

**ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE
FAKULTA LESNICKÁ A ENVIRONMENTÁLNÍ**

**ANALÝZA VÝDAJOVÝCH EKONOMICKÝCH
NÁSTROJŮ PRO OCHRANU PŘÍRODY A KRAJINY
V ČESKÉ REPUBLICĚ**

DOKTORSKÁ DISERTAČNÍ PRÁCE

Ing. Jiří Moravec

Praha

2007

Příloha

Číslo přílohy

1/2010

Doktorand: Ing. Jiří Moravec

Obor: 6308V Ekonomika a management

Katedra: Ekonomika a řízení lesního hospodářství

Fakulta: Lesnická a environmentální

Škola: Česká zemědělská univerzita v Praze, Praha-Suchdol

Školitel: Prof. Ing. Karel Pulkrab, CSc.

PODĚKOVÁNÍ

Děkuji členům Fakulty lesnické a environmentální ČZU v Praze za cenné informace a možnost studia v inspirujícím oboru.

POZNÁMKA

Metodika užitá v disertační práci má základ v metodice projektů Ministerstva životního prostředí VaV/303/3/03 Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí (2003-2004) a VaV/610/01/03 Vyhodnocení a návrh doplnění ekonomických nástrojů využitelných pro oblast ochrany přírody a krajiny s ohledem na transpozici práva Evropské unie (2003-2005).

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem disertační práci vypracoval samostatně s použitím pramenů uvedených v části zdrojů.

STRUČNÝ OBSAH

I. ÚVOD: VÝZNAM VYBRANÉHO TÉMATU	9
II. CÍL, DISERTAČNÍ PRÁCE	9
III. TYP VÝZKUMU PRÁCE: KVALITATIVNÍ VÝZKUM	10
IV. TYP VÝZKUMU PRÁCE: VÝZKUM POLITIKY	11
V. ZVOLENÁ METODA ZPRACOVÁNÍ	11
Soustava otázek pro analýzu	13
Zdůvodnění metodické soustavy otázek pro analýzu	17
VI. PŘEDMĚT VÝZKUMU - ZAŘAZENÍ DO RÁMCE POLITIKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	30
VII. ROZBOR VĚDECKÉ A ODBORNÉ LITERATURY	33
Teoretické zdůvodnění vládní intervence v ekonomii	34
Účel, teorie a principy environmentální politiky	39
Teorie vyhodnocení (evaluací) veřejných výdajových programů	55
Ekonomické nástroje environmentální politiky	73
Vyhodnocení výdajových programů v praxi mezinárodních organizací a v ČR.....	91
Indikátory biodiverzity jako podklad pro evaluaci výdajových programů	105
VIII. ANALÝZA VÝDAJOVÝCH EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ	119
1. PROGRAM PÉČE O KRAJINU	119
Úvod	119
Soustava otázek	119
Diskuse	141
Závěr	143
2. PROGRAM REVITALIZACE ŘÍČNÍCH SYSTÉMŮ	146
Úvod	146
Soustava otázek	146
Diskuse	164
Závěr	169
3. PROGRAM PÉČE O PŘÍRODNÍ PROSTŘEDÍ, OCHRANA A VYUŽÍVÁNÍ PŘÍRODNÍCH ZDROJŮ STÁTNÍHO FONDU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	170
Úvod	170
Soustava otázek	171
Diskuse	189
Závěr	190
4. ZALESŇOVÁNÍ ZEMĚDĚLSKÝCH PŮD V HORIZONTÁLNÍM PROGRAMU ROZVOJE VENKOVA ČR PRO OBDOBÍ 2004-2006	193
Úvod	193
Soustava otázek	194
Diskuse	216
Závěr	220
5. AGROENVIRONMENTÁLNÍ OPATŘENÍ V HORIZONTÁLNÍM PROGRAMU ROZVOJE VENKOVA ČR PRO OBDOBÍ 2004-2006	225
Úvod	225
Soustava otázek	225
Diskuse	245
Závěr	251
IX. SHRNUTÍ VÝSLEDKŮ ANALÝZY: ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	256
XI. ZDROJE	259

PODROBNÝ OBSAH

I. ÚVOD: VÝZNAM VYBRANÉHO TÉMATU	9
II. CÍL DISERTAČNÍ PRÁCE	9
III. TYP VÝZKUMU PRÁCE: KVALITATIVNÍ VÝZKUM	10
IV. TYP VÝZKUMU PRÁCE: VÝZKUM POLITIKY	11
V. ZVOLENÁ METODA ZPRACOVÁNÍ	11
1 Úvod do metodiky	11
2 Zdroje informací	12
3 Zkoumané ekonomické nástroje	12
4 Soustava otázek pro analýzu	13
5 Původ metodické soustavy otázek pro analýzu	15
6 Zdůvodnění metodické soustavy otázek pro analýzu	17
6-1 Vysvětlení ke skupinám otázek	17
6-2 Rozbor jednotlivých otázek	18
6-3 Soustava otázek z pohledu logiky intervence	24
6-4 Soustava otázek a typy otázek v teoretické literatuře	26
7 Paradigma metodologického přístupu předkládané práce	29
VI. PŘEDMĚT VÝZKUMU - ZAŘAZENÍ DO RÁMCE POLITIKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	30
1 Specifikum ochrany přírody a krajiny v užití ekonomických nástrojů	30
2 Místo vybraných nástrojů v politice životního prostředí	30
3 Prolínání sektorových politik a místo vybraných ekonomických nástrojů	32
VII. ROZBOR VĚDECKÉ A ODBORNÉ LITERATURY	33
1 Úvod do literárního rozboru	33
2 Teoretické zdůvodnění vládní intervence v ekonomii	34
3 Účel, teorie a principy environmentální politiky	39
3-1 Definice environmentální politiky	39
3-2 Účel environmentální politiky	40
3-3 Některé oblasti teoretického zkoumání v environmentální politice	40
3-3-1 Teorie environmentální politiky	40
3-3-2 Politický cyklus, subjekty, prostředky a principy environmentální politiky	47
4 Teorie vyhodnocení (evaluací) veřejných výdajových programů	55
4-1 Definice evaluace	55
4-2 Odlišnost evaluace od jiného výzkumu	55
4-3 Účel evaluace	56
4-4 Teorie specifického výdajového programu, logický model a logika programu	58
4-5 Metodika evaluací	60
4-5-1 Základní pojmy	60
4-5-3 Základní strategie kvalitativního a kvantitativního výzkumu v evaluaci	61
4-5-2 Techniky evaluace	61
4-5-4 Rozhodnutí o použití kvantitativních či kvalitativních metod v evaluaci	63
4-5-5 Kvalitativní metody v evaluaci	64
4-4 Design evaluace	65
4-4-1 Neformální vs. formální druhy designu a nastavby dobrého designu	65

