

## **AKO NA ZMIERNENIE KONFLIKTOV PRI VYUŽÍVANÍ PRODUKCIE DREVA V CHRÁNENÝCH ÚZEMIACH?**

ZUZANA SARVAŠOVÁ, MARTINA ŠTĚRBOVÁ, LADISLAV KULLA

HOW TO MITIGATE CONFLICTS OF WOOD PRODUCTION IN PROTECTED AREAS?

### **Abstrakt:**

Politika ochrany prírody obmedzuje aktívny lesnícky manažment v chránených oblastiach. Tento článok popisuje aktuálne otázky týkajúce sa lesného hospodárstva v chránených územiach Slovenskej republiky. Hlavné konflikty vyplývajú z rôznych prístupov k obhospodarovaniu lesov, k ochrane biodiverzity, ekosystémovým službám lesov a vlastníckym právam. Konkrétne spory možno vyriešiť, ale tieto konflikty sú zložité a trvalé, spojené so sociálnymi, kultúrnymi, ekonomickými a vedeckými aspektmi. Na základe teórie, v týchto prípadoch sa na zmiernenie nežiaducich dôsledkov používa tzv. „manažment konfliktov“. Podľa analýzy nástrojov uplatňovaných na Slovensku a prístupov z iných európskych krajín, sme navrhli alternatívny koncepčný model politických nástrojov na zmiernenie konfliktov vyplývajúcich z využívania drevoprodukčnej funkcie lesov v chránených územiach. Zámerom navrhovaného modelu je odblokovať potenciál lesov v chránených oblastiach v rámci cieľov zelenej ekonomiky.

### **Abstract:**

Nature conservation policy is restricting active forest management in protected areas. This paper describes current issues related to the forestry in the protected areas of the Slovak Republic. Major conflicts follow from different approaches to the forest management, biodiversity protection, ecosystem services, and property rights. Specific disputes can be resolved, but these political conflicts are complex and permanent, linked to social, cultural, economic and scientific aspects. Based on the theory, for those cases the “conflict management” approach is used for the mitigation of unwanted consequences. Based on analysis of policy instruments from Slovakia and approaches implemented in other European countries an alternative conceptual model of policy instruments to mitigate wood production and nature conservation conflicts was proposed. The intention of the proposed model is to unlock the potential of forests in protected areas within the goals of the green economy.

**Kľúčové slová:** lesníctvo, ochrana prírody, riadenie konfliktov, politické nástroje, koncepčný model

**Key words:** forestry, nature conservation, conflict management, policy instruments, conceptual model

### **Úvod**

Lesné ekosystémy dominujú v chránených územiach (CHÚ) s druhým až piatym stupňom ochrany. V národnej sústave CHÚ (národné parky a ich ochranné pásma, chránené krajinné oblasti a maloplošné chránené územia) sa nachádza 40 % lesov Slovenska. V európskej sústave Natura 2000 sa v územiach európskeho významu nachádza 25,5 % a v chránených vtáčích územiach 43 % lesov Slovenska. Po vzájomnom prekryve oboch kategórií je v sieti Natura 2000 takmer 49 % slovenských lesov. Po prekryve národnej a európskej sústavy patrí takmer 63 % lesov Slovenska do jednej alebo viacerých kategórií chránených území viac alebo menej obmedzujúcich lesné hospodárstvo.

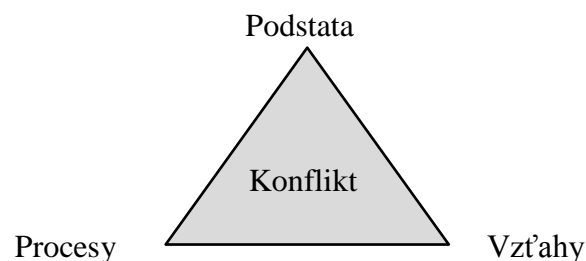
**Medzinárodná konferencia**  
**„Symbióza produkčných funkcií a verejno-prospešných služieb v lesoch“**  
**Košice – Historická radnica 17.-18.10. 2018**

