, G. (ed.) (2006). *The Evaluation of Forest Policies and Programmes*, in: *Forest Policy and Economics*, Volume 8, issue 5, Elsevier.
10. Buttoud, G., Solberg, B., Tikkanen, I., Pajari, B. eds. (2004). *The Evaluation of Forest Policies and Programmes*, *EFI Proceedings* 52, 216 s.
11. Börzel, T.A. (2002). Pace-Settings, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40, 193-214.
12. Colebatch, H. K. (2006). Policy, models and the construction of governing. *The work of policy: an international survey*, 3-19.
13. DeLeon, P. (1999). The missing link revisited. *Review of Policy Research*, 16(3-4), 311-338.
14. Denzin, N. K. (1978). *Sociological methods: a source book*, London, 489 p.
15. Derthick M. (1972). *New Towns in Town. Why a Federal Program Failed*. Washington, DC: Urban Institute.

16. Elmore, R. F. (1980). Complexity and control: What legislators and administrators can do about implementing public policy. US Department of Education, Office of Educational Research and Improvement, National Institute of Education.
17. Förstner, W., Moonen, B. (2003). A metric for covariance matrices. In *Geodesy-The Challenge of the 3rd Millennium* (pp. 299-309). Springer Berlin Heidelberg.
18. Früh, W. (1991): *Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis*, 3. Auflage, Oelschläger, München, 264 s.
19. Gibbowski, W.G. (1994). Fragebogen, in: Kriz, J., Nohlen, D., Schultze R.-O. (eds.): *Politikwissenschaftliche Methoden, Lexikon der Politik*, Bd. 2, München, 137-140 p.
20. Glück, P. et al. (2002a). *Politik und Raumplanung, Studienunterlagen*, BOKU Wien, 265 s.
21. Glück, P. et al. (2002b). *Forst- und Holzwirtschaft, Studienunterlagen*, BOKU Wien, 202 s.
22. Héritier, A., Knill, C., Mingers, S. (1996). Ringing the changes in Europe: Regulatory competition and the transformation of the state. Britain, France, Germany (Vol. 74). Walter de Gruyter.
23. Hjern, B., Hull, C. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European journal of political research*, 10(2), 105-115.
24. Hogl, K., Nordbeck, R., Pregernig M. (2008). *GoFOR - New modes of governance for sustainable forestry in Europe, publishable final activity report*, 33 s.
25. Hucke, J., Wollmann, H. (1980). Methodenprobleme der Implementationsforschung, in: Mayntz, R.: *Implementation politischer Programme*, Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, Königstein/Ts., 216-235 p.
26. *Implementation of Natura 2000 in New EU Member States of Central Europe. Assessment Report*. Warszawa, Poland: IUCN; 2005.
27. Ingram, D. (1977). *Phonological disability in children* (Vol. 2). Elsevier Publishing Company.
28. Jann, W. (1981). *Kategorien der Policy-Forschung*, Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyer Arbeitshefte 37, 32 s.
29. Jordan, A. (1999). The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution? *Environment and Planning C: Government and Policy* 17(1) 69 – 90
30. Knill, C, Lenschow, A., (1998). Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy. In: *Journal of European Public Policy*, Volume 5, Issue 4
31. Konôpka et al. (1999). *Analýza vývoja súčasného stavu lesného hospodárstva SR (1990 – 1998)*, Lesnícke štúdie, NLC: Zvolen.
32. Krott, M. (2001). *Politikfeldanalyse Forstwirtschaft, Eine Einfuehrung fuer Wissenschaft und Praxis*, Parey, Berlin, Wien, 254 s.

33. Krott, M. (2005). *Forest policy analysis*. Springer Science & Business Media.
34. Krott, M., Suda, M. (2007). Spuren im Politikfeld hinterlassen. In *Macht Wissenschaft Politik?* (pp. 7-13). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
35. Lester, J.P., Stewart, J. (1996). *Public Policy*, West Publishing Company, Minneapolis, 420 s.
36. Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation.
37. Mayntz, R. (1985). Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialforschung, in: Bonss, W., Hartmann, H. (ed.): *Entzauberte Wissenschaft*, Schwartz, Göttingen, 70 s.
38. Mayntz, R.. (1977). Die Implementation politischer Programme, Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. *Die Verwaltung* 10: 51-66 s.
39. Mayring, Ph. (1993). *Einführung in die qualitative Sozialforschung*, 2. Auflage, Beltz, Weinheim, 144 p.
40. McCauley D. (2008). Sustainable development and the governance challenge: the French experience with Natura 2000. *European Environment*. 2008;18(3):152–167.
41. Merlo, M., Paveri, M. (1997). "Formation and Implementation of Forest Policies: A Focus on the Policy Tools Mix," in *Policies, Institutions and Means for Sustainable Forestry Development*, vol. 5, Proceedings of the XI World Forestry Congress, 13-22 October 1997, Antalya, Turkey, 233-254 s.
42. Meuser, M., Nagel, U. (1991). Experteninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht, Ein Beitrag qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, D., Kraimer, K. (ed.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 441-471 s.
43. Meuser, M., Nagel, U. (1994a). Experteninterview, in: Kriz, J., Nohlen, D., Schultze, R.-O. (eds.): *Lexikon der Politik, Politikwissenschaftliche Methoden Bd. 2*, Beck, München, 123-124 s.
44. Meuser, M., Nagel, U. (1994b). Expertenwissen und Experteninterview, in: Hitzler, R., Honner, A., Maeder, Ch. (ed.): *Expertenwissen, Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 180-192 p.
45. Milfs, A. J.; Durepos, G.; Wiebe, E. (Eds.). (2010). *Encyclopedia of Case Study Research*. Sage Publications. California. ISBN 978-1-4129-5670-3
46. Nakamura, R. T., Smallwood, F. (1980). *The politics of policy implementation*. St. Martin's Press.
47. O'Toole, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 263-288. Paavola, J., Gouldson, A., Kluvánková-Oravská, T., 2009: Interplay of Actors, Scales, Frameworks and Regimes in the Governance of Biodiversity. In *Environmental Policy and Governance*, 2009, vol. 19, no. 3, 148-158 s.