4-4-2 Replikace, meta-analýza evaluací a meta-evaluace	66
4-4-3 Konvence evaluací	66
4-4-4 Plánování a fáze evaluací	67
4-4-5 Evaluační otázky	69
5 Ekonomické nástroje environmentální politiky	73
1 Definice ekonomických nástrojů politiky ŽP, důvody a předpoklady jejich zavedení	73
2 Klasifikace ekonomických nástrojů politiky životního prostředí	75
3 Kritéria výběru ekonomických nástrojů	82
4 Biodiversita, příčiny poklesu a vládní politika	84
5 Cílové skupiny obyvatelstva pro uplatnění ekonomických nástrojů politiky přírody a krajiny	85
6 Stanovení priorit výdajových programů na ochranu biodiverzity	85
7 Vztah ekonomických nástrojů a oceňování přírodních statků	87
8 Ekonomické nástroje politiky přírody a krajiny – příklady z praxe	87
6 Vyhodnocení výdajových programů v praxi mezinárodních organizací a v ČR....	91
6-1 Hodnocení veřejných výdajů v Evropské unii	91
6-1-1 Evropská komise a hodnocení výdajů	91
6-1-2 Základní dokumenty Evropské unie pro hodnocení (evaluaci)	91
6-1-3 Dokumenty pro hodnocení v oblasti Strukturálních fondů a Fondu soudržnosti	92
6-1-4 Hodnocení a cyklus politiky v Evropské unii	93
6-2 Hodnocení veřejných výdajů dle přístupu OECD	94
6-2-1 Úvod do vyhodnocení veřejných výdajů dle přístupu OECD	94
6-2-2 Přehled přístupu OECD	94
6-2-3 Kritéria hodnocení ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí dle přístupu OECD	95
6-2-4 Proces vytváření a evaluace ekonomických nástrojů	99
6-2-5 Metodologické problémy evaluace veřejných výdajů na ochranu životního prostředí	101
6-2-6 Hodnocení veřejných výdajů dle přístupu OECD v podmínkách České republiky	102
6-3 Poznámka k hodnocení veřejných výdajů dle přístupu Světové banky	103
6-4 Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů programů na ochranu životního prostředí v České republice - výsledky empirického výzkumu	103
6-5 Konference v České republice k evaluaci výdajových programů	104
7 Indikátory biodiverzity jako podklad pro evaluaci výdajových programů	105
7-1 Úvod do indikátorů biodiverzity jako podkladu pro evaluaci výdajových programů	105
7-2 Základní pojmy a definice	105
7-3 Základní problematika indikátorů biodiverzity	106
7-4 Navrhované a implementované druhy indikátorů biodiverzity v Evropě	109
7-5 Indikátory biodiverzity a vybrané skupiny organismů v České republice a v EU	111
7-6 Indikátory biodiverzity, závazky Úmluvy o biologické rozmanitosti a Česká republika	114
7-7 Ekonomické modelování a indikátory biodiverzity	116
7-8 Shrnutí informací o indikátorech změn biodiverzity ve vztahu k výdajovým programům v České republice	117
8 Závěr k literárnímu rozboru	118

VIII. ANALÝZA VÝDAJOVÝCH EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ 119

I. PROGRAM PÉČE O KRAJINU 119

Úvod 119

Seznam otázek:

Charakteristika nástroje a jeho cíle 119

Monitorování, data, analýzy 131

Cíle 136

Evaluační nástroje 137

Dokuse 141

Závěr 143

Příloha 144

I. PROGRAM REVITALIZACE ŘÍČNÍCH SYSTÉMŮ 146

Úvod 146

Seznam otázek:

Charakteristika nástroje a jeho cíle 146

Monitorování, data, analýzy 154

Cíle 157

Evaluační nástroje 158

Dokuse 164

Závěr 169

I. PROGRAM PÉČE O PŘÍRODNÍ PROSTŘEDÍ, OCHRANA A VYUŽÍVÁNÍ PŘÍRODNÍCH ZDROJŮ STÁTNÍHO FONDU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ 170

Úvod 170

Seznam otázek:

Charakteristika nástroje a jeho cíle 171

Monitorování, data, analýzy 182

Cíle 186

Evaluační nástroje 187

Dokuse 189

Závěr 190

Příloha 191

I. ZALESŇOVÁNÍ ZEMĚDĚLSKÝCH PŮD V HORIZONTÁLNÍM PROGRAMU ROZVOJE VENKOVA ČR PRO OBDOBÍ 2004-2006 193

Úvod 193

Seznam otázek:

Charakteristika nástroje a jeho cíle 194

Monitorování, data, analýzy 203

Cíle 209

Evaluační nástroje 210

Dokuse 216

Závěr 220

Příloha 221

I. AGROENVIRONMENTÁLNÍ OPATŘENÍ V HORIZONTÁLNÍM PROGRAMU ROZVOJE VENKOVA ČR PRO OBDOBÍ 2004-2006 225

Úvod 225

Seznam otázek:

Charakteristika nástroje a jeho cíle 225

Monitorování, data, analýzy 238

Cíle 242

Evaluační nástroje 245

Dokuse 251

Závěr 253

Příloha 254

IX. SHRNUTÍ VÝSLEDKŮ ANALÝZY: ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ 256

X. ZDROJE 259

Seznam odkazů 269

I. ÚVOD: VÝZNAM VYBRANÉHO TÉMATU

Veřejná správa a akademické kruhy se v posledních letech stále více zajímají o působení ekonomických nástrojů. Oproti nástrojům přímé regulace by ekonomické nástroje měly dosahovat vyšší celkové efektivity. Ekonomické nástroje mohou být uplatněny i tam, kde užití přímé regulace je nemožné, ať již z praktických, morálních nebo politických důvodů. Současná *Strategie biologické rozmanitosti České republiky* uvádí cíl „Navrhnout úpravu ... současně existujících ekonomických ... nástrojů tak, aby vedly k co největší ochraně biodiverzity a udržitelnému využívání jejich složek.“¹ Pro možné úpravy ekonomických nástrojů je ovšem nutné důkladné poznání jejich dosavadního fungování.

V ochraně přírody a krajiny České republiky byly výdajové ekonomické nástroje užívány již v 90. letech minulého století. Výdajové programy na ochranu přírody a krajiny se v té době pohybovaly v objemu několika málo stovek miliónů Kč ročně. Po vstupu do Evropské Unie v roce 2004 však dotační programy deklarující, m.j., cíl ochrany přírody a krajiny přešly do miliardových částek. Je tedy důležité vědět, jakým způsobem jsou tyto prostředky z peněz daňových poplatníků využívány. Systematické zkoumání může napomoci optimální alokaci omezených veřejných prostředků v prospěch vytýčených cílů ochrany přírody a krajiny.