Porovnaním hlavných úloh, postojov a presvedčení lesného hospodárstva (LH) a ochrany prírody (OP), ako aj spôsobu ich zabezpečovania dospejeme k záveru, že medzi nimi existujú podstatné rozdiely v hodnotových systémoch (ŠÁLKA, 2008). Tieto rozdiely vedú ku konfliktom vo využívaní lesov v chránenom území. Konflikt je definovaný ako prejav zápasu medzi dvoma, resp. viacerými vzájomne závislými stranami, ktoré vnímajú ciele druhej strany ako nekompatibilné so svojimi vlastnými cieľmi, zdroje ako nedostatkový tovar a seba navzájom ako sokov rušiacich sa pri dosiahnutí vlastných cieľov (KUSÁ 2006). Obe skupiny aktérov sa snažia presadiť svoje záujmy cez verejnú politiku (SCHÄFERS 1998, KROTT 2001, GLÜCK 2002). V rámci presadzovania jednotlivých záujmov LH a OP pritom existuje snaha o identifikáciu hlavných konfliktov a pokus o ich vyriešenie k spokojnosti oboch strán.

### **Manažment konfliktov**

Teóriou konfliktov sa zaoberá mnoho autorov. Nie všetky konfliktné situácie sa dajú vyriešiť tak, že sa dosiahne dohoda, ukončujúca nezlučiteľnosti, ktoré ho spôsobili. Komplexné konflikty sú zložité a trvalé, často spojené so spoločenskými, kultúrnymi, ekonomickými a vedeckými aspektmi, ako je to aj v prípade LH a OP. DANIELS A WALKER (1997) konštatujú, že aj zložité konflikty v súvislosti s prírodnými zdrojmi sa dajú vhodne riešiť prostredníctvom tzv. manažmentu konfliktov.

Akákolvek konfliktná situácia zahŕňa vecné, procedurálne a vzťahové dimenzie, v takzvanom progresívnom trojuholníku (obrázok 1). Progresívny trojuholník pre riadenie konfliktov môže slúžiť ako základný model na pochopenie povahy konfliktnej situácie. V rámci jej troch dimenzií je možné preskúmať a hodnotiť ďalšie prvky konfliktu, ako sú vzájomná závislosť, úlohy, ciele, problémy a zdroje nekompatibility. Konflikt sa dá riešiť prostredníctvom ktorejkoľvek z troch dimenzií.



Obrázok 1. Progresívny trojuholník manažmentu konfliktov (WALKER, DANIELS, 1997)

### **Konflikty vyplývajúce z využívania drevoprodukčnej funkcie lesov v chránených územiach**

Hlavný konflikt LH a OP vyplýva zo základných hodnotových priorít, kým LH presadzuje antropocentrický prístup pri využívaní lesných ekosystémov človekom, OP vychádza z biocentrického prístupu zameraného na ekologickú integritu všetkých druhov. Rozdielne prístupy presadzujú zástupcovia aktérov LH a OP k otázkam obhospodarovania lesov, ochrany biodiverzity, ekosystémovým službám lesov a k vlastníckym právam (Tabuľka 1).

**Medzinárodná konferencia**  
**„Symbióza produkčných funkcií a verejno-prospešných služieb v lesoch“**  
**Košice – Historická radnica 17.-18.10. 2018**

Tabuľka 1. Podstata konfliktu vychádza z rôznych prístupov záujmových skupín LH a OP v chránených územiach.

| <b>Podstata konfliktu</b>           | <b>Prístup LH</b>   | <b>Prístup OP</b>  |
|-------------------------------------|---|--|
| Obhospodarovanie lesov              | environmentálne priaznivé hospodárenie založené na troch pilieroch - ekonomickom, ekologickom a sociálnom   | regulatívna ochrana druhov a území, obmedzovaním činnosti v chránených územiach systémom zákazov a súhlasov, pričom akceptuje len prírodné procesy |
| Ochrana biodiverzity                | Uplatňovaním zásad trvalo udržateľného obhospodarovania lesov je zabezpečená prirodzená biodiverzita, vzťah medzi produkciou dreva a zvyšovaním biodiverzity môže, ale nemusí byť konkurenčný | zachovanie a ochrana biodiverzity je nadradená nad všetky ekonomické a sociálne ciele, LH je hrozbou pre biodiverzitu                              |
| Zabezpečenie ekosystémových služieb | efektívna produkcia dreva, ale aj cielečné zabezpečovanie ďalších verejných záujmov v lesoch  | ekosystémové služby poskytujú lesné ekosystémy ako prírodný kapitál  |
| Uplatňovanie vlastníckych práv      | Vlastníci a obhospodarovatelia lesa vyžadujú zabezpečenie rešpektovania ich práv k lesným pozemkom a úžitkom lesa   | Vyžaduje sa čo najvyššia ochrana lesných ekosystémov bez ohľadu na vlastníkov a ich práva  |

