



---

---

# Účinnosť vybraných nástrojov lesníckej politiky

Výsledky projektu IMPEVALES

Dobšinská, Z., Sarvašová, Z., Šálka, J., Štěrbová M., Sujová, K., Báliková, K.



---

---

# Projekt IMPEVALES

*Aplikovaný výskum*

**Názov: Implementačné a evalvačné analýzy nástrojov lesníckej politiky**

**Odberateľ: MPRV SR**

**Riešitelia: TUZVO** – Katedra ekonomiky a riadenia LH

**NLC** – Odbor lesníckej politiky, ekonomiky a manažmentu lesa

**Doba riešenia: 2016-2019**



---

# Projekt IMPEVALES

## Hlavný cieľ

- vypracovať pilotné štúdie hodnotenia vybraných regulatívnych, ekonomických a informačných nástrojov lesníckej politiky

## Čiastkové ciele

- analýza súčasného stavu implementácie a evalvácie vybraných regulatívnych, ekonomických a informačných nástrojov lesníckej politiky
- vypracovanie pilotných štúdií implementačných a evalvačných analýz vybraných regulatívnych, ekonomických a informačných nástrojov lesníckej politiky
- formulácia záverov a odporúčaní pre štátnu správu lesného hospodárstva pre zvýšenie efektivity a efektívnosti nástrojov lesníckej politiky na základe výsledkov pilotných štúdií
- diseminácia výsledkov



---

# Projekt IMPEVALES

- Implementačné a evalvačné analýzy nástrojov lesníckej politiky vykonávané externými vedeckými inštitúciami umožňujú zlepšovať úspešnosť opatrení verejnej politiky v lesníctve.
- Pri preverovaní štátnych intervencií sa odporúča postup, ktorý hodnotí odvôvodniteľnosť cieľov, systémovú a koncepčnú konformitu zásahov, účinky, účinnosť a ekonomickú efektívnosť opatrení verejnej politiky.
- **Teoretický rámec:** analýza verejnej politiky, governance
- **Metodologický rámec:** kombinácia metód sociologického empirického výskumu (analýza dokumentov, rozhovory, dotazník, prípadová štúdia)
- **Výsledok:** implementačné a evalvačné štúdie o fungovaní vybraných nástrojov lesníckej politiky