V České republice je však zatím obtížné nalézt souvislejší pojednání z nezávislého zdroje o výdajových programech na ochranu přírody a krajiny. Zatímco ekonomické nástroje související s některými jinými složkami životního prostředí (ovzduší, voda) byly předmětem různých studií, složka příroda a krajina byla v akademickém prostředí z hlediska ekonomických nástrojů opomíjena. Akademici přírodovědného vzdělání dávají přednost zkoumání zcela jiného druhu, akademici ekonomického vzdělání se zdráhají vstoupit do oblasti, která předpokládá určité znalosti v oblasti přírodních věd.

Proto je systematické zkoumání ekonomických nástrojů v ochraně přírody a krajiny v České republice zatím na samém počátku. Změnit tuto situaci a rozvinout příslušnou disciplínu si vyžádá samozřejmě více než jen jednu studii. Přesto by chtěla tato práce přispět svým dílem k rozvoji zkoumání v tomto směru. Ekonomické nástroje v politice ochrany přírody a krajiny mají hrát v budoucích letech výraznější roli než doposud. Týká se to zejména dotací v rámci *Programu rozvoje venkova pro období 2007-2013* a dotací v rámci *Operačního programu Životní prostředí pro období 2007-2013*. Analýza a syntéza zkušeností z let předcházejících by mohla napomoci optimálnímu nastavení a využití evropských i národních programů.

Ve studiích nazýváme podpory a dotace ekonomickými nástroji. Podpory a dotace jsou považovány za ekonomické nástroje organizací OECD (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj) a jsou uváděny v jejím členění ekonomických nástrojů².

II. CÍL DISERTAČNÍ PRÁCE

Cílem disertační práce je provést analýzu vybraných výdajových programů a navrhnout jejich zdokonalení. Protože práce užívá postupů užívaných v evaluacích veřejných výdajů v Evropské unii a jinde, budou její výstupy srozumitelné a využitelné pro orgány státní správy, třebaže hlavní účel práce je akademický. Vlastní analýze konkrétních programů v ČR bude předcházet studie vybraných zahraničních teoretických prací na téma vyhodnocení (evaluace) výdajových programů v oblasti veřejné politiky. Pro inspiraci a porovnání budou zahrnuty také významné praktické zkušenosti mezinárodních organizací.

Bude proveden rozbor pouze vybraných výdajových programů v ČR, neboť titulů, které se alespoň z části týkají složky ŽP příroda a krajina je podstatně vyšší počet³. Příliš široce zaměřená práce by však nutně

¹ Brožová, J. et al. (ed.) (2005): *Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky*. MŽP, Praha, p. 67.

² viz např. OECD-(2004): *Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Promoting the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

riskovala jen povrchní rozbor. Proto bylo pro studii zvoleno pět významných dotačních titulů, kterým bude věnována hlavní pozornost. Jiné dotační tituly jsou pojednány či zmíněny jen v souvislosti s vybranými pěti. Pro práci byly vybrány dotační tituly, které v posledních letech výrazně formovaly agendu ochrany přírody a krajiny. Zvolených pět titulů mělo rozhodující podíl na aktivních zásazích do přírody a krajiny ČR, které deklarovaly svým cílem (ať již jediným, či jedním z hlavních) její ochranu a obnovu. Vybrané dotační tituly souvisejí s klíčovou problematikou hospodaření v zemědělských, lesních a vodních ekosystémech, o které pojednávají základní kapitoly *Strategie biologické rozmanitosti České republiky*⁴.

Zvolené tři národní dotační programy *Program péče o krajinu*, *Program revitalizace říčních systémů* a *Program péče o přírodní prostředí, ochranu a využívání přírodních zdrojů SFŽP* mají ochranu a obnovu přírody a krajiny jako hlavní náplň. Další dva programy či dotační tituly *Agro-environmentální opatření* a *Zalesňování zemědělské půdy* jsou zkoumány v rámci evropského dotačního systému. V období let 2004-2006 byly zařazeny do *Horizontálního plánu rozvoje venkova (HRDP)*. Mají tedy evropské spolufinancování. Tyto dva ekonomické nástroje mají i jiné cíle, vedle ochrany přírody a krajiny, což je bráno v úvahu při jejich hodnocení.

Státní správa disponuje v současnosti řadou dotačních titulů s vlivem na problematiku udržení biodiverzity a obnovy přírodních procesů. O fungování těchto nástrojů máme však často jen nesystematické a fragmentární informace. Cílem disertační práce je tedy vypracovat analýzu určených výdajových programů dle zvolené metodiky a doplnit některé existující mezery v systematickém poznání. Práce usiluje o objasnění současné situace v implementaci vybraných výdajových programů v ČR a chce vyvodit doporučení pro zvýšení jejich účinnosti a transparentnosti. V závěru práce je provedena stručná syntéza získaných poznatků. Jsou také navrženy změny vedoucí k optimalizaci fungování výše uvedených ekonomických nástrojů. Práce by mohla tedy zajímat nejen akademické kruhy, ale i veřejnou správu, případně i adresáty zkoumaných dotačních programů.

III. TYP VÝZKUMU PRÁCE: KVALITATIVNÍ VÝZKUM

Předkládaná práce je především kvalitativním typem výzkumu. Z výzkumného hlediska jsou důležité vždy dvě strany zkoumaného jevu: strana kvalitativní a strana kvantitativní. Těmto odpovídají i dva typy výzkumu, kvalitativní a kvantitativní, které se odlišují dle specifických metod. Předkládaná práce zachycuje některé kvantitativní charakteristiky zkoumaného jevu, avšak převažuje výzkum kvalitativního typu.

„Cílem kvalitativního výzkumu není změření parametrů vybraných ukazatelů, ale vytváření adekvátního popisu nebo logické konstrukce sociálního(čti: společenského) jevu ... Kvalitativní výzkum má poskytnout především informace, dle kterých si lze učinit přesnou představu o složité podobě sociálních jevů, nikoliv dát matematicko-statisticky zpracovatelné množství informací ... Kvantitativní a kvalitativní výzkum je také možno chápat jako dvě etapy empirického výzkumu. V první etapě, kdy je nutné rozkrýt sledovaný problém má výzkum kvalitativní charakter ...“⁵. V naší práci tedy rozkrýváme sledovaný problém. Kvalitativní výzkum užívá logiku induktivní na rozdíl od kvantitativního, který používá logiku deduktivní. U kvalitativního průzkumu je na začátku sběr dat. Potom „výzkumník pátrá po pravidelnostech existujících v těchto datech, po významu těchto dat, formuluje předběžné závěry a výstupem mohou být nově formulované hypotézy nebo nová teorie.“⁶ (Naproti tomu u kvantitativního výzkumu na začátku je problém existující v teorii nebo sociální realitě, který je přeložen do hypotéz. „Ty (hypotézy) jsou základem pro výběr proměnných. Sebraná dat jsou použita pro tetování hypotéz a výstupem kvantitativního výzkumu je soubor přijatých nebo zamítnutých hypotéz.“⁷ Kvantitativní výzkum lze realizovat tehdy, jestliže se jedná o jevy relativně jednoduché a do určité míry poznané).

