

NÁSTROJE VEREJNEJ POLITIKY A EKOSYSTÉMOVÉ SLUŽBY LESOV

JAROSLAV ŠÁLKA, KLÁRA BÁLIKOVÁ ZUZANA SARVAŠOVÁ, ZUZANA DOBŠINSKÁ, MARTINA
ŠTĚRBOVÁ

PUBLIC POLICY INSTRUMENTS AND FOREST ECOSYSTEM SERVICES

Abstrakt:

V súčasnosti sa kladie veľký dôraz na úžitky, ktoré ľudstvu poskytujú fungujúce ekosystémy. Rovnako je to aj v prípade lesného ekosystému a jeho funkcií. Tieto služby sú všeobecne známe pod názvom ekosystémové služby lesov. Vzhľadom na to, že väčšina týchto služieb má netrhopový charakter spoločnosť sa snaží nájsť odpoveď ako zabezpečiť tieto služby efektívnejšie. Odpoveďou môže byť zásah štátu pomocou ekonomických nástrojov verejnej politiky. Na Slovensku je trendom podpora ekosystémových služieb lesov prostredníctvom nástrojov verejnej politiky, ktoré v príspevku popisujeme na základe ich blízkosti k trhovému mechanizmu, komplexnosti spravovania, potencionalnej účinnosti a odhadovanej skutočnej účinnosti vo fáze implementácií. V príspevku popisujeme ekonomické nástroje, používané na Slovensku, ktorými sú daňové úľavy, podpory v lesnom hospodárstve na zabezpečovanie mimoprodukčných funkcií lesov, náhrady za obmedzenie vlastníckych práv a finančné príspevky z vybraných opatrení Programu rozvoja vidieka 2007-2013. Vybrané nástroje majú charakter platieb za ekosystémové služby (PES). Úľavy na dani z lesných pozemkov majú vysokú odhadovanú účinnosť. Environmentálne platby PRV 2007-2013 sa vyznačujú najvyššou komplexnosťou spravovania a svojou podstatou ich možno považovať za najbližšie k trhovému konceptu PES. Náhrady za obmedzenie vlastníckych práv vykazujú niektoré znaky PES schém avšak predpokladom daného nástroja je nízka odhadovaná skutočná účinnosť. Podpory v LH na plnenie mimoprodukčných funkcií lesov sú najnovším nástrojom na zabezpečovanie ekosystémových služieb lesov, ktorý sa tiež vyznačuje nízkou odhadovanou účinnosťou.

Kľúčové slová: verejná politika, ekosystémové služby lesa, nástrojový mix lesníckej politiky, kompenzačné mechanizmy.

Abstract:

At present, great emphasis is placed on the benefits that functioning ecosystems provide for humanity. The same applies to forest ecosystem and its functions. These services are generally known as forest ecosystem services. Given that most of these services have a non-market character, the society is trying to find a way to provide these services more efficiently. The solution may be the intervention of the state using economic public policy instruments. In Slovakia, the trend is to support forest ecosystem services through public policy instruments, which we describe in the paper based on their proximity to the market mechanism, the complexity of management, potential efficiency and estimated actual efficiency in the implementation phase. In the paper we describe the economic instruments used in Slovakia, such as tax deduction, forestry support to ensure non-productive forest functions, compensation for the restriction of property rights and financial contributions from selected measures of the Rural Development Program 2007-2013. Selected instruments have the nature of payments for ecosystem services (PES). Tax deductions from forest property tax have a high estimated efficiency. Environmental payments for RDP 2007-2013 are characterized by the highest

complexity of management and, by their very nature, can be considered the closest to the market concept of PES. Compensations for ownership restrictions show some features of PES schemes, but the assumption of the instrument is low estimated real effectiveness. Forestry support for non-productive forest functions is the latest tool to provide forest ecosystem services, which is also characterized by low estimated efficiency.

Key words: public policy, forest ecosystem services, instrumental mix of forest policy, compensation mechanisms.

Úvod

Verejná politika sa už storočia snaží zabezpečiť pre rôzne skupiny obyvateľstva optimálne poskytovanie všetkých ekosystémových služieb lesa. Pohľady lesníckej, ekonomickej alebo politologickej školy lesníckej politiky ako to odborne, účinne alebo efektívne realizovať, sa trochu líšia, napriek tomu si dovoľíme tvrdiť, že zabezpečovanie ekosystémových služieb je stará téma v novom šate. Samozrejme, musíme uznať, že názory lesníkov, ekonómov, politológov, ale aj biológov alebo ekológov sú aj rozdielne, ale približujú sa, možno nie tak rýchlo, ako by sme si želali, ale približujú sa. Príspevok sa zaoberá teóriou podpory ekosystémových služieb lesa prostredníctvom ekonomických nástrojov lesníckej politiky:

- a. Jednoduchá ekonomická teória platieb za ekosystémové služby
- b. Zelená ekonomika a bioekonomika pre ekosystémové služby lesov
- c. Nástrojový mix lesníckej politiky na zabezpečenie ekosystémových služieb lesa,
- d. Popis vybraných ekonomických nástrojov na zabezpečenie ekosystémových služieb podľa rôznych teórií.