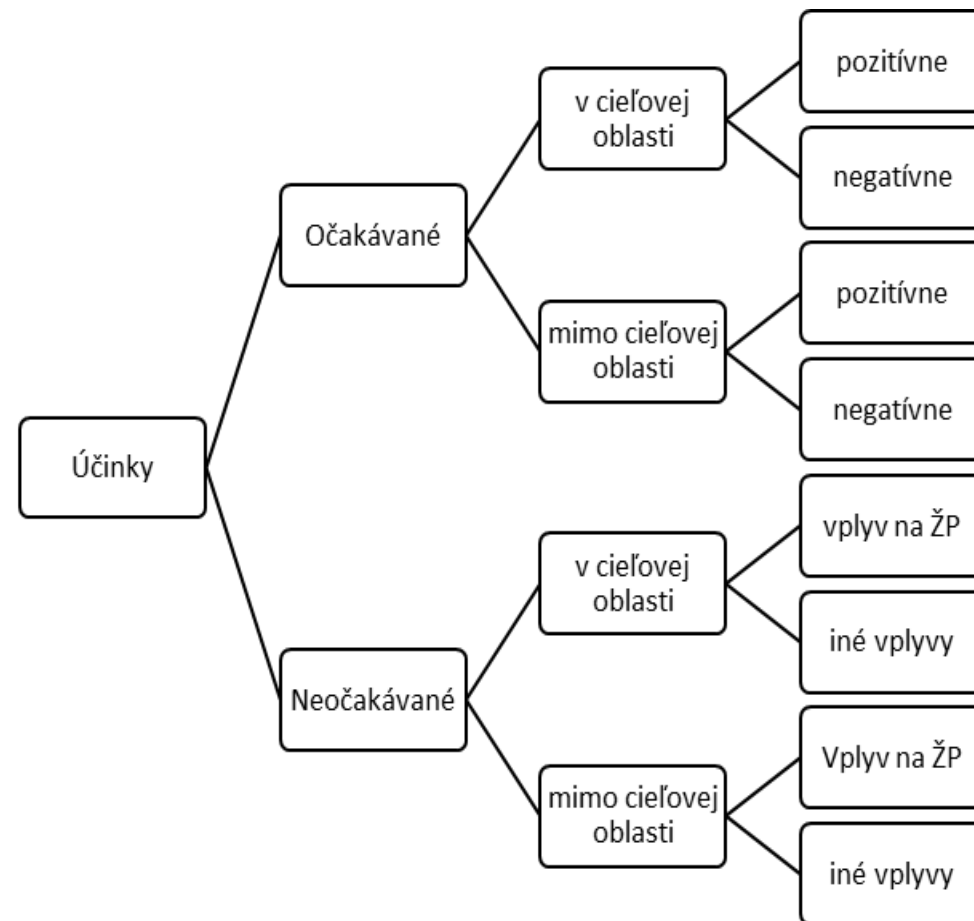
# Projekt IMPEVALES

## Implementačná analýza

- preskriptívny spôsob (prístup orientovaný na program) – porovnanie daného programu so skutočnosťou jeho realizácie a zistenie implementačných nedostatkov (Windhoff-Heritier 1987, Šálka 2006)

## Evalvačná analýza

- modifikovaný model evalvácie orientovaný na naplnenie cieľov programu (Scriven, 1991), tzv. „goal-achievement model“ doplnený o hodnotenie „side-effect“ resp. vedľajších účinkov opatrenia (ne/zamýšľané)



---

# Vybrané nástroje

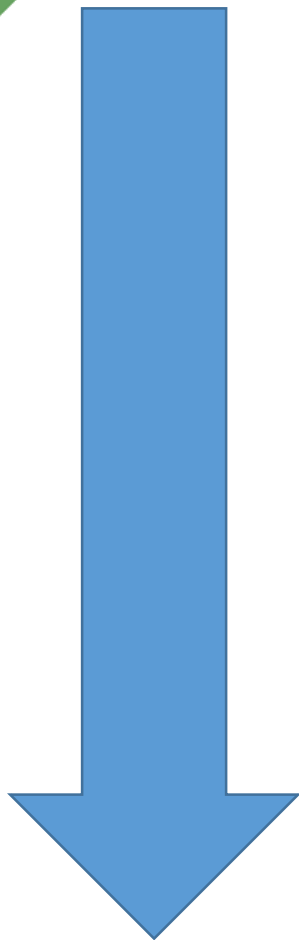
- **Regulatívne nástroje – *územná ochrana na lesných pozemkoch***

„Regulatívne nástroje sú všetky politické regulačné zásahy štátu, ktoré na formálnej úrovni ovplyvňujú konanie a správanie spoločnosti a hospodárstva prostredníctvom záväzných pravidiel“ (Krott 2005)
- **Ekonomické nástroje – *dane z lesných pozemkov, lesnícke opatrenia PRV***

„Ekonomické nástroje sú všetky politické regulačné zásahy štátu, ktoré na formálnej úrovni ovplyvňujú konanie a správanie spoločnosti a hospodárstva prostredníctvom výmeny ekonomických hodnôt“ (Krott 2005)
- **Informačné nástroje – *poradenstvo poskytované prostredníctvom OLH***

„Informačné nástroje lesníckej politiky sú všetky politické regulačné zásahy, ktoré na formálnej úrovni ovplyvňujú konanie a správanie spoločnosti a hospodárstva výlučne prostredníctvom informácií“ (Krott, 2005)