Existujúce limity alebo bariéry pre využívanie produkčného potenciálu lesov v chránených územiach SR sú dôsledkom, respektíve výslednicou legislatívnych, produkčných, environmentálnych, technických a sociálnych podmienok. Ich spoločný účinok vedie k zmene hospodárenia, čo môže okrem iného viesť aj k zanedbávaniu opatrení zameraných na podporu odolnostného potenciálu a ekologickej stability lesov, nevyhnutných okrem produkčných aj pre plnenie ekologických a sociálnych funkcií lesov, najmä v súvislosti s cieľmi zelenej ekonomiky.

Konflikty vyplývajúce z rôznych predstáv aktérov v rámci sektora LH a zástupcov ekologických záujmov rieši štát opatreniami verejnej politiky. Využíva na to mix politických nástrojov, založených na donútení (regulatívne ustanovenia zákonov), informáciách (poradenstvo, plány manažmentu, PSL), finančných prostriedkoch (dane, poplatky, odvody, subvencie) a dobrovoľných záväzkoch (dobrovoľnícke aktivity, regionálne značky, certifikácia).

Vyváženie vzťahov LH a OP s cieľom zachovať záujem jednotlivých aktérov a ich koalícií, je významným problémom súčasného smerovania lesného hospodárstva v celosvetovom aj európskom priestore. Na základe analýzy príkladov zo zahraničia (Tabuľka 2) sme vybrali informácie o politických nástrojoch, ktoré pomáhajú zmierniť konflikty LH a OP v chránených územiach. Možnosť preniesť a aplikovať nástroje uplatňované v zahraničí nie je zárukou riešenia konfliktov LH a OP, ale môže poslúžiť ako inšpirácia pre riešenia s cieľom, aby stretý záujmov neboli deštruktívne pre lesné ekosystémy ani pre spoločnosť.

**Medzinárodná konferencia**  
**„Symbióza produkčných funkcií a verejno-prospešných služieb v lesoch“**  
**Košice – Historická radnica 17.-18.10. 2018**

Tabuľka 2. Zahraničné príklady nástrojov na zmiernenie konfliktov záujmových skupín LH a OP v chránených územiach.

|                 | <b>Mix implementovaných nástrojov</b>  |  |   |  |
|-----------------|--|--|---|--|
|                 | <b>Regulačné</b>   | <b>Ekonomické</b>  | <b>Informačné/Inštitucionálne</b>   | <b>Dobrovoľné</b>  |
| Česká republika | Zákon o ŽP, Zákon o lesoch, Náhrady za obmedzenia a príspevky definované v zákone o OP, Zákon o slobodnom prístupe k informáciám o ŽP, EUTR, zákon o LRM | Kompenzácie, Platby za vyňatie, Národné dotačné programy a služby (MŽP, MZe), Projekty a programy EÚ, Povinné platby štátu pre malých vlastníkov lesa (PSL, OLH), melioračné dreviny, meliorácie a hradenie bystrín, Daňové zvýhodnenia O,U, imisné lesy | Agentúra OP a krajiny (AOPK), Info inštitúcií OP, Samosprávy a štátna správa Poradenstvo LH, AOPK   | Nadácie, certifikácia, Združenia (NGO), regionálne značky (NP Šumava)                  |
| Francúzsko      | Komplexný zákonník ŽP (OP v častiach Krajina a Fauna a flóra), Osobitne zákony o lesoch, o horách, o krajine, EUTR                                       | Žiadna povinná kompenzácia, povolené sú komerčné aktivity v CHÚ (aj LH), Fondy NGO, sponzori, Národné a EÚ dotácie, Daňové zvýhodnenia záväzkom k TUOL, Projektové opatrenia   | V CHÚ existuje <i>Zoskupenie verejného záujmu</i> (aj aktéri z LH), ktoré formuje tzv. <i>Chartu</i> , kde sú podmienky na dosiahnutie cieľov OP zlučiteľné s cieľmi LH | Dobrovoľné dohody so štátnou správou na základe Charty, certifikácia, Združenia (NGO), |
| Nemecko         | Spolkový zákon o OP, Manažment CHÚ zabezpečený trvalým predpisom na štátnej pôde, EUTR   | Kúpa a prenájom pozemkov, Kompenzácie, Projekty a programy EÚ, dotácie z federálnej a krajinskej úrovne, Sponzorstvo   | Federálna agentúra pre OP poskytuje vedecké poradenstvo spolkovej vláde, informačné aktivity manažmentu CHÚ, Kritériá a štandardy pre národné parky                     | Zmluvy o OP vo verejnom záujme na čas určitý, certifikácia, Združenia (NGO),           |