Jednoduchá ekonomická teória platieb za ekosystémové služby

Na vysvetlenie ekonomického princípu ekosystémových služieb lesa použijeme jednoduchý ekonomický model, ktorý uvažuje s tromi scenármi (Engel, Pagiola, Wunder, 2008): (i) tradičné využívanie lesa bez ohľadu na netrhové ekosystémové služby lesov; (ii) multifunkčné využívanie lesa bez platby za netrhové ekosystémové služby lesov a (iii) multifunkčné využívanie lesa s platbou za netrhové ekosystémové služby lesov.

Prvý scenár hovorí, že les poskytuje predovšetkým trhové ekosystémové služby a lesnému hospodárstvu z ich produkcie plynú úžitky. Nadmerná produkcia dreva alebo iných trhových statkov však môže spoločnosti spôsobiť náklady napríklad vo forme straty biodiverzity, redukovanej kvality a kvantity vody alebo vysokých emisií uhlíka.

Druhý scenár predstavuje možnosť, že lesné hospodárstvo regulujeme pomocou verejnej politiky, t.j. pigouvianskeho riešenia, aby negatívne externality nevznikali. Tým však spôsobíme aj zníženie úžitkov lesného hospodárstva za trhové statky.

Tretí scenár uvažuje s platbou za ekosystémové služby lesov v rámci tzv. coasianskeho riešenia. Výška platby by sa pohybovala medzi dvomi extrémami. Jej maximálna výška predstavuje náklady pre spoločnosť z tradičného využívania lesa a jej minimálna výška predstavuje straty so zabezpečovania netrhových ekosystémových služieb bez platby.

Spoločensky efektívna platba v závislosti od typu kompenzačného mechanizmu vznikne vyjednávaním medzi poskytovateľom a užívateľom ekosystémovej služby lesa alebo jej

stanovenie cez verejnú politiku. Na Slovensku pretrváva táto paradigma už desaťročia s dominanciou verejných zdrojov.

Zelená ekonomika a bioekonomika pre ekosystémové služby lesov

Pohľad verejnej politiky na ekosystémové služby začneme pokračovaním s už predstaveného vývoja ekologickej ekonomie, z ktorého sme zistili, že tento koncept našiel veľkú politickú odozvu v strategických dokumentoch OSN alebo EÚ a všetko sa točí okolo troch pojmov: obehová ekonomika, zelená ekonomika a bioekonomika. Tieto pojmy sú veľmi podobné, ale majú svoje odlišnosti (D'Amato, D., et al. 2017):

Obehová ekonomika je najužší pojem, ktorý vyjadruje redizajnovanie životného výrobného cyklu s využitím minimálnych vstupov a produkciou tzv. minimálneho systémového odpadu (Murray et al., 2015, The Ellen MacArthur Foundation, 2012).

Zelená ekonomika akcentuje aj sociálnu oblasť a životnú úroveň alebo blahobyt obyvateľstva pri signifikantne znížených environmentálnych rizikách a ekologických škodách. V najjednoduchšom vyjadrení predstavuje zelená ekonomika predstavuje nízkouhlíkovú, zdrojovo efektívnu a sociálne inkluzívnu ekonomiku (UNEP, 2011, p. 1).

Prvotná konceptualizácia bioekonomiky pochádza z práce Georgescu-Roegen (1975), ktorý postuloval pojem „bioekonomia“, t.j. veda o biofyzikálnej podstate ekonomiky. Súčasná chápanie bioekonomiky vychádza z toho, že prírodné zdroje sú vstupom pre hospodárstvo a mali by byť využívané predovšetkým obnoviteľné a biologické zdroje. Proces prechodu na bioekonomiku vyžaduje veľké vedecké a inovačné úsilie (Bugge et al., 2016, Kleinschmit et al., 2014, Pfau et al., 2014).

Európska únia alebo USA formulovali programy bioekonomiky a obehovej ekonomiky (EC, 2012, EC, 2015, USA, 2012), zatiaľ čo pojem zelenej ekonomiky propaguje OSN s tým, že našiel odozvu napríklad v regionálnej politike EÚ (e.g. EAA, 2013). Európska únia akcentovala aj pohľad na bioekonomiku cez prizmu iných sektorových a prierezových politík, v ktorých má politika lesnícko-drevárskeho komplexu vrátane ekosystémových služieb lesa nezastupiteľné a výsostné postavenie. Koncept ekosystémových služieb našiel viac menej v poslednej dekáde svoju odozvu vo väčšine strategických dokumentov EÚ, najsilnejšie však stratégiách týkajúcich sa biodiverzity, invázivných druhov, lesníctva alebo zelenej infraštruktúry (Bouwma, et al. 2018). Stredná Európa vrátane Slovenska vo svojich strategických dokumentoch zatiaľ nenaskočila na vlnu bioekonomiky a ekosystémových služieb, aj keď tento koncept už obsahuje napríklad Národná stratégia ochrany biodiverzity alebo indikatívny akčný plán národného lesníckeho programu alebo iné.