# Účinnosť nástrojov lesníckej politiky



➤ **Regulatívne nástroje**

- štátna moc
- vysoká precíznosť účinku

➤ **Ekonomické nástroje**

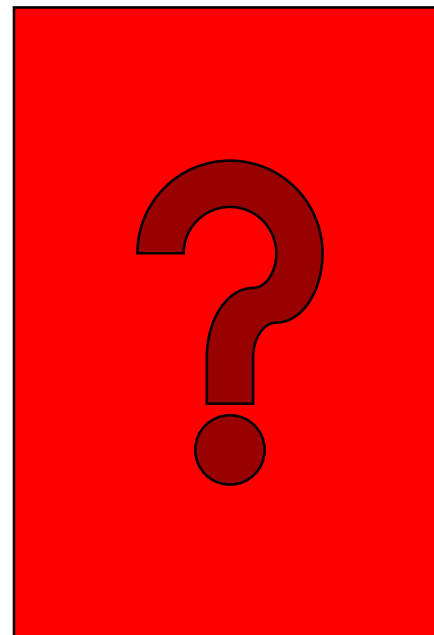
- peniaze
- stredná precíznosť účinku

➤ **Informačné nástroje**

- informácie
- slabá precíznosť účinku

➤ **Dobrovoľné nástroje**

- dobrovoľný záväzok
- slabá precíznosť účinku





---

# Územná ochrana na lesných pozemkoch

- obmedzenia upravené zákonom č. 543/2002 výrazne ovplyvňujú hospodárenie na lesných pozemkoch
  - najvýraznejšie obmedzenia sa týkajú území v štvrtom a piatom stupni ochrany
- hospodárenie v lesoch v chránených územiach prednostne reguluje zákon OPK
  - povoľované činnosti v lese (napr. lesné cesty, aplikácia chemických látok)
  - vyhotovovanie PSL ako dokumentácie OPK
- strety záujmov medzi ochranou prírody a lesným hospodárstvom reguluje platná legislatíva zákonom o OPK





# Pilotná štúdia územnej ochrany na lesných pozemkoch

- analýza súčasného stavu uplatňovania územnej ochrany na lesných pozemkoch na Slovensku
- analýza rozhodnutí z konaní podľa ustanovení územnej ochrany okresných úradov v sídle kraja odborov starostlivosti o životné prostredie (393) a Slovenskou inšpekciou životného prostredia za rok 2015 (9 rozkazov, 19 rozhodnutí)
- analýza dokumentácie obhospodarovateľa lesov z konaní na základe zákona OPK od roku 2011 po súčasnosť (9)
- identifikácia implementačných nedostatkov a faktorov, ktoré ich spôsobujú
- evalvácia celkových účinkov opatrení



# Pilotná štúdia územnej ochrany na lesných pozemkoch

## Konania na úradoch

- veľmi nízke percento konaní, ktoré sa týkali lesníckych činností
  - 5 % rozhodnutí vydaných okresnými úradmi v sídle kraja
  - 7 % rozhodnutí vydaných SIŽP
- rozhodnutia sa týkajú povolení na spracovanie kalamity v 5. stupni a na výstavbu lesných ciest

## Konania u obhospodarovateľa

- spracovanie kalamity, stavba ciest, oplotenia pozemku za hranicami zastavaného územia obce

**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



# Zhrnutie – ochrana prírody na lesných pozemkoch

- opatrenie je vzhľadom na povoľovanie výnimiek **účinné**, lebo výnimky nie sú udeľované a žiada sa málo  
zbytočnú byrokratickú záťaž spôsobuje povoľovanie spracovania kalamity v 5. stupni
- opatrenie je vzhľadom na udeľovanie súhlasu **účinné**, lebo tento nie je udeľovaný automaticky bez individuálneho posúdenia žiadosti
- konania trvajú dlhšie ako je zákonná lehota