³ Pozn.: viz MŽP (2006): Podpora ochrany životního prostředí v České republice. Ministerstvo životního prostředí ČR/Cenia, Praha.

⁴ Brožová, J. et al. (ed.) (2005): Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky. MŽP, Praha, p. 71-88.

⁵ Nový, I., Surynek, A. (2005): Sociologie pro ekonomy a manažery. Grada Publishing, Praha, p. 245-248.

⁶ Disman, M. (2007): Jak se vyrábí sociologická znalost. Karolinum, Praha, p. 287.

bude
pěti.
dy a
které
ituly
které

V našem kvalitativním výzkumu se tedy snažíme porozumět významu dostupných dat a formulujeme předběžné závěry. Snažíme se porozumět sledované komplexní realitě, nikoliv ji nutně měřit či statisticky dokazovat několik málo závislostí.

IV. TYP VÝZKUMU PRÁCE: VÝZKUM POLITIKY

nů a
novu
ení a
004-
pské
ož je

Tato studie je formou výzkumu politiky či výzkumu politických opatření (angl. termín: policy research, policy-relevant research). Tento termín se objevuje často v dokumentech Evropské unie, avšak v České republice není příliš zaužíván či znám. Součástí problému je také překlad z anglického jazyka. Anglickým výrazům „politics“ a „policy“ odpovídá v češtině často výraz jeden „politika“. „Policy research“ je výzkum konkrétních vládních politických opatření, často spojených s výdajovými programy, ale i opatření pouze legislativních. Může zahrnovat popis a analýzu designu či implementace (realizace) skupiny opatření. Může vyhodnocovat formální výsledky, reálné dopady, relevanci, účinnosti a efektivnost skupiny opatření. Zpravidla to není teoretický výzkum v oblasti politologie, můžeme hovořit spíše o aplikovaném výzkumu. Formou „policy research“ je tedy i tato studie vybraných ekonomických nástrojů.

zity a
itární
olené
časné
jejich
také
nohla
čních

Uvedme si definici a komentář z literatury:

„Výzkum politiky (angl: policy-relevant research) je výzkum, který je zaměřen přímo na (konkrétní) záležitosti současné politiky a je užíván poradci a tvůrci politiky (angl.: policymakers) při volbě jejich akcí. Výzvou pro výzkum politiky je obdržet dostatečnou podporu pro provedení výzkumu a zajistit, že výsledky výzkumu jsou srozumitelné, věrohodné a relevantní pro tvůrce politiky. Často existuje propast/mezera mezi výzkumem v ochraně přírody, životního prostředí a rozvoje a zaměřením pozornosti dotyčných tvůrců politiky. Výzkum politiky často potřebuje zprostředkovatele, kteří mohou pomoci identifikovat relevantní oblasti pro výzkum, přeložit výzkumná zjištění do srozumitelné podoby a potvrdit věrohodnost výzkumu.“⁸

V. ZVOLENÁ METODA ZPRACOVÁNÍ

vždy
typy
ycuje

I ÚVOD DO METODIKY

Zvolená metodika směřuje k zjištění a porovnání podmínek výdajových programů a výsledků jejich implementace. Metodika byla sestavena za účelem komparativní analýzy nástrojů státní politiky. Poskytuje systematické podklady k rozboru výdajových programů v souvislosti s řešenými problémy. V našem případě, rozebíráním výhod a nevýhod jednotlivých dotačních titulů získáváme souhrnný závěr o stavu vybrané skupiny nástrojů.

Analytické jádro metodiky je koncipováno jako **soustava otázek** k jednotlivým ekonomickým nástrojům. Základním přístupem pro vyhodnocování fungování ekonomických nástrojů je zkoumání tzv. *logiky intervence*. Při tomto přístupu zkoumáme **problém**, který má daný nástroj řešit, a **cílový stav**, k němuž má působení nástroje směřovat. Současně zkoumáme **opatření**, tj. vlastní nástroj, a také **indikátory** (popis výchozího, cílového a zatím dosaženého stavu).⁹ Zkoumání těchto prvků logiky intervence není v textu

⁸ Mirovitskaya, N., William, A. (2001) (eds.): Guide to Sustainable Development and Environmental Policy. Duke University Press. Durham/London., p. 68.

⁹ Pozn: Prvky logiky intervence a jejich vzájemný vztah

Pro správné pochopení pojmu *logiky intervence* je nutné si obecně ujasnit vzájemný vztah jejích prvků (problém, opatření, cílový stav a indikátory).

Cílovým stavem v tomto případě označujeme cílový stav, který je dosažitelný daným nástrojem, nikoliv cílový stav, který je obecně žádoucí vzhledem k **problému**. Dané **opatření** (vlastní nástroj) pravděpodobně řeší pouze část existujícího problému, či problém do jisté míry. Tedy, hovoříme o cílovém stavu, který je reálně dosažitelný při uvážení

odděleno, ale prolíná soustavou zvolených otázek. Na základě zodpovězení analytického souboru otázek, je provedena syntéza získaných poznatků a dána doporučení k optimalizaci nástrojů.

2 ZDROJE INFORMACÍ

Pro získání požadovaných informací je využito následujících zdrojů:

- odborná literatura a dokumentace (periodika a jiné publikace, studie - zejména evaluačního charakteru, projektové výstupy)
- internetové stránky institucí veřejné správy a odborných institucí
- telefonické hovory s experty státní správy a odborných institucí
- písemné dotazy (dopisy, e-maily)

Z důvodu finanční a časové náročnosti není možno provést:

- sběr rozsáhlých souborů primárních dat u subjektů, na které daný nástroj působí (např. příjemci dotací)
- hloubkovou evaluaci jednotlivých výdajových programů

Pozn.: Takovéto analýzy, hloubkového charakteru, s rozsáhlými sběrem primárních dat, jsou realizovány jako samostatné studie jednotlivých nástrojů, na kterých se podílí celé týmy odborných pracovníků. Mají poměrně vysoké náklady (např. rozpočet na interim evaluaci programu Sapard činil téměř 300 000 EUR náklady dílčího vyhodnocení jednoho opatření z OP-Zemědělství činily cca 300 000 Kč).

Budou však získány rámcové důležité informace o vybraných ekonomických nástrojích, odpovídající rozsahu a možnostem disertační práce.

3 ZKOUMANÉ EKONOMICKÉ NÁSTROJE

V disertační práci jsou analyzovány tyto nástroje:

- *Program revitalizace říčních systémů*, v sektoru Ministerstva životního prostředí ČR
- *Program péče o krajinu*, v sektoru Ministerstva životního prostředí ČR
- *Program péče o přírodní prostředí, ochrana a využívání přírodních zdrojů* Státního fondu životního prostředí ČR, v sektoru Ministerstva životního prostředí ČR
- *Zalesňování zemědělských půd*, v rámci HRDP, v sektoru Ministerstva zemědělství ČR
- *Agroenvironmentální opatření*, v rámci HRDP, v sektoru Ministerstva zemědělství ČR

limitací daného nástroje (finančních a dalších). Tato omezení by měla být ideálně zřejmá a deklarovaná ex ante (předem), aby bylo možno co nejobektivněji vyhodnotit fungování nástroje ex post.