Nástrojový mix na zabezpečenie ekosystémových služieb lesov

Najskôr malý teoretický základ pre analýzu toho, ako slovenská lesnícka politiky využíva kombináciu nástrojov na zabezpečenie ekosystémových služieb lesa (Šálka et al. 2017). Vychádzame z toho, že cieľom lesníckej politiky je trvalé zabezpečovanie všetkých funkcií lesa. Na zabezpečenie tohto cieľa sa využívajú nástroje verejnej politiky. V lesníckej politike sa presadila klasifikačná schéma opatrení, ktorá využíva tzv. ovplyvňovacie médiá: štátna moc,

peniaze, informácie a dobrovoľný záväzok. Na základe členenia ovplyvňovacích médií sa rozlišujú regulatívne, ekonomické, informačné a dobrovoľné nástroje. 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).

Celkovo môžeme konštatovať, že neexistuje univerzálny nástroj lesníckej politiky. V princípe na dosiahnutie cieľa lesníckej politiky je možné použiť každý nástroj, ale každý nástroj má z rôznych pohľadov svoje výhody a nevýhody. Na dosiahnutie cieľov lesníckej politiky sa využíva ich kombinácia, tzv. nástrojový mix. Verejná a tým aj lesnícka politika je závislá vo veľkej miere od tradícií a paradigiem v politickom systéme, politickom procese a používaní nástrojov verejnej politiky. Tieto paradigmy popisuje teória governance, ktorá sa snaží opísať spravovanie pri rôznych charakteristikách viacúrovňového spravovania, participácie verejnosti na politike, medzisektorovej koordinácie, adaptívnej a iteratívnej tvorby a realizácie politiky pomocou iniciácie procesov učenia a vedeckej expertízy (Šálka, Sarvašová, 2009).

Na lepšie pochopenie uvádzame vnímanie nástrojového mixu vo Švédsku a Litve zamestnancami štátnej správy lesného hospodárstva (Brukas, Sallnäs, 2012). Kým vo Švédsku je vnímanie nástrojového mixu ako vyvážená kombinácia informácií, peňažných prostriedkov a regulácie, štátni úradníci v Litve chápu nástrojový mix ako dominanciu štátneho donútenia doplnený o informácie a peniaze. Dovoľme si tvrdiť, že chápanie na Slovensku by bolo niečo medzi týmito dvomi štátmi, bližšie však k Litve.

Náš slovenský nástrojový mix využíva donútenie prostredníctvom regulatívnych ustanovení zákona o lesoch a v inej legislatíve, ako napríklad povinnosť zalesniť. 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 náhrada za obmedzenie vlastníckych práv, úľava na dani z pozemkov pre lesy ochranné a lesy osobitného určenia, náhrady za stratu mimoprodukčných funkcií lesa pri vyňatí lesných pozemkov z plnenia funkcií lesov, environmentálne platby z programu rozvoja vidieka alebo najnovšie podpora v lesnom hospodárstve na plnenie mimoprodukčných funkcií lesov. Týmto ekonomickým nástrojom by som sa chcel v ďalšom venovať podrobnejšie z pohľadu konceptu ekosystémových služieb lesa.

Teória nástrojového mixu sa často opisuje aj ako kombinácia cukru, biča a kázne (Brukas, Sallnäs, 2012). Ak by sme si nástrojový mix zobrazili do súradnicového systému, v ktorom je na osi x priamosť ovplyvňovania adresátov a na osi y vzrastajúca miera ekonomickej motivácie, dostali by sme nasledovný obrázok. Skúmané ekonomické nástroje lesníckej politiky na zabezpečovanie ekosystémových služieb môžeme na jednej strane diferencovať od iných nástrojov a priamych platieb užívateľmi ekosystémových služieb lesa, ktoré sa považujú za základ konceptu ekosystémových služieb lesa, ale tiež vyžadujú ovplyvňovanie verejnou politikou. Na druhej strane nám to umožní ich rozdiferencovať medzi sebou:

Náhrady za stratu mimoprodukčných funkcií predstavuje nástroj pigouvianskeho typu a slúži na zabránenie zmenšovania výmery lesov. Okrem povoloňovacieho konania platí náhradu ten, kto chce vyňať lesné pozemky z lesníckeho využívania. Má v sebe silný komponent donútenia. A nebudeme s ním ďalej uvažovať, lebo sa vymyká konceptu platieb za ekosystémové služby.