**Vysoká precíznosť účinku**



---

# Daň z lesných pozemkov

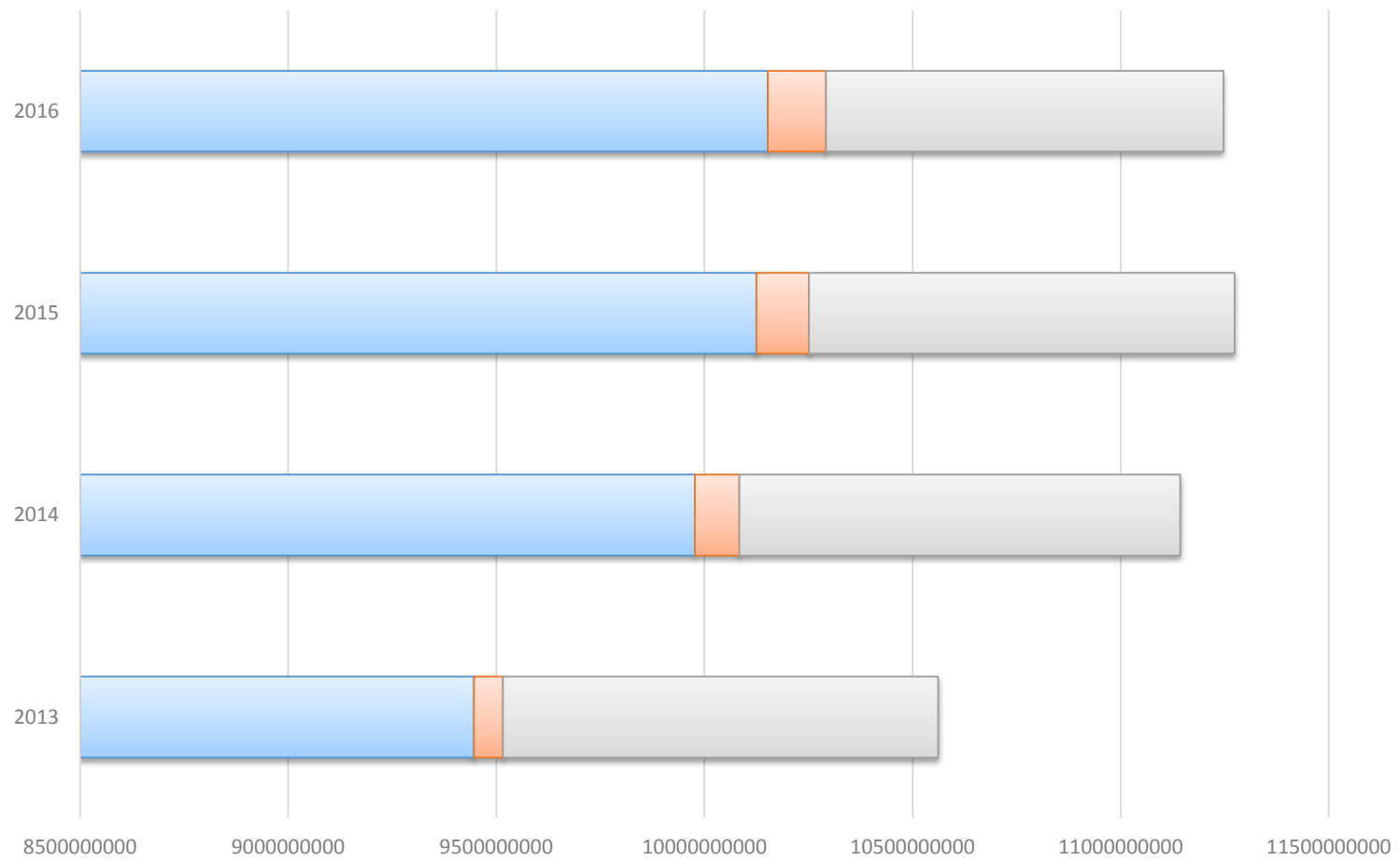
- upravená v zákone č. č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady
  - miestna daň, teda plynie do rozpočtu obcí
- dani podliehajú len lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy



---

# Pilotná štúdia – dane z lesných pozemkov

- analýza súčasného stavu
- prípadové štúdie implementácie daňovej povinnosti
  - 20 miest a obcí z rôznych regiónov Slovenska
  - porovnávala daň za lesné pozemky za roky 2014 a 2015 v jednotlivých obciach
- identifikácia implementačných nedostatkov a faktorov, ktoré ich spôsobujú
- evalvácia celkových účinkov opatrení



	2013	2014	2015	2016
Neoslobodené	9446706009	9976915491	10124774424	10152216021
So sníženou daňou	69348085	107377090	126422776	139800979
Oslobodené	1045099840	1058317658	1022526531	955301699

---

# Pilotná štúdia – dane z lesných pozemkov

- väčšina daňových subjektov sa novela zákona nedotkla, daňová povinnosť daňových subjektov sa výrazne nezvýšila
  - 5 prípadov – zníženie daňovej povinnosti
  - 4 prípady – zvýšenie daňovej povinnosti
- daňovníci majú zo zákona možnosť podieľať sa na príprave a formulácii VZN obce, túto možnosť však nevyužívajú
- zmena kategorizácie lesov z hospodárskych na lesy ochranné alebo osobitného určenia nebola pozorovaná
- absencia kompenzácie výpadku príjmu obce
- absencia kompenzácie nárastu výdavkov pre daňovníka
- znalecké posudky sú využívané
- neznalosť problematiky zamestnancov obce



---

# Zhrnutie - daň z lesných pozemkov

- nástroj je **účinný** z hľadiska výberu daní – výška vybraných daní stúpa
- problematický je spôsob výpočtu dane, resp. jej základné náležitosti a to najmä základ dane a sadzba
- aktéri nevyužívajú zákonné možnosti na zníženie dane

**Stredná precíznosť účinku**





---

# Lesnícke opatrenia PRV 2007-2013

- poskytujú finančné prostriedky na dosiahnutie cieľov stanovených v strategických lesníckych dokumentoch
- analyzované opatrenia
  - 122: Zvýšenie hospodárskej hodnoty lesov
  - 123: Pridávanie hodnoty do produktov lesného hospodárstva
  - 221: Prvé zalesnenie poľnohospodárskej pôdy
  - 224: Platby v rámci sústavy NATURA 2000 – lesná pôda
  - 225: Lesnícko-environmentálne platby
  - 226: Obnova potenciálu lesného hospodárstva a zavedenie preventívnych opatrení

---

# Pilotná štúdia - lesnícke opatrenia PRV

- analýza súčasného stavu implementácie lesníckych opatrení PRV
- analýza dokumentov
- Program rozvoja vidieka Slovenskej republiky 2007-2013 (12)
  - 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
- identifikácia implementačných nedostatkov a faktorov, ktoré ich spôsobujú
- evalvácia celkových účinkov opatrení