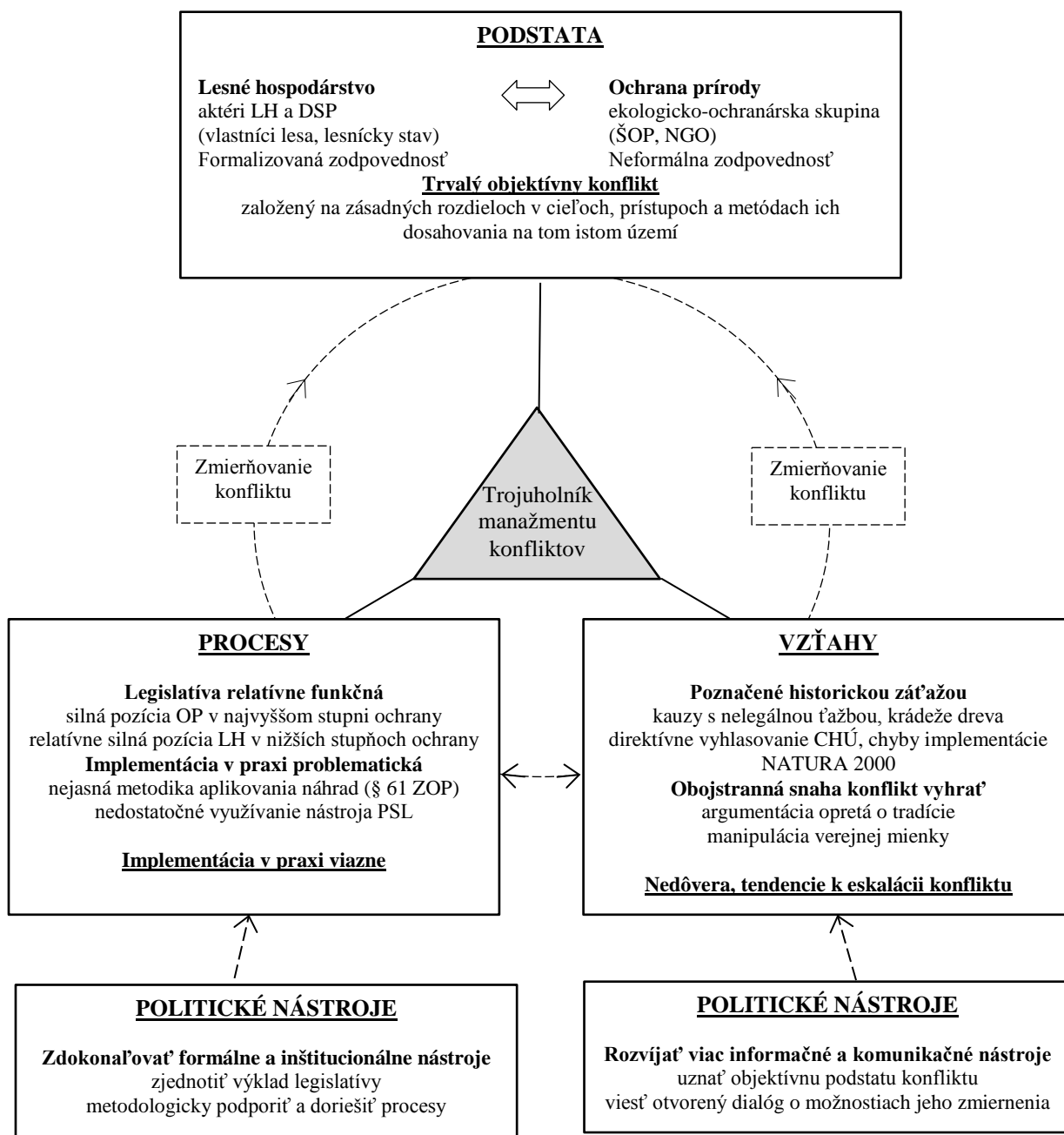
**Medzinárodná konferencia**  
**„Symbióza produkčných funkcií a verejno-prospešných služieb v lesoch“**  
**Košice – Historická radnica 17.-18.10. 2018**