Úľavy na dani z lesných pozemkov majú obligatórne obhospodarovatelia lesa za všetky lesy ochranné a osobitného určenia.

Náhrady za obmedzovanie vlastníckych práv vychádzajú z ústavnej garancie vlastníctva. Ak sú majiteľovi lesa obmedzené vlastnícke práva napríklad z titulu zákona o ochrane prírody a krajiny má nárok na náhradu. Ak niekto požiadá podľa lesného zákona o vyhlásenie lesov osobitného určenia napríklad na kúpeľné účely, je povinný zaplatiť majiteľovi lesa rozdiel výnosov normálneho a osobitného obhospodarovania.

Platby zo štátneho rozpočtu na mimoprodukčné funkcie môžu obdržať obhospodarovatelia, ktorí vykonali pestovné opatrenia prírode blízkym spôsobom.

Environmentálne platby môže získať obhospodarovateľ lesa, ktorý sa zmluvne zaviazal vykonať opatrenia predpísané európskym programom NATURA 2000 alebo tzv. smernice o vtákoch.

Ekonomické nástroje na zabezpečenie ekosystémových služieb lesov vo svetle PES schém

Platby za ekosystémové služby (PES) v oblasti životného prostredia sú súčasťou novej a priamejšej ochranárskej paradigmy, ktorá explicitne uznáva potrebu preklenúť záujmy vlastníkov lesov a prijímateľov služieb, ktoré lesy poskytujú (Wunder 2005). PES sa stávajú čoraz populárnejším spôsobom ako spravovať ekosystém pomocou ekonomických stimulov (Farley, Constanza 2010, Gómez-Baggethun et. al. 2015, Prokofieva 2016). Podľa Wundera (2005) možno PES charakterizovať pomocou 5 znakov:

1. dobrovoľná transakcia,
2. je pri nej exaktne definovaná ekosystémová služba (alebo využitie územia, ktoré pravdepodobne zabezpečuje túto službu),
3. je "kupovaná" (minimálne jedným) kupujúcim,
4. existuje (minimálne jeden) poskytovateľ ES
5. poskytovateľ služby naozaj zabezpečuje poskytovanie ES.

Hoci sa vo všeobecnosti pripúšťa, že všetky tieto podmienky nie sú úplne splnené, hlavným predpokladom je, že jednotlivé ekosystémové služby je možné izolovať, oceňovať a zabezpečovať prostredníctvom špecifických postupov využívania pôdy, a teda s nimi aj obchodovať (Mayntz 2004). Z pohľadu Wunderových (2005) kritérií môžeme PES schémy deliť na tzv. „Jadrové schémy“, „Kvázi“ PES schémy a ostatné ekonomické nástroje na zabezpečovanie ekosystémových služieb lesov (Zendersen 2009). Platby za ekosystémové služby delíme predovšetkým na súkromné, verejno-súkromné a verejné kompenzačné mechanizmy (Engel, Pagiola, Wunder, 2008). Súkromné mechanizmy predstavujú trhovú platbu užívateľom za poskytnutie ekosystémovej služby, napríklad platba za drevo alebo poplatky v Taliansku za zber húb. Verejné kompenzačné mechanizmy poskytuje verejný sektor za zabezpečovanie predovšetkým netrhových ekosystémových služieb, ako napríklad finančná podpora prírode blízkeho obhospodarovania lesov. Zmiešané kompenzačné mechanizmy súvisia so zapájaním lesných podnikov do obchodovania s emisnými kvótami alebo zmluvnou ochranou prírody. Ak tieto kritériá spresníme podľa iných autorov a doplníme o kritéria ako je viditeľnosť platby pre poskytovateľa, viditeľnosť služby pre užívateľa, pohľad ocenenia

ekosystémovej služby, tak môžeme konštatovať, že jadrové platby za ekosystémové služby predstavujú environmentálne platby z programu rozvoja vidieka (Reed, et al. 2017, Kemkes, Farley, Koliba, 2010, Hernández-Morcillo, Plieninger, Bieling, 2013, Šálka, J. et al. 2008). Kvázi platby za ekosystémové služby by mohli predstavovať náhrady za obmedzenia vlastníckych práv pri vyhlasovaní lesov osobitného určenia, ktoré ale žiaľ veľmi nefungujú. Úľavy na dani z lesných pozemkov, ako aj nové podpory v lesnom hospodárstve na plnenie mimoprodukčných funkcií lesov, predstavujú ostatné alebo klasické ekonomické nástroje.