48. Paavola, J., Gouldson, A., Kluvánková-Oravská, T. (2009). Interplay of actors, scales, frameworks and regimes in the governance of biodiversity. *Environmental Policy and Governance*, 19(3), 148-158.
49. Patzelt, W. J. (1994). Das Volk und seine Vertreter: eine gestörte Beziehung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 44, 14-23.
50. Pressman, J. L., Wildavsky, A. B. (1984). Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Univ of California Press.
51. Prokša, M., Held, L. a kol. (2008). Metodológia pedagogického výskumu a jeho aplikácia v didaktikách prírodných vied. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2008. ISBN 978-80-223-2562-2.
52. Püzl, H., Treib, O. (2007). Policy Implementation. In: Frank Fischer, Miller, Gerald J., Sidney, Mara S. (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group, 89-107.
53. Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3), 129-168.
54. Sabatier, P. A. (1993). Advocacy-Koalition, Policy Wandel und Policy Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Heritier, A. (ed.): *Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 116 – 148 p.
55. Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C. (1993). Policy change and learning: An advocacy coalition approach. Westview Pr.
56. Sabatier, P., Mazmanian, D. (1983). Policy implementation. *Encyclopedia of Policy Sciences*. Marcel Dekker, New York.
57. Scharpf, F.W. (1978). Interorganizational Policy Studies. Issues, Concepts and Perspectives. In K. I. Hanf and F.W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, pp. 345–370. London: Sage.
58. Scharpf, W. F. (2006). Interaktionsformen, Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, UTB, Leske+Budrich Opladen, 474 p.
59. Schmithüsen, F. (2002). Wald- und Naturschutzpolitik, Gesellschaftliche Regelungsprozesse, ETH Zürich, 143 s.
60. Schwarze, J., Becker, U., and Pollack, C. (1991). The 1992 Challenge at National Level. A Community-Wide Joint Research Project on the Realization and Implementation by National Governments and Business of the Internal Market Programme. Reports and Conference Proceedings 1990. Baden-Baden: Nomos.

61. Schwarze, J., Becker, U., and Pollack, C. (1993). The 1992 Challenge at National Level. A Community-Wide Joint Research Project on the Realization and Implementation by National Governments and Business of the Internal Market Programme. Reports and Conference Proceedings 1991/92. Baden-Baden: Nomos.
62. Schwarze, J., Govaere, I., Helin, F., and Van den Bossche, P. (1990). The 1992 Challenge at National Level. A Community-Wide Joint Research Project on the Realization and Implementation by National Governments and Business of the Internal Market Programme. Reports and Conference Proceedings 1989. Baden-Baden: Nomo
63. Streit, M. E. (1991). Theorie der Wirtschaftspolitik, 4. Auflage, Werner-Verlag, Düsseldorf, 397 s.
64. Šálka, J. a kol. (2017). Lesnícka politika, Technická univerzita vo Zvolene.
65. Šálka, J., (2004). Policy analysis na príklade programov finančnej podpory v lesnom hospodárstve, habilitačná práca, TU Zvolen, 179 s.
66. Šálka, J. (2006). Analýza verejnej politiky v lesníctve. TU vo Zvolene. VŠ 4/2006/A 64 p
67. 68. Šálka, J. (2009). Lesnícky governance a IPOLES. Governance v lesníctve. NLC Zvolen 2009. s. 244-262.
68. Šálka, J., Sarvašová, T. (2009). (Eds.) Governance v lesníctve. NLC Zvolen 2009. ISBN 978-80-8093-086-8
69. Šálka, J., Šulek, R. (2005). Politické aspekty evaluácií programov rozvoja vidieka Európskej únie, in: Aktuálne otázky verejných financií 2005, Ekonomická fakulta a Fakulta financií UMB Banská Bystrica, CD.
70. Šulek, R. (2000). Program európskej komisie pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka v rámci predvstupovej pomoci – Sapard, in: Tvorba a meranie hodnoty lesa 2000, TU, Zvolen, 109-118 s.
71. Šulek, R. (2004). Finančná podpora inovácií v LH SR, in: Podpora podnikania a inovácií v lesníctve, Technická univerzita Zvolen, 41-46 s.
72. Taylor, S. et al. (2001). Structural Fund evaluation as a programme management tool: comparative assesment and reflections on Germany, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, 341 – 357 s.
73. Van den Bergh, J. C., Verbruggen, H. (1999). Spatial sustainability, trade and indicators: an evaluation of the 'ecological footprint'. Ecological economics, 29(1), 61-72.
74. Van Meter, D., and Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework. Administration and Society, 6, 445–488.
75. Walter, W. (1994). Strategien der Politikberatung, Die Interpretation der Sachverständigen-Rolle im Lichte von Expereteninterviews, in: Hitzler, R., Honner, A., Maeder, Ch. (eds.): Expertenwissen, Die institutinalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Westdeutscher Verlag, Opladen, 268-284 p.
Washington are Dashed in Oakland, Berkeley: University of California Press.