---

# Pilotná štúdia - lesnícke opatrenia PRV

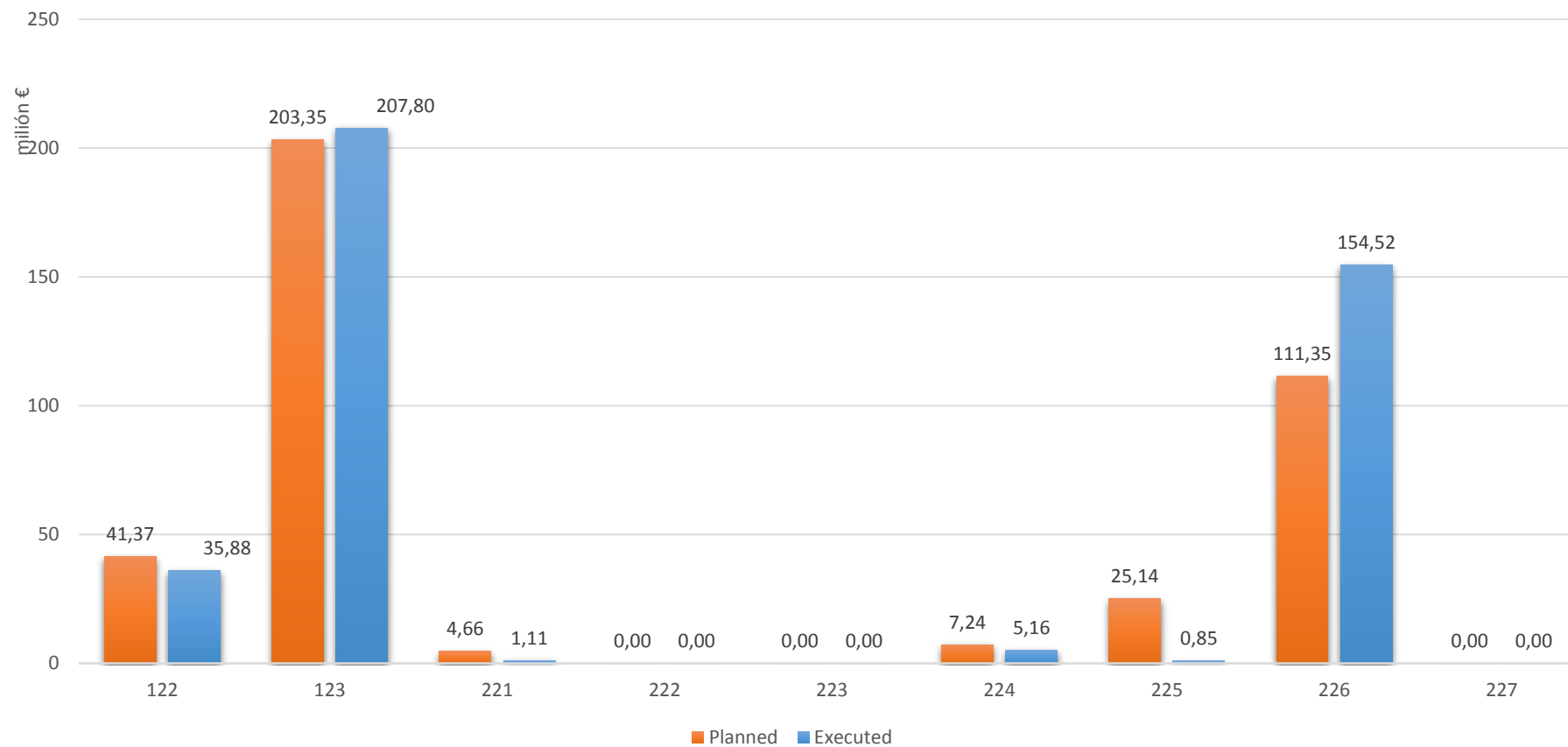
## Hlavné ciele dokumentu

- zlepšenie konkurencieschopnosti LH
- zlepšenie ŽP

## Hlavné ciele lesníckych opatrení

- obnova lesného potenciálu po veterných kalamiách a predchádzanie škodám na lesných pozemkoch z dôvodu prírodných katastrof
- zabezpečiť trvalo udržateľné obhospodarovanie lesov podľa PSL
- podporiť environmentálne a spoločenské priority v lesoch

## Lesnícke opatrenia 2007-2013



---

# Pilotná štúdia - lesnícke opatrenia PRV

Opatrenie 122 – **neúčinné** (HPH ↑, inovácie nenaplnené)

Opatrenie 123 - **neúčinné** (↓ podiel les. podnikov)

Opatrenie 221 – **neúčinné** (malá výmera)

Opatrenie 224 – **neúčinné** (malá výmera)

Opatrenie 225 – **účinné** (naplnené ciele)

Opatrenie 226 – **účinné** (naplnené ciele, naj↑ synergický efekt)