Ekonomické nástroje na zabezpečenie ekosystémových služieb lesov z pohľadu komplexnosti spravovania

Verejná a tým aj lesnícka politika je závislá vo veľkej miere od tradícií a paradigiem v politickom systéme, politickom procese a používaní nástrojov verejnej politiky. Tieto paradigmy popisuje teória governance, ktorá sa snaží opísať spravovanie pri rôznych charakteristikách viacúrovňového spravovania, participácie verejnosti na politike, medzisektorovej koordinácie, adaptívnej a iteratívnej tvorby a realizácie politiky pomocou iniciácie procesov učenia a vedeckej expertízy (Šálka, Sarvašová, 2009). *Governance* prináša koncept, ktorý nám umožňuje diskutovať o úlohe štátu pri riešení verejných problémov a o prínose, ktorý môžu mať aktéri z neštátnych organizácií pri tvorbe verejnej politiky. Otvára možnosti, že rôzne skupiny spoločností, môžu zohrávať silnú úlohu pri riešení problémov verejných (Graham et. al. 2003). Predstavuje prístup, ktorý umožňuje štrukturalizáciu problémov v lesníckej politike a môže byť využívaný ako prístup k analýze konkrétnych problémov v lesníctve. Medzisektorová politická koordinácia predstavuje zosúladenie politík a programov medzi sektormi (Gluck et. al. 2013). Riešenie vzťahov medzi rôznymi verejnými politikami môžeme zjednodušene chápať ako zoskupovanie rôznych úloh a snáh aktérov z rôznych odvetví a sektorov za účelom dosiahnutia stanovených lesníckych cieľov. Jeho úlohou je zabezpečiť koherentnosť v politike. Participáciu verejnosti na lesníckej politike definujeme ako rôzne formy priameho zapojenia občanov do rozhodovania o špecifických lesníckych problémov (Šálka a kol. 2017). K riešeniu problémov v lesníckej politike môže prispieť aj vedecká expertíza. Riešenia, ktoré z nej vyplývajú by mali byť založené na vedeckých faktoch a politickí aktéri by im mali rozumieť, preto je dôležité skúmať, ako môže prenos vedeckých poznatkov podporovať zainteresované strany v oblasti zabezpečovania ekosystémových služieb lesov. Na základe kladných odpovedí vyplývajúcich z hodnotiacich kritérií možno povedať, že najkomplexnejšie spravovanie je zabezpečené pri environmentálnych platbách PRV, pričom možno naopak predpokladať, že implementácia nástroja je zložitá a menej účinná. Nízka komplexnosť spravovania sa z tohto pohľadu dá predpokladať pri Podporách v LH na plnenie mimoprodukčných funkcií lesov, z čoho vyplýva, že tento nástroj bude jednoduchší na implementáciu. Z výsledkov možno konštatovať, že z nástrojového mixu je to práve regulácia, ktorá je dôležitá z pohľadu komplexnosti spravovania.

Ekonomické nástroje na zabezpečenie ekosystémových služieb lesov z pohľadu policy analysis

Vybrané ekonomické nástroje na zabezpečenie ekosystémových služieb lesov je vhodné popísať aj na základe teórie policy analysis (analýza verejnej politiky). Policy analysis sa ako

súčasť politológie zaoberá opatreniami verejnej politiky. Základné pojmy tejto teórie sú: policy sieť, policy aréna a policy cyklus. Táto téma zahŕňa všetky opatrenia štátu od opatrení a programov makroekonomickej politiky cez opatrenia odvetvových politík až po konkrétne nástroje (Windhoff-Heritier 1987). Opatrenia verejnej politiky je možné klasifikovať na základe rôznych kritérií a z rôznych hľadísk. Okrem iného, sa zaoberáme ako možno vybrané nástroje popísať podľa ich účinkov. Charakteristika účinkov spája opatrenie verejnej politiky s konfliktnými (redistributívne opatrenia) alebo konsenzuálnymi (distributívne opatrenia) procesmi v policy aréne. Vybrané ekonomické nástroje sadajú pod programy finančnej podpory. Sú to politické opatrenia štátu, ktoré motivujú pomocou peňažného príspevku decentrálne hospodárske subjekty k aktivitám vo verejnom záujme (Hucke 1983), pričom sú charakteristické regulatívnym a motivačným komponentom (Dahme, Grunow, Hegner 1980), ktorý je možné meniť v rámci jednotlivých fáz policy cyklu. Ak ku daným charakteristikám pripojíme administratívnu náročnosť, možnosť využívať sprievodné persuasívne programy a zohľadníme informačnú asymetriu prítomnú vo vybraných fázach policy cyklu, je možné popísať potenciálnu účinnosť vybraných ekonomických nástrojov na zabezpečenie ekosystémových služieb lesov. Z tohto pohľadu má najnižšiu účinnosť nástroj Náhrad za obmedzenie vlastníckych práv. Ostatné spomenuté ekonomické nástroje na zabezpečenie ekosystémových služieb lesov sa na základe nášho odhadu vyznačujú strednou potenciálnou účinnosťou.