76. Weiss, C. H. (1998). Methods for studying programs and policies (pp. 229-233). Upper Saddle River: Prentice Hall.
77. Weiss, G. (1999). Die Schutzwaldpolitik in Österreich, Einsatz fortspolitischert Instrumente zum Schutz vor Naturgefahren, BOKU, Schriftreihe des Instituts für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft, Bd. 39, Wien.
78. Windhoff-Heritier, A. (1987). Policy Analyse, Campus, Frankfurt, New York, 184 s.
79. Windhoff-Héritier, A., (1980). Politikimplementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen. Königstein: Athenäum.
80. Yin, R. K. (2009). Case Study Research: Design and methods (4th Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Internetové zdroje

81. Evaluation study of the forestry measures under Rural development – case studies. Dostupné na http://publications.europa.eu/resource/cellar/89f7b518-2d86-11e8-b5fe-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1
82. Evaluation study of the forestry measures under Rural development – final report. Dostupné na http://publications.europa.eu/resource/cellar/c3ab0c4b-2d84-11e8-b5fe-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1
83. Ex post hodnotenie PRV 2007-2013. Dostupné na <https://www.mpsr.sk/ex-post-hodnotenie-prv-sr-2007-2013-zaverecna-sprava/318-43-318-12468/>
84. Program rozvoja vidieka Slovenskej republiky 2007-2013. Dostupné na <https://www.mpsr.sk/?navID=47&sID=43&navID2=296>
85. Strednodobé hodnotenie PRV. Dostupné na <https://www.mpsr.sk/?navID=47&sID=43&navID2=318>
86. Výročné správy o pokroku PRV 2007-2013 za roky 2007-2013. Dostupné na <https://www.mpsr.sk/?navID=47&sID=43&navID2=318>
87. Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov. Dostupné na <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2002-543>
88. Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov. Dostupné na <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-326>
89. Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Dostupné na <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-582>
90. Vyhláška č. 541/2006 o odbornom lesnom hospodárovi v znení neskorších predpisov. Dostupné na <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2006-451>

Názov: ÚČINNOSŤ NÁSTROJOV LESNÍCKEJ POLITIKY

Autori: JUDr. Mgr. Zuzana Dobšinská, PhD., Ing. Zuzana Sarvašová, PhD., prof. Dr. Ing. Jaroslav Šálka, Ing. Klára Bálíková, Ing. Martina Štěrbová, PhD., Mgr. Katarína Sujová, PhD.

Grafická úprava: Alexandra Košťalová

Grafická úprava obálky: Ing. Marián Taraba

Vydanie: prvé, 2019

Vydavateľ: Národné lesnícke centrum, Zvolen

Tlač: Národné lesnícke centrum, referát reprografie

Náklad: 100 výtlačkov

Rozsah: 85 strán

Za odbornú úroveň tejto publikácie zodpovedajú autori a recenzenti.
Rukopis neprešiel jazykovou úpravou.

ISBN 978 - 80 - 8093 - 306 - 7 (print)
EAN 9788080933074

ISBN 978 - 80 - 8093 - 307 - 4 (on-line)
EAN 9788080933067

Teória verejnej politiky zastáva názor, že hodnotenie nástrojov vykonávané externými vedeckými inštitúciami umožňuje zlepšovať úspešnosť opatrení verejnej politiky v lesníctve. Implementačná analýza znamená vyhodnotiť, ako je vybraný nástroj skutočne uplatňovaný a zistiť aké má prípadné implementačné nedostatky, teda čo spôsobuje, že nástroj nefunguje správne. Evalvačná analýza dáva odpovede na otázky, či boli naplnené ciele nástroja a či nástroj vyvolal nejaké želané alebo neželané vedľajšie účinky. Táto záverečná správa projektu IMPEVALES predstavuje výsledky hodnotenia štyroch nástrojov lesníckej politiky:

Územná ochrana na lesných pozemkoch

Daň z lesných pozemkov

Lesnícke opatrenia Programu rozvoja vidieka Slovenskej republiky za roky 2009-2013

Poradenstvo poskytované odborným lesným hospodárom

ISBN 978 - 80 - 8093 - 306 - 7