---

# Pilotná štúdia - lesnícke opatrenia PRV

- pozitívny účinok programu na čistú pridanú hodnotu podnikov
- negatívny účinok na PP a zamestnanosť v LH
- pozitívny vplyv na zvrátenie poklesu biodiverzity hodnotenej prostredníctvom „Indexu zmeny početnosti lesných druhov vtáctva“
- pozitívny vplyv na udržanie lesných území s vysokou prírodnou hodnotou, nespôsobili však výrazný (zásadný) nárast ich výmery alebo významné zlepšenie ich stavu
- pozitívny účinok na kvalitu vody
- zníženie emisií

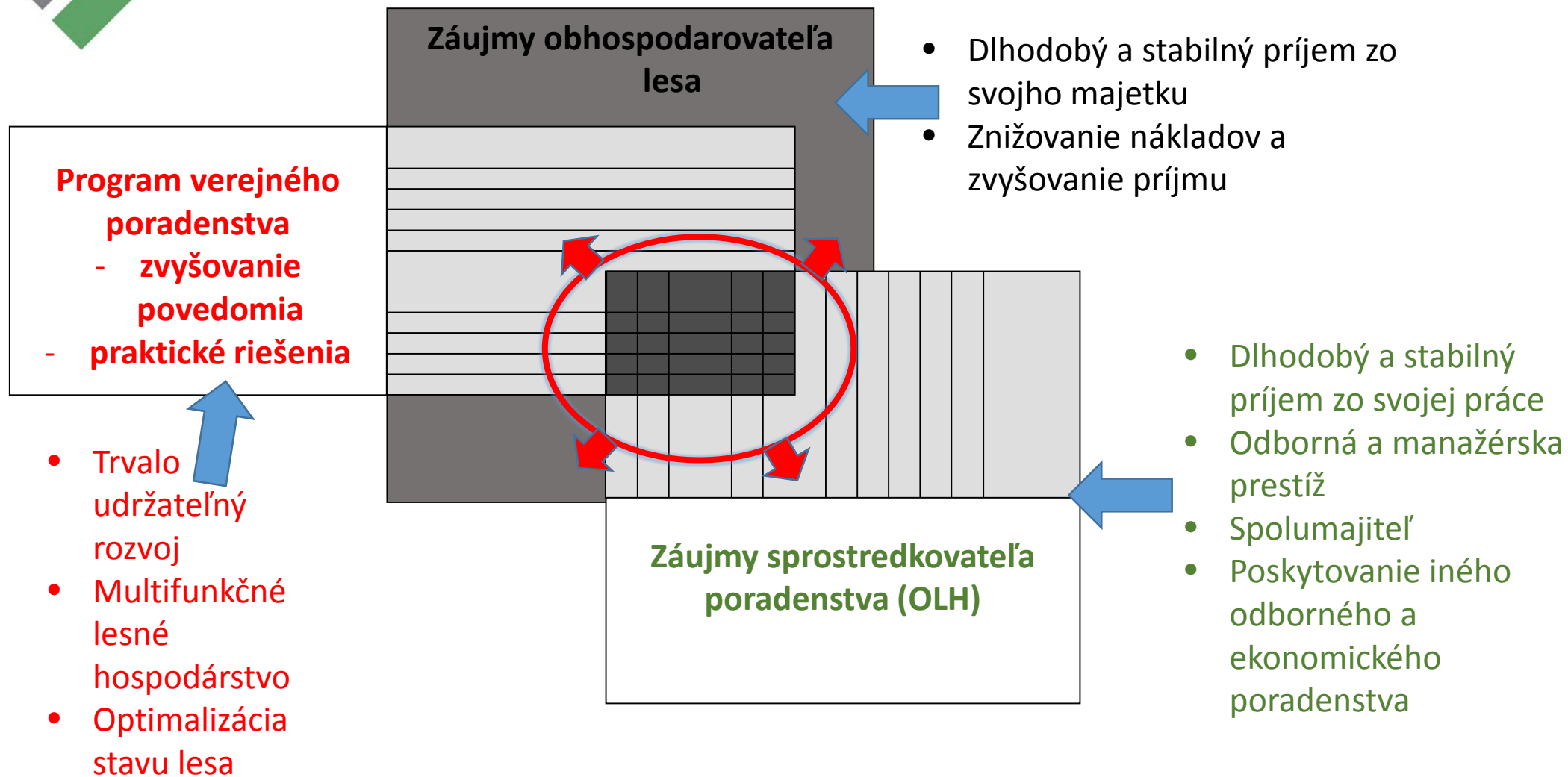
---

# Zhrnutie – lesnícke opatrenia PRV

- pozitívny vplyv na stanovené ciele prostredníctvom:
  - zlepšenia zdravotného stavu lesov
  - lepšej ochrany mladých lesných porastov
  - zavedenia nových technológií
- implementáciu sťažuje
  - administratívna náročnosť
  - nevhodne nastavené podmienky (napr. oprávnené osoby)
  - neefektívny spôsob riadenia programu (výzvy, alokácie, spolupráca projektových manažérov a PPA s príjemcami, elektronická komunikácia)

**Stredná precíznosť účinku**

# Poradenstvo poskytované OLH





---

# Pilotná štúdia OLH

- analýza súčasného stavu poskytovania poradenských služieb v sektore LH na Slovensku
- Prieskum medzi OLH prebehol v rokoch 2016, 2017 - (333 OLH v neštátnom sektore) – dotazník
- Prieskum medzi adresátmi poradenstva prebehol v roku 2017, 2018 - (648 vlastníkov lesov) – dotazník
- Prieskum v rámci ŠS LH v roku 2019 (OPL: 20; OOP:5) – pološtrukturované rozhovory
- identifikácia implementačných nedostatkov a faktorov, ktoré ich spôsobujú
- evalvácia celkových účinkov opatrení



# Pilotná štúdia OLH

## **OLH**

- nedostatočné finančné ohodnotenie