Ekonomické nástroje na zabezpečenie ekosystémových služieb lesov a odhad ich skutočnej účinnosti

Implementačný výskum sa uskutočňuje dvomi spôsobmi (Windhoff-Heritier 1987). 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. Pre popísanie odhadovanej skutočnej účinnosti vo fáze implementácie sme stanovili tri základné kritériá: zmena cieľa programu vo fáze implementácie, konkrétna zmena hodnotiacich ukazovateľov a skutočné plnenie cieľov programu počas sledovaného obdobia. Ak sú ciele opatrenia stanovené presne a jasne, zvyčajne nie je problém zhodnotiť ich úspech alebo neúspech (Šálka 2006). Hodnotiace ukazovatele slúžia na kvantitatívne vyjadrenie cieľov programu. Z tohto pohľadu považujeme obligatórnu úľavu na dani z lesných pozemkov za najúčinnější ekonomický nástroj na zabezpečenie ekosystémových služieb lesov. Lesy ochranné a lesy osobitného určenia nie sú predmetom dane z lesných pozemkov z čoho vyplýva, že cieľ programu je každoročne splnený. Keby tomu bolo inak, a dané lesy by naopak boli predmetom spomínanej dane, ročne by si správcovia miestnych daní prilepšili o takmer 4 273 587 eur (výpočet založený na priemernej dani v €/ha za rok 2016). Nie každý si uvedomuje, že úľava na dani z lesných pozemkov predstavuje nepriamu peňažnú platbu adresátovi finančnej podpory (Šálka, Dobšínská 2013). Odhadovaná skutočná účinnosť nástroja náhrad za obmedzenie bežného obhospodarovania sme stanovili na základe definovaného cieľa programu – kompenzovať obmedzenie bežného obhospodarovania v 2. až 5. stupni ochrany čo predstavuje plochu 358 815 ha v neštátnom vlastníctve (www.forestportal.sk). Reálne však dochádza k plneniu len v 4. a 5. stupni ochrany (Zelená správa 2007, 2008, 2017) čo možno považovať za cieleňú zmenu programu – zníženie výmer na 40 913 ha. Z tohto je možné konštatovať, že cieľ programu nie je splnený a nástroj sa

vyznačuje nízkou implementačnou účinnosťou. Tento predpoklad potvrdzujú aj Moravčík a kol. (2011), ktorí uvádzajú, že ročne by náhrada ujmy mala predstavovať takmer 10 mil. €. Priemerná ročná náhrada ujmy predstavuje okolo 2,3 mil. € (priemer za obdobie 2008-2017). V súvislosti s nástrojmi náhrad boli implementované aj opatrenia 224 a 225 z PRV 2007-2013. Cieľom opatrenia 224 Platby v rámci sústavy NATURA 2000 – lesná pôda bolo pomôcť súkromným vlastníkom lesov a ich združeniam pri riešení špecifických znevýhodnení vyplývajúcich z implementácie smerníc pre sústavu NATURA 2000, konkrétne v 5. stupni ochrany, čo predstavuje okolo 30 000 ha lesnej pôdy. Cieľom opatrenia 225 Lesnícko-environmentálne platby bolo realizovať lesnícke výrobné postupy zlučiteľné s ochranou a zlepšením životného prostredia, ktoré sú nad rámec príslušných povinných noriem a predstavujú rozlohu 310 000 ha lesnej pôdy v ostatných stupňoch ochrany. Z pohľadu plnenia cieľov programu vykazuje opatrenie 224 strednú implementačnú účinnosť, keď z cieľa podporiť 30 000 ha bolo podporených takmer 65 %. Nízkou implementačnou účinnosťou predpokladáme pri opatrení 225. Pri formulácii programu bol cieľ podporiť 75 000 ha lesnej pôdy avšak pre nízke plnenie, bol cieľ po strednodobom hodnotení PRV 2007-2013 znížený na 10 000 ha. Konečná podporená lesná plocha predstavovala 16 552 ha, čo predstavuje vysokú implementačnú účinnosť, avšak pri porovnaní s pôvodným cieľom je účinnosť daného opatrenia v programovacom období 2007-2013 veľmi nízka. Celkovo predpokladáme strednú implementačnú účinnosť Environmentálnych platieb PRV. Nízkou implementačnou účinnosťou sa vyznačuje aj posledný popisovaný nástroj Podpory v LH na plnenie mimoprodukčných funkcií lesov. MPRV SR odhadovalo, že počet žiadostí o podporu by mohol dosiahnuť číslo 1 150, avšak APA v prvej výzve prijala len 118 žiadostí, z čoho boli dve zamietnuté. Zrejme je to spôsobené tým, že počas implementácie nastala zmena, keď Lesy SR, š.p. verejne vyhlásili, že nebudú v prvej výzve žiadať o podporu, aby zistili dopyt po podporách zo strany neštátnych vlastníkov lesov.