Cílový stav je deklarován většinou verbálně a může zahrnovat širší problematiku než pouze **indikátory cílového stavu**. Indikátory cílového stavu zahrnují zpravidla jen tu část cílového stavu, která je snadno kvantifikovatelná.

Indikátory výchozího stavu odrážejí **problém** zpravidla jen do jisté míry. Jsou zjednodušením skutečnosti. Sestavují se tak, aby závažnost problému byla porovnatelná v čase a místě a, ideálně, kvantitativně měřitelná.

Indikátory v tomto případě musí být relevantní pro **opatření** (vlastní nástroj), tj. musí vyjadřovat fungování nástroje když často nelze abstrahovat od působení jiných vlivů na stav předmětu ochrany.

Pozn.: „*Opatření*“ zde v úvodní teorii ztotožňujeme s vlastním nástrojem. V praxi může mít určitý nástroj, například výdajový program, celý soubor opatření, tedy soubor dílčích *opatření*, *podopatření* či *titulů*. Tato dílčí opatření podopatření budou uvedena v analýze jednotlivých nástrojů.

Disertační práce se vztahuje ke stavu jmenovaných ekonomických nástrojů na přelomu roku 2006-2007, případně do konce února 2007. Časové reference (např. termín "v současné době") jsou v práci specifikovány.

Metodika má základ v metodice projektů Ministerstva životního prostředí VaV/303/3/03¹⁰ a VaV/610/01/03 (2003-2005)¹¹ a přičemž je modifikována pro dosažení účelu disertační práce. Metodika rovněž navazuje na doporučení OECD pro hodnocení ekonomických nástrojů¹².

4 SOUSTAVA OTÁZEK PRO ANALÝZU

Základem postupu řešení byla tedy následující soustava otázek pro analýzu:

CHARAKTERISTIKA NÁSTROJE A JEHO CÍLE

A) Popis hlavních charakteristik nástroje

- 1) Který právní předpis definuje zavedení nástroje (konkrétní odkaz na evropskou a národní legislativu)?
- 2) Jaká konkrétní instituce je odpovědná za implementaci nástroje (v rozdělení na jednotlivé fáze: příprava, administrace, osvěta, kontrola, koordinace)?
- 3) Jaké jsou hlavní zdroje informací o podmínkách implementace nástroje?
- 4) Kdy byl nástroj poprvé zaveden a jaký je předpokládaný časový rámec pro implementaci nástroje?
- 5) Na které úrovni veřejné správy byl nástroj zaveden (stát, region, obec)?
- 6) Na jakém územním celku je nástroj uplatňován (územní vymezení, např. zvláště chráněná území a pod.)?
- 7) Na jaký cílový subjekt je nástroj zaměřen (např. uživatel pozemku, vlastník pozemku)? (uvedení okruhu žadatelů, příp. ekonomické velikosti subjektu)
- 8) Jedná se o plošné dotace nárokového typu při splnění určitých podmínek nebo dotace nenárokového (výběrového) typu? Existují kritéria, dle kterých jsou dotace přidělovány? Jaká je průměrná částka na příjemce (příp. medián)?
- 9) Jaký je postup/proces přidělování prostředků (od podání žádosti po získání prostředků)?
- 10) Směřuje nástroj k udržení současného stavu, nebo ke zlepšení stavu přírody a krajiny?
- 11) Jaká jednotlivá opatření jsou z nástroje hrazena?

B) Důvody a cíle zavedení nástroje

- 12) Jaké jsou hlavní cíle spojené se zavedením nástroje?
- 13) Jaké jsou environmentální cíle zavedení nástroje? Jsou explicitně deklarovány?
- 14) Jaké je zaměření a fungování nástroje vzhledem k hierarchii cílů, parametrům a podmínkám využití nástroje? Jaká je komplexnost implementace?
- 15) Byly pravděpodobné efekty nástroje evaluovány před jeho zavedením? Pokud ano, dle jaké metodiky?
- 16) Uvažovalo se i o jiných nástrojích (pro dosažení výše uvedených cílů) a proč nebyly vybrány? O kterých jiných nástrojích se uvažovalo pro dosažení výše uvedených cílů?

¹⁰ Jílková, J. (2006): Metodika pro podrobnou analýzu nástrojů státní politiky. In: Jílková, J., Pavel, J. (eds.): Hodnocení efektivity veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. IREAS, Praha, p. 134-140. Pozn.: Jiří Moravec se podílel dílčím způsobem na zpracování projektu.

¹¹ Název projektu: *Vyhodnocení a návrh doplnění ekonomických nástrojů využitelných pro oblast ochrany přírody a krajiny s ohledem na transpozici práva EU*. Pozn.: Jiří Moravec se podílel na modulu vyhodnocení domácích ekonomických nástrojů, zpracoval návrh optimalizace a byl manažerem projektu v jeho druhé polovině.

¹² Opschoor, J., Vos, H. (1989): *Economic Instruments for Environmental Protection*. OECD, Paris.

- 17) Existovaly další faktory, které ovlivnily rozhodnutí při volbě nástroje (sociální cíle, příjmové cíle apod.)?
18) Jaký byl proces přípravy a zavedení nástroje?

MONITOROVÁNÍ, DATA A ANALÝZY

- 19) Jak jsou monitorovány efekty nástroje (environmentální, ekonomické, sociální)? Kdo je za monitoring odpovědný?
20) Je monitoring realizován průběžně? Jaká je frekvence sběru dat?
21) Jak jsou výsledky monitoringu využívány?
22) Jaké jsou celkové veřejné příjmy spojené s implementací nástroje (pokuty, poplatky, daně)? (týká se kombinovaných nástrojů příjmových a výdajových)
23) Jak a v jaké desagregaci jsou sledovány náklady spojené s implementací nástroje?
24) Jaké jsou nároky na veřejné rozpočty vyplývající z implementace nástroje?
A. veřejné výdaje vyplývající z konkrétního výdajového programu
B. administrativní náročnost implementace nástroje pro veřejnou správu, včetně kontroly
25) Jsou k dispozici či byly publikovány ex-ante a ex-post analýzy, zejména analýzy vypracované nezávislými pracovišti (např. akademické instituce)?
26) Jaké další faktory ovlivňují působení nástroje, případně zkreslují jeho efekty (kolísání cen, vývoj ekonomiky, vlastnické vztahy apod.)?

OSVĚTA

- 27) Jak jsou o nástroji informováni žadatelé?
28) Jak je o nástroji informována veřejnost? Jaká je dostupnost údajů o výdajích z veřejných rozpočtů spojených s implementací nástroje (publikované zprávy, internet apod.)? Jak lze získat dodatečné údaje?