|             |  |  |   |  |
|-------------|--|--|---|--|
| Poľsko      | Zákon o OP, nariadenia vlády o NP, Nariadenia samosprávy, Zákon o ochrane ŽP, Zákon o informáciách o ŽP                                  | Projekty a programy EÚ, Žiadna povinná kompenzácia   | Programy starostlivosti CHÚ, Informácie o ŽP, PSL s návrhom CHÚ   | Certifikácia, Združenia (NGO),   |
| Rakúsko     | spolkové zákony OP, Federálny zákon o lesoch, EUTR   | Kúpa pozemkov, Krajinské a federálne dotácie, Kompenzácie, ujmy, zmluvné platby                            | Fórum NP (všetci aktéri), Poradenstvo BFW, metodiky výpočtu ujmy a príklady zmlúv   | Dobrovoľné záväzky a zmluvy, certifikácia, Združenia (NGO),  |
| Švajčiarsko | OP vo federálnej ústave, Zákony kantónov, federálny Zákon o OP a kultúrneho dedičstva Vyhlášky o parkoch národného významu, zmluva o CHÚ | Finančná podpora, zabezpečené záruky financovania z vlastných zdrojov, dotácie federálnej vlády a kantónov | Federálny úrad životného prostredia, CHÚ je záväzok obyvateľov a miestnych orgánov, desaťročný plán riadenia zabezpečené záruky územného plánovania | Dobrovoľné záväzky, participácia pri napláňovaní, vyhlásení a fungovaní CHÚ, značka parku charta parku |

**Koncepčný model využitia politických nástrojov na zmiernenie konfliktov LH a OP**

Keďže konflikt LH a OP pri využívaní drevoprodukčnej funkcie lesov v chránených územiach je objektívny a trvalý, hlavným cieľom nie je jeho vyriešenie, ale aspoň zmierňovanie mixom politických nástrojov a opatrení zameraných na úpravu vzťahov a nastavenie procesov. Dobré zvládnutie znamená, že konfliktná situácia a špecifické námietky, ktoré z nej vyplývajú, nebudú mať ničivé dopady. Základom sú dobré, kvalitné, pravdivé informácie a argumenty a vhodná forma sprostredkovania s využitím prirodzených partnerstiev pre zvýšenie podpory a akceptácie spoločnosťou. Hodnotením jednotlivých dimenzií progresívneho trojuholníka manažmentu konfliktov, sme dospeli k záveru, že zmierňovanie konfliktu je možné a potrebné ovplyvňovať najmä cez nástroje zamerané na procesy a vzťahy (Obrázok 2).

**Medzinárodná konferencia**  
**„Symbióza produkčných funkcií a verejno-prospešných služieb v lesoch“**  
**Košice – Historická radnica 17.-18.10. 2018**



Obrázok 2: Konceptný model využitia politických nástrojov na zmiernenie konfliktov LH a OP v podmienkach Slovenska.