Záver

Verejná politika sa už storočia snaží zabezpečiť pre rôzne skupiny obyvateľstva optimálne poskytovanie všetkých ekosystémových služieb lesa. Pohľady lesníckej, ekonomickej alebo politologickej školy lesníckej politiky ako to odborne, účinne alebo efektívne realizovať, sa trochu líšia, napriek tomu si dovoľíme tvrdiť, že zabezpečovanie ekosystémových služieb je stará téma v novom šate. V príspevku popisujeme ekonomické nástroje lesníckej politiky na zabezpečovanie ekosystémových služieb lesov, ktorými sú daňové úľavy, podpory v lesnom hospodárstve na zabezpečovanie mimoprodukčných funkcií lesov, náhrady za obmedzenie vlastníckych práv a finančné príspevky z vybraných opatrení Programu rozvoja vidieka 2007-2013, ktoré majú charakter platieb za ekosystémové služby. Cieľom príspevku bolo popísať vybrané nástroje na základe rôznych hľadísk ako je blízkosť trhovému konceptu, komplexnosti spravovania, potencionalnej účinnosti a odhadovanej skutočnej účinnosti. Úľavy na dani z lesných pozemkov majú vysokú odhadovanú účinnosť. Environmentálne platby PRV 2007-2013 sa vyznačujú najvyššou komplexnosťou spravovania a svojou podstatou ich možno považovať za najbližšie k trhovému konceptu PES. Náhrady za obmedzenie vlastníckych práv vykazujú niektoré znaky PES schém avšak predpokladom daného nástroja je nízka odhadovaná skutočná účinnosť. Podpory v LH na plnenie mimoprodukčných funkcií lesov sú najnovším nástrojom na zabezpečovanie ekosystémových služieb lesov, ktorý sa tiež vyznačuje nízkou odhadovanou účinnosťou.

Pod'akovanie

Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmlúv č. APVV 15-0715 a č. APVV-17-0232 a Internou projektovou agentúrou TUZVO na základe projektu č. 1/2018.

Literatúra

1. Bálíková, K., Šteřbová, M., Dobšinská, Z., Sarvašová, Z., Šálka, J. 2017. Kompenzačné mechanizmy na zabezpečenie ekosystémových služieb lesov In *Financovanie podnikov v lesnom hospodárstve*, zborník vedeckých prác. ISBN 978-80-228-3007-2 str. 11 – 18
2. Dahme, H. J., Grunow, D., Hegner, F. 1980: Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme. In: Mayntz, R. (ed.): Implementation politischer Programme, Empirische Forschungsberichte, Hain, Königsstein/Ts., s. 154–175.
3. Dobšinská, Z. 2013. *Hierarchická a sieťová koordinácia v relevantných politikách pre lesníctvo: aktéri, vzťahy a procesy*. Záverečná práca. Bratislava: 2013. 152s.
4. Engel, S., Pagiola, S., and S. Wunder. 2008. “Designing Payments for Environmental Services in Theory and Practice – An Overview of the Issues.” *Ecological Economics* 65:663-674.
5. Ex post hodnotenie PRV SR 2007-2013
6. Farley, J.; Costanza, R. 2010. Payments for ecosystem services: From local to global. *Ecol. Econ.* 2010, 69, 2060–2068.
7. Glück, P. et al. 2002: Politik und Raumplanung, Studienunterlagen, BOKU Wien, 265 s.
8. Gómez-Baggethun E, de Groot R, Lomas PL, Montes C. 2010. The history of ecosystem, services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes. *Ecological Economics* 69: 1209–1218.
9. Gómez-Baggethun E, de Groot R, Lomas PL, Montes C. 2010. The history of ecosystem, services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes. *Ecological Economics* 69: 1209–1218.
10. Graham, J., Plumptre, T. W., & Amos, B. (2003). *Principles for good governance in the 21st century*. Ottawa: Institute on governance
11. Hernández-Morcillo, M., Plieninger, T., & Bieling, C. (2013). An empirical review of cultural ecosystem service indicators. *Ecological indicators*, 29, 434-444.
12. Hucke, J. 1983: Implementation von Finanzhilfeprogrammen, in: Mayntz, R.(ed.): Implementation politischer Programme, Westdeutscher Verlag, Opladen, 75-98 p.
13. Kemkes, R. J., Farley, J., & Koliba, C. J. (2010). Determining when payments are an effective policy approach to ecosystem service provision. *Ecological economics*, 69(11), 2069-2074.
14. Kicko, P. 2017. Systém podpory v lesnom hospodárstve na plnenie mimoprodukčných funkcií lesov In *Financovanie podnikov v lesnom hospodárstve*, zborník vedeckých prác. ISBN 978-80-228-3007-2 str. 109 – 116
15. Krott, M. 2001: Politikfeldanalyse Forstwirtschaft, Eine Einführung für Studium und Praxis, Parey Berlin, 254 s.
16. Mayntz R. 2004. Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1.
17. Program rozvoja vidieka SR 2007-2013 (vlastný dokument)
18. Prokofieva, I. 2016. Payments for Ecosystem Services—the Case of Forests. *Current Forestry Reports* June 2016, Volume 2, Issue 2, pp 130–142 <https://doi.org/10.1007/s40725-016-0037-9>
19. Reed, M. S., Allen, K., Attlee, A., Dougill, A. J., Evans, K. L., Kenter, J. O., ... & Scott, A. S. (2017). A place-based approach to payments for ecosystem services. *Global environmental change*, 43, 92-106.