EVALUACE NÁSTROJE

- 29) Jaká je **environmentální účinnost** nástroje?
Do jaké míry je nástroj účinný z hlediska životního prostředí, specificky v dosahování cílů uvedených v otázce č. 12 (hlavní cíle spojené se zavedením nástroje)?
30) Projevují se nepředpokládané **vedlejší efekty** (pozitivní i negativní) vyplývající z implementace nástroje?
31) Jaké **efekty z hlediska inovací** se v souvislosti s působením nástroje projevují?
32) Jaké jsou **náklady (veřejné i soukromé)** spojené s implementací nástroje a v jaké jsou relaci s příjmy z nástroje? Jaké jsou administrativní náklady?
33) Jaká je **efektivnost** nástroje? Jaká je relace nákladů a efektů vyplývajících z implementace nástroje ve vztahu k zadaným cílům?
34) Vypracujte **SWOT analýzu** nástroje.

Všech pět vybraných výdajových programů je analyzováno pomocí výše uvedeného jednotného souboru otázek. Případná dílčí témata, mimo striktní rámec uvedených otázek, jsou oddělena v textu práce ve zvláštní části „Diskuse“. Zodpovězení otázek představuje analytickou část práce, v závěru je pak provedena syntéza získaných poznatků.

5 PŮVOD METODICKÉ SOUSTAVY OTÁZEK PRO ANALÝZU

Metodika užitá v disertační práci byla v minulosti metodikou dvou projektů vědy a výzkumu Ministerstva životního prostředí České republiky; VaV/303/3/03 „Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí (2003-2004) a VaV/610/01/03 „Vyhodnocení a návrh doplnění ekonomických nástrojů využitelných pro oblast ochrany přírody a krajiny s ohledem na transpozici práva Evropské unie“ (2003-2005). Pro účely disertační práce byly provedeny jen drobné úpravy, které jsou uvedeny dále v textu. Metodika vychází obecně z principů a postupů doporučených OECD. Otázky, které jsou jádrem metodiky, byly formulovány Prof. Ing. Jiřinou Jílkovou, CSc. z Katedry ekonomiky životního prostředí VŠE Praha. Tyto metodické otázky byly schváleny dvěma odbornými garanty projektů Ministerstva životního prostředí ČR. JM spolupracoval na věcném obsahu obou projektů a byl vedoucím projektu VaV 610/01/03 v jeho 2. části. Metodika byla publikována v Jílková, J. (2006): Metodika pro podrobnou analýzu nástrojů státní politiky. In: Jílková, J., Pavel, J. (eds.): Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí, IREAS, Praha.

Zdůvodnění otázek v metodice bylo projednáváno verbálně na pracovních schůzkách v průběhu zmíněných projektů. V písemné formě bylo zdůvodnění zdokumentováno následně JM pro účely disertační práce. Teoretické aspekty a odkazy k literatuře v souvislosti s otázkami byly zpracovány JM následně pro účely disertační práce.

Drobné dílčí změny soustavy otázek v metodice DP oproti publikované verzi soustavy otázek

Jak bylo již dříve uvedeno, disertační práce (DP) užívá metodických otázek, které byly jejich autorkou publikovány v Jílková, J. (2006): Metodika pro podrobnou analýzu nástrojů státní politiky. In: Jílková, J., Pavel, J. (eds.): Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí, IREAS, Praha. Tato soustava otázek byla vypracována pro ekonomické nástroje ochrany životního prostředí obecně, nikoliv specificky pro výdajové programy v oblasti ochrany přírody a krajiny. Pro potřeby disertační práce (DP) byly provedeny některé drobné úpravy¹³, jejichž výčet následuje:

A) Změny v číslování otázek

V DP nezačíná číslování otázek v každé skupině od jedničky, ale je číslováno v jediné řadě.

B) Změny v obsahu otázek

Číslo otázky v DP) - úprava v DP oproti původnímu znění

- 1) v DP vyjmuto: „i čl. a §“
- 2) v DP užito: „v rozdělení na“ namísto „uvést v detailu na“
v DP užito „koordinace“ namísto „koordinace/zaštítění“
- 3) v DP vyjmuto: „a výsledcích“ po výrazu „podmínkách“
- 4) v DP vyjmuto poznámka „např. výdajové programy EU mají přesné časové vymezení implementace“
- 5) v DP užito výraz „veřejné správy“ namísto „státní správy či samosprávy“
v DP užito výraz „stát, region, obec“ namísto „centrální vláda, nižší územní celek, obec“
- 6) v DP užito „územní vymezení, např. zvláště chráněná území a pod.“ namísto „územní vymezení/působnost - včetně zvláště chráněných území“
- 7) v DP užito „uvedení okruhu žadatelů, příp. ekonomické velikosti subjektu“ namísto „uvést podrobnější údaje: kdo by měl být žadatelem, kdo je žadatelem, velké/malé subjekty“
- 8) v DP přidán výraz „(výběrového)“ za výraz „nenárokového“.

¹³ Pozn.: Pouze vyloučení otázek pro zkoumání dopadů na podniky a domácnosti, ceny a konkurenceschopnost je výraznější úpravou v obsahu otázkového souboru. Takováto ekonomická analýza by však mohla být sama o sobě jinou DP.

v DP výraz „Existují kritéria, dle kterých jsou dotace přidělovány? Jaká je průměrná částka na příjemce (příp. medián)?“ namísto „Uvést kritéria, dle kterých jsou dotace přidělovány. Uvést průměrnou částku na příjemce (medián).“

9) beze změny

10) v DP „...nebo ke zlepšení stavu přírody a krajiny?“ namísto „...nebo ke zlepšení stavu (určité složky životního prostředí, přírody a krajiny)?“

11) beze změny

12) beze změny

13) v DP vyjmuto: „(uvést předpisy a dokumenty, včetně relevantních pasáží)“

14) v DP je otázka ve tvaru „Jaké je zaměření a fungování nástroje vzhledem k hierarchii cílů, parametrům a podmínkám využití nástroje? Jaká je komplexnost implementace?“ namísto „Jaké je zaměření a fungování nástroje (hierarchie cílů, parametry a podmínky využití, nástroje, komplexnost implementace)?“

15) v DP „dle“ užitá namísto „podle“

16) beze změny

17) beze změny

18) v DP výraz „přípravy“ předchází výraz „zavedení“

v DP vyjmuto „(zpracovatel návrhu, podkladové materiály a metodika přípravy)“

19) beze změny

20) beze změny

21) beze změny

22) v DP otázka ve tvaru „Jaké jsou celkové veřejné příjmy spojené s implementací nástroje (pokuty, poplatky, daně)? (týká se kombinovaných nástrojů příjmových a výdajových)“ namísto „Jaké jsou celkové veřejné příjmy spojené s implementací nástroje (pokuty, poplatky, daně)?“

23) beze změny

24) v DP vyjmuto „(podle možnosti doplnit údaje v podrobnějším členění)“ po otázce „Jaké jsou nároky na veřejné rozpočty vyplývající z implementace nástroje?“

25) v DP doplněno „např.“ před výraz „akademické instituce“

26) beze změny

Poslední otázka v původním znění skupiny Monitorování ... vyjmuto z důvodu duplikace s poslední otázkou skupiny Osvěta.