- nedostatočná informačná podpora OLH zo strany štátnej správy LH
- chýbajúce informácie z iných oblastí mimo LH

**Chýba koordinácia inštitúcií aktívnych v rámci lesníckeho poradenstva.**

## **Adresáti**

- chýba poradenstvo v oblasti legislatívy a získavania finančných zdrojov

**Poradenstvo OLH je potrebné, ale chýba v oblasti legislatívy a získavania finančných zdrojov.**

## **ŠSLH**

- poradenstvo je významnou súčasťou výkonu ŠS LH
- OLH spolupracuje so ŠS LH aj v oblasti poradenstva

**Poradenstvo prostredníctvom OLH je účinné v oblasti lesníctva.**

---

# Poradenstvo - zhrnutie

- efektívne využívanie poradenských služieb predstavuje významný nástroj na podporu trvalo udržateľného obhospodarovania lesov na Slovensku (PSL, ŠSLH, OLH).
- nedoriešené otázky a výzvy, ktoré musia byť zohľadnené pri realizácii poradenských služieb:
  - cieľová skupina pre ktorú je určené poradenstvo
  - oblasť poradenskej činnosti
  - vhodná forma poradenskej služby a jej financovanie
- pre účinné poradenstvo je dôležitá kooperácia medzi aktérmi poradenského systému (OLH, vlastníkami a obhospodarovateľmi lesov a ŠSLH)

**Vysoká precíznosť účinku (mix nástrojov)**

# Záver

- vybrané nástroje lesníckej politiky sú z hľadiska plnenia očakávaných cieľov **účinné**
- neočakávané účinky **znižujú/zvyšujú** účinnosť nástrojov
  - územná ochrana na LP – „povinné“ podávanie žiadostí o povolenie spracovania kalamity
  - dane z LP – znalecké posudky, zmena kategorizácie lesov, zmena sadzby aj smerom nahor
  - PRV – „odradenie“ potenciálnych žiadateľov
  - poradenstvo poskytované OLH

---

---

# Ďakujeme za pozornosť!

<http://www.ipoles.sk/impevales/>