20. Strednodobé hodnotenie PRV SR 2007-2013
21. Šálka, J. 2006. Analýza verejnej politiky v lesníctve. Zvolen: Technická univerzita vo Zvolene, 2006. 64s. ISBN 80-228-94-9
22. Šálka, J., Dobšinská, Z. (2013). Policy Analysis for assuring forest ecosystem externalities. *Zvolen: Technical University in Zvolen.*
23. Šálka, J., Dobšinská, Z., Sarvašová, Z., Šteřbová, M., Paluš, H. 2017b: Lesnícka politika. Zvolen: Technická univerzita vo Zvolene, 2017. 275 s. ISBN 978-80-228-3008-9
24. Šálka, J., Trenčiansky, M., Bahula, P., Balažova, E. 2008: Ekonomia životného prostredia, textbooks, TU Zvolen, 162 p.
25. Vyhláška Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka č. 226/2017 o poskytovaní podpory v lesnom hospodárstve na plnenie mimoprodukčných funkcií lesov.
26. Windhoff-Heritier, A. (1987): Policy Analyse, Campus, Frankfurt, New York, 184 s
27. Wunder S. 2005. Payments for environmental services: somenuts and bolts. CIFOR Occasional Paper. Bogor: Center for International Forestry Research; p. 42.
28. www.forestportal.sk
29. Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch
30. Zandersen, M., Grønvik Bråten K. and Lindhjem H. (2009) Payment for and Management of Ecosystem Services - Issues and Options in the Nordic Context Payment for and Management of Ecosystem Services. Nordic Council of Ministers, Copenhagen, Denmark; 76
31. Zelená správa SR 2007, 2008, 2017
32. Brukas, V., Sallnäs, O. (2012). Forest management plan as a policy instrument: carrot, stick or sermon?. *Land Use Policy*, 29(3), 605-613
33. Bugge, M. M., Hansen, T., Klitkou, A. (2016). What is the bioeconomy? A review of the literature. *Sustainability*, 8(7), 691.
34. D'Amato, D., Droste, N., Allen, B., Kettunen, M., Lähäinen, K., Korhonen, J., ... & Toppinen, A. (2017). Green, circular, bio economy: A comparative analysis of sustainability avenues.
35. EAA (2013). Towards a Green Economy in Europe - EU Environmental Policy Targets and Objectives 2010–2050, 10.2800/6337, Copenhagen, Denmark.
36. EC, (2012). Innovating for Sustainable Growth. A Bioeconomy for Europe.
37. EC, (2015). Closing the Loop - an EU Action Plan for the Circular Economy. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
38. Kleinschmit, D., Lindstad, B. H., Thorsen, B. J., Toppinen, A., Roos, A., & Baardsen, S. (2014). Shades of green: a social scientific view on bioeconomy in the forest sector. *Scandinavian journal of forest research*, 29(4), 402-410.
39. MacArthur, E. (2013). Towards a circular economy—Economic and business rationale for an accelerated transition. Ellen MacArthur Foundation: Cowes, UK.
40. Murray, A., Skene, K., & Haynes, K. (2017). The circular economy: An interdisciplinary exploration of the concept and application in a global context. *Journal of Business Ethics*, 140(3), 369-380.
41. Pfau, S. F., Hagens, J. E., Dankbaar, B., & Smits, A. J. (2014). Visions of sustainability in bioeconomy research. *Sustainability*, 6(3), 1222-1249.
42. UNEP (2011). Towards a Green Economy: pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, www.unep.org/greeneconomy.
43. USA (2012). National bioeconomy blueprint *Ind. Biotechnol.*, 8, pp. 97-102, 10.1089/ind.2012.1524

Autor/Autori:

Doc. Dr. Ing. Jaroslav Šálka, JUDr. Mgr. Zuzana Dobšínská, PhD., Ing. Klára Bálíková
Technická univerzita
Lesnícka fakulta
Katedra ekonomiky a riadenia lesného hospodárstva
T.G. Masaryka 24, 96053 Zvolen
salka@tuzvo.sk
+421918806320

Ing. Zuzana Sarvašová, PhD., Ing. Martina Štěrbová, PhD.
Národné lesnícke centrum – Lesnícky výskumný ústav Zvolen
Odbor lesníckej politiky, ekonomiky a manažmentu lesa
T.G: Masaryka 22, 96092 Zvolen
sarvasova@nlcsk.org; sterbova@nlcsk.org