### Návrh využiteľného mixu politických nástrojov

Súbor politických nástrojov existujúcich v LH a OP poskytuje dostatočný priestor pre zmiernenie konfliktov pri využívaní produkcie dreva v chránených územiach. Nemá zmysel vytvárať nové typy nástrojov, nakoľko je to neekonomické a vyžaduje to množstvo kapacít a času. Preto náš alternatívny návrh je založený na tom, že je potrebné zdokonaľiť implementáciu súčasných - teda vytvoriť vhodnejší mix nástrojov. Popri existujúcich a už využívaných nástrojoch (regulačné, ekonomické, inštitucionálne a dobrovoľné) je potrebné viac presadiť aj ďalšie typy nástrojov – veda a výskum, osveta, poradenstvo, vzdelávanie,



**Medzinárodná konferencia**  
**„Symbióza produkčných funkcií a verejno-prospešných služieb v lesoch“**  
**Košice – Historická radnica 17.-18.10. 2018**

územné plánovanie, governancia a participácia. Všeobecne sa v zahraničí uplatňujú viac dobrovoľné a motivačné nástroje, ktoré sa osvedčujú pri hľadaní prijateľného riešenia na zmierňovanie konfliktov.

Nástrojový mix sa volí na základe stupňa, v ktorom sa konflikt nachádza. Rozhodujúce je, či konflikt vníma len jedna strana, alebo obe. V prvej fáze je potrebné sa viac zamerať na tú stranu konfliktu, ktorá ho považuje za významnejšiu. V neskoršej je potrebné voliť nástrojový mix zameraný na obidve strany, pričom sa môžu nástroje pre jednotlivé strany aj líšiť.

Rôzne nástroje sú určené na krátkodobé riešenie - zmiernenie konfliktu, a rôzne na dlhodobé riešenie - predchádzanie vzniku konfliktov. Informačné a komunikačné nástroje majú ovplyvňovať vzťahy a zdokonaľovaním uplatňovania formálnych a inštitucionálnych nástrojov je možné ovplyvniť procesy (Tabuľka 3).

Tabuľka 3. Mix politických nástrojov na zmiernenie konfliktov záujmových skupín LH a OP v chránených územiach.

| <b>Krátkodobé nástroje zamerané na procesy</b>                              | <b>Dlhodobé nástroje zamerané na vzťahy</b>  |
|---|--|
| Dobrovoľné záväzky<br>Poradenstvo a mediácia<br>Participatívne riadenie CHÚ | Vzdelávanie, osveta, veda a výskum<br>Územné plánovanie regiónov na princípoch Zelenej ekonomiky a Agendy 2030 |

Uplatnenie navrhnutého nástrojového mixu by malo priniesť zlepšenie vo vzťahoch a procesoch ovplyvňujúcich konflikt medzi lesným hospodárstvom a ochranou prírody. Vážnosť konfliktu je v prípade Slovenska vnímaná rovnako obidvoma stranami, pozornosť je preto potrebné zamerať vyvážené na ciele lesníctva aj ochrany prírody. Z krátkodobého hľadiska môžu teoreticky nastať nasledovné situácie:

Obe strany získajú, ide o tzv. win-win situáciu, ktorú je možné dosiahnuť pomocou mediátora. Mediátor by mal byť obomi aktérmi akceptovateľná autorita, ktorá pomôže LH a OP nájsť riešenie, ktoré bude vhodné pre obidve strany. Nástrojom sú spoločne akceptované stratégie a dokumenty týkajúce sa ďalšieho využívania územia (územné plány, PSL, PSoCHÚ), a obojstranne výhodné dobrovoľné záväzky a zmluvy.

Krajným jednostranným riešením v prospech ochrany prírody by bol napríklad nový systém riadenia CHÚ, kde by sa rozdelili kompetencie aj zodpovednosť napríklad podľa stupňov ochrany prírody (SOP). LH by prevzalo 1-2.SOP, 3. SOP a vyššie by boli v kompetencii MŽP.

Krajným jednostranným riešením v prospech lesného hospodárstva by bolo kritické prehodnotenie siete chránených území, s osobitným dôrazom na striktné dodržanie princípu dobrovoľnosti pri vyhlasovaní chránených území a dojednávanií miery obmedzenia vlastníckych práv.

Kompromisné riešenie, keď ustúpia obidve strany, je najmenej vhodné, obe strany sú nespokojné, ale z celospoločenského hľadiska je najvhodnejšie a v súčasnosti najreálnejšie. Dosiahnuť by sa dalo cez participatívne riadenie súčasných a vyhlasovanie nových CHÚ prostredníctvom spoločných programov (napr. Charty CHÚ).