27) beze změny

28) V DP otázka ve tvaru: „Jak je o nástroji informována veřejnost? Jaká je dostupnost údajů o výdajích z veřejných rozpočtů spojených s implementací nástroje (publikované zprávy, internet apod.)? Jak lze získat dodatečné údaje?“ namísto „Jak je o nástroji informována veřejnost? Jaké údaje o výdajích z veřejných rozpočtů (o příjmech do veřejných rozpočtů) spojené s implementací nástroje jsou dostupné z veřejně přístupných zdrojů (publikované zprávy, internet apod.) a jak lze získat dodatečné údaje?“

29) v DP otázka sloučila text dvou následných otázek pod jednu s totožným obsahem

Dotazy „Jaké jsou efekty nástroje z hlediska dopadů na hospodářství a ekonomický rozvoj (ceny, konkurenceschopnost)? Jaké jsou dopady na podniky? Jaké jsou dopady na domácnosti?“ byly vyjmuty z důvodu zaměření a očekávaného rozsahu práce.

30) beze změny

31) beze změny

32) v DP je otázka ve znění „Jaké náklady (veřejné a soukromé) jsou spojeny s implementací nástroje a v jaké jsou relaci s příjmy z nástroje? Jaké jsou administrativní náklady?“ namísto „Jaké náklady (zejména administrativní náklady) jsou spojeny s implementací nástroje a v jaké jsou relaci s příjmy z nástroje?“

33) v DP je otázka ve znění „Jaká je efektivnost nástroje? Jaká je relace nákladů a efektů vyplývajících z implementace nástroje ve vztahu k zadaným cílům?“ namísto „Jaká je ekonomická efektivita nástroje? Jaká je relace nákladů a efektů vyplývajících z implementace nástroje ve vztahu k zadaným cílům?“

34) v DP je otázka ve formě „Vypracujte SWOT analýzu nástroje.“ namísto „Vypracujte SWOT analýzu nástroje (Ink) jsou jeho silné a slabé stránky“, neboť silné a slabé stránky jsou jen částí SWOT analýzy a v DP je analýza doplněna také o příležitosti a hrozby.

6 ZDŮVODNĚNÍ METODICKÉ SOUSTAVY OTÁZEK PRO ANALÝZU

Pro účely disertační práce se podíváme na směřování jednotlivých otázek:

6-1 VYSVĚTLENÍ K SKUPINÁM OTÁZEK

Otázky jsou rozděleny do 4 skupin:

- charakteristika nástroje a jeho cíle
- monitorování, data, analýzy
- osvěta
- evaluace nástroje

Skupina Charakteristika nástroje a jeho cíle

Tyto otázky zjišťují základní informace o nástroji, kterými je možno daný nástroj charakterizovat. Zjišťují základní design (nastavení) nástroje. Jednak jsou to údaje, které by měl znát každý kvalifikovaný žadatel, aby mohl úspěšně využít daného dotačního titulu (podskupina A - Popis hlavních charakteristik nástroje). Dále jsou to údaje, které žadateli i případným hodnotitelům ozřejmují smysl dotačního programu (podskupina B - Důvody a cíle zavedení nástroje.) Vůči stanoveným cílům je možno později vyhodnocovat úspěšnost dotačního programu či titulu, tedy vyhodnocovat jeho implementaci (realizaci, uskutečnění).

Skupina monitorování, data, analýzy

Tato skupina zjišťuje dostupné informace o fungování nástroje v praxi, o jeho implementaci. Průběžné sledování fungování dotačních programů či titulů nám může dát (pokud je řádně prováděno) důležité informace pro vyhodnocení programu či titulu v určité fázi jeho vývoje. Zásadní otázkou ovšem je, zda je systematický monitoring prováděn. V případě, že jsou k dispozici ex ante, interim či ex post analýzy mohou být tyto klíčovou informací pro analýzu programu (ovšem ani provedená ex post analýza nemusí zaručovat řádné vyhodnocení programu). Otázky v této skupině zjišťují také základní finanční aspekty z hlediska veřejných rozpočtů, tj. příjmy a výdaje spojené s daným ekonomickým nástrojem. Význam ekonomického nástroje v rámci ekonomiky bývá pochopitelně spojen s objemem finančních prostředků jimiž operuje (i když samozřejmě environmentální dopady nemusí být přímo úměrné množství vynaložených či získaných finančních prostředků).

Skupina Osvěta

Úspěšnost fungování dotačního nástroje, stejně jako jiných nástrojů environmentální politiky, bývá spojena s úrovní informovanosti žadatelů i širší veřejnosti. Žadatelé musí znát relevantní charakteristiky nástroje a jeho cíle za účelem řádného podání žádosti a realizace dotovaného opatření. Širší veřejnost by měla být informována o cílech nástroje a jeho finančních aspektech, neboť její daně jsou zdrojem financování nástroje. Výdajový nástroj by měl mít politickou podporu veřejnosti, jejímž předpokladem je přiměřená informovanost.

Skupina Evaluace

V této skupině jsou kladeny některé otázky, které směřují k vyhodnocení nástroje. Nejedná se samozřejmě o hloubkovou evaluaci programu ve smyslu evaluací programů Evropské unie (tyto jsou prováděny celými týmy hodnotitelů s rozpočty řádově v miliónech). Otázky však cílí na základní problematiku vyhodnocení výdajových ekonomických nástrojů, jako je účinnost a efektivnost nástroje, jako jsou slabé a silné stránky analyzovaných dotačních opatření.

6-2 ROZBOR JEDNOTLIVÝCH OTÁZEK

(Komentář JM následuje po tučně (bold) tištěné otázce. Obecné a teoretické pojednání k volbě a zdůvodnění otázek při vyhodnocování veřejných výdajových programů je zařazeno na jiném místě práce, včetně problematiky užití různých kvalitativních a kvantitativních metodických přístupů.)

CHARAKTERISTIKA NÁSTROJE A JEHO CÍLE

A) Popis hlavních charakteristik nástroje

1) Který právní předpis definuje zavedení nástroje (konkrétní odkaz na evropskou a národní legislativu)?