Konečným strategickým cieľom by ale malo byť win-win riešenie, ku ktorému je potrebné prepracovať sa postupne využívaním dlhodobých politických nástrojov. Ovplyvňovať

**Medzinárodná konferencia**  
**„Symbióza produkčných funkcií a verejno-prospešných služieb v lesoch“**  
**Košice – Historická radnica 17.-18.10. 2018**

vzťahy pôsobením na verejnú mienku, najmä na budúce generácie cez vzdelávanie a lesnú pedagogiku je dlhodobým cieľom v predchádzaní vzniku konfliktov. Lepšia informovanosť, osveta a informačné kampane o výsledkoch vedy a výskumu, participatívne plánovanie územia a prijatie konkrétnych krokov a aktivít k naplneniu cieľov Agendy 2030 majú za úlohu predchádzať vzniku konfliktných situácií v budúcnosti.

### **Záver**

Navrhnutý koncepčný model politických nástrojov na zmiernenie konfliktov produkcie dreva v chránených územiach sa zameriava na procesy a vzťahy. Zámerom mixu navrhovaných politických nástrojov je odblokovať produkčný potenciál lesov v chránených oblastiach pre ciele zelenej ekonomiky.

### **Pod'akovanie**

Táto práca bola podporená z projektu Výskum a vývoj pre inovácie a podporu konkurencieschopnosti lesníckeho sektora, financovaného z rozpočtovej kapitoly MPRV SR (prvok 08V0301) a Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmlúv č. APVV 15-0715 a č. APVV-17-0232.

### **Literatúra**

1. DOBŠINSKÁ, Z., ŠÁLKA, J., 2009: Vzťahy lesníctva a ochrany prírody na Slovensku v kontexte prístupu advokačných koalícií. *Politologický časopis* 16 (4): 309-334.
2. GLÜCK, P., 2002: *Politik und Raumplanung. Studienunterlagen*, Wien : BOKU, 265 s.
3. KROTT, M., 2001: *Politikfeldanalyse: Forstwirtschaft: Eine Einführung für Studium und Praxis*, Berlín : Parey, 254 s.
4. KUSÁ, D., 2006: *Riešenie konfliktov*. Bratislava : ESF-ERUAL, 54 s.
5. ŠÁLKA, J., 2008: Vzťah lesného hospodárstva a ochrany prírody. *In Kazda, R. (Ed.): Alternatívy rozvoja lesného hospodárstva*. Bratislava, Konzervatívny Inštitút Milana Rastislava Štefánika, s. 142–155.
6. SCHÄFERS, B., 1998: *Grundbegriffe der Soziologie*, Opladen : Leske + Budrich, 449 s.
7. ŠTĚRBOVÁ, M., SARVAŠOVÁ, Z., 2018: Identifikácia hlavných typov konfliktov pri využívaní produkcie lesov v chránených územiach. *Zborník referátov z 27. ročníka medzinárodnej konferencie APOL, NLC, 2018*. s. 22-27.
8. WALKER, G.B., DANIELS, S.E., 1997: *Foundations of natural resource conflict: conflict theory and public policy*. In Solberg, B., Miina, S. (Ed.): *Conflict Management and Public Participation in Land Management*. EFI Proceedings No. 17, 1997. p. 13-37.

### **Kontakt na autorov:**

**Autori:** Ing. Zuzana Sarvašová, PhD.<sup>1</sup>, Ing. Martina Štěrbová, PhD.<sup>1,2</sup>, Ing. Ladislav Kulla, PhD.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Národné lesnícke centrum – Lesnícky výskumný ústav, Odbor lesníckej politiky, ekonomiky a manažmentu lesa, T. G. Masaryka 22, SK – 960 92 Zvolen, email: [sarvasova@nlcsk.org](mailto:sarvasova@nlcsk.org); [sterbova@nlcsk.org](mailto:sterbova@nlcsk.org); [kulla@nlcsk.org](mailto:kulla@nlcsk.org)

<sup>2</sup>Technická univerzita vo Zvolene, Lesnícka fakulta, Katedra ekonomiky a riadenia lesného hospodárstva, T. G. Masaryka 24, SK – 960 53 Zvolen