Legislativní rámec je zásadní informací pro státní správu při implementaci ekonomického nástroje. Legislativní rámec je důležitý také pro žadatele, i když v praxi je často méně srozumitelná litera zákonů interpretována různými metodikami a příručkami. Tento rámec, tj. zákony, směrnice, vyhlášky, nařízení vlády může mít různé stupně volnosti (např. dotovaná opatření mohou být definována více či méně konkrétně). Z pohledu vývoje dotačních programů je významné rozdělení na evropskou a národní legislativu. Čistě národní programy OPK (upravované jen národní legislativou) musí dnes obhajovat svou (na evropské fondy nenávanou) existenci. Fungování programů upravovaných jen národní legislativou není vázáno na vymezené programové období (2004-2006 nebo 2007-2013) jako programů evropských. Národní legislativa může však upravovat také část legislativy Evropské unie, neboť část legislativy Evropské unie neplatí v ČR přímo. V tomto případě bývá někdy národní legislativa pozadu za legislativou unijní; pro zodpovězení této otázky můžeme zjištěné informace použít jako východisko ke zkoumání přízvisobnosti českého práva unijnímu v dané oblasti.

2) Jaká konkrétní instituce je odpovědná za implementaci nástroje (v rozdělení na jednotlivé fáze: příprava, administrace, osvěta, kontrola, koordinace)?

Znalost organizačního uspořádání je zásadní jak pro žadatele (fáze administrace, kontrola), tak pro jednotlivé složky státní správy, které by měly znát přesně rozsah svých úkolů a pravomocí. Otázka zjišťuje, zda existují nejasnosti v rozdělení úkolů v některých fázích (např. ve fázi osvěta) a také, jaký je stupeň kooperace různých institucí v rámci přípravy (neboť se dá předpokládat, že širší spolupráce zainteresovaných stran při přípravě povede k lepšímu nastavení nástroje a k hladší implementaci¹⁴). Informačně zajímavé bude také sledování rozložení úkolů mezi sektory, či přesunu úkolů a kompetencí v ochraně přírody a krajiny mimo sektor ministerstva životního prostředí do jiných sektorů (ministerstvo zemědělství, aj.). Zjištěné informace mohou být východiskem pro zkoumání personálních a kvalifikačních potřeb v oblasti OPK v sektorech mimo sektor ŽP.

3) Jaké jsou hlavní zdroje informací o podmínkách implementace nástroje?

Podmínkami implementace nástroje myslíme podmínky, které musí žadatel splnit při podávání žádosti a při realizaci vlastních dotovaných opatření. Otázka zjišťuje, zda a kde existují dostatečné a dostupné informace pro žadatele. Výsledky odpovědí mohou být podnětem pro optimalizaci informačního systému.

4) Kdy byl nástroj poprvé zaveden a jaký je předpokládaný časový rámec pro implementaci nástroje?

Doba vzniku nástroje indikuje možnost dlouhodobější či krátkodobé analýzy nástroje. Velmi krátce působící nástroje může být obtížné analyzovat z hlediska výsledků či dopadů (i když dostupnost takovýchto údajů není závislá pouze na letech existence, ale i na nastavení programu, jeho monitoringu a transparentnosti). Doba prvního zavedení nástroje také napovídá společensko-ekonomické podmínky zavádění nástroje s ohledem na nedávnou historii České republiky. Zásadní je samozřejmě rok vstupu České republiky do EU.

¹⁴ Implementací nástroje myslíme jeho realizaci, uskutečnění, provedení v praxi. Slovo *implementace* je často užívaný termín v oblasti strukturální a zemědělské politiky Evropské unie. Z anglických textů pronikl i do českých překladů unijních materiálů a do navazující národní dokumentace. Proto používáme výraz *implementace* i v této práci, i když pro část české odborné veřejnosti zní dosud poněkud cizí. V podstatě tímto termínem odlišujeme fázi průběhu daného dotačního programu od fáze designu (konstrukce, nastavení) dotačního programu. Implementace výdajového programu předpokládá ovšem jeho aktivní řízení veřejnou správou, nikoliv jen spontánní průběh a dobrá implementace předpokládá kvalitní řízení.

Evropské unie (2004), který znamenal podstatnou změnu v utváření a funkci výdajových ekonomických nástrojů v ČR. Existence časového rámce může být důležitá pro proces plánování, vyhodnocování a modifikací nástroje. Otázka umožní srovnání národních a evropských výdajových programů z hlediska tohoto časového aspektu.

5) Na které úrovni veřejné správy byl nástroj zaveden (stát, region, obec)?

Otázka mapuje do jaké míry je řízení daných výdajových nástrojů centralizováno či decentralizováno v rámci české ekonomiky (např. evropské nástroje mohou být aplikovány v rámci národní ekonomiky centrálně či regionálně). Zjištěné údaje mohou být podnětem pro případný další rozbor na téma „celonárodní či regionální dotační tituly v OPK?“

6) Na jakém územním celku je nástroj uplatňován (územní vymezení, např. zvláště chráněná území a pod.)?

Otázka zjišťuje územní vymezení z hlediska zvláštních podmínek či charakteristik území. Explicitně jmenuje zvláště chráněná území, která jsou základem územní ochrany v České republice. Zjištěné skutečnosti mohou být podkladem pro zkoumání a diskusi na téma kombinace nástrojů ochrany přírody a krajiny (např. regulace, které jsou podstatou zvláště chráněných území a dotačních ekonomických nástrojů dobrovolného charakteru), anebo na téma územního zacílení výdajových programů.

7) Na jaký cílový subjekt je nástroj zaměřen (např. uživatel pozemku, vlastník pozemku)? (uvezení okruhu žadatelů, příp. ekonomické velikosti subjektu)

Účelem otázky je determinace potenciálních příjemců dotace. Právní vztah k půdě může být důležitým faktorem realizace mnohých dotovaných opatření, proto je výslovně zmiňován. Ekonomická velikost subjektu může být důležitá z hlediska administrativních nákladů dotace (např. administrativa opatření pro velmi malé dotace může být prohibitivně vysoká). V některých případech však stát cíleně podporuje malé ekonomické subjekty. Zjištěné informace umožní srovnání zaměření jednotlivých titulů, co se finančně podporovaných skupin obyvatelstva týče.

8) Jedná se o plošné dotace nárokového typu při splnění určitých podmínek nebo dotace nenárokového (výběrového) typu? Existují kritéria, dle kterých jsou dotace přidělovány? Jaká je průměrná částka na příjemce (příp. medián)?

Otázka odráží základní rozdělení dotačních titulů na nárokové a výběrové. Nárokové může a musí získat teoreticky každý žadatel, který splní určité podmínky (třeba vykoná určitou činnost, zdrží se určité činnosti, je ve skupině oprávněných profesních povolání, jako např. zemědělci). Naproti tomu výběrové dotace znamenají často převis poptávky nad nabídkou a určený formální postup výběru nejnvhodnější nabídky. Zjištění této základní charakteristiky nástroje (nárokovost/nenárokovost) je samozřejmě velmi důležité pro žadatele a může souviset s jeho/její motivací podat žádost o dotaci. Podotázka ohledně kritérií směřuje k zjištění míry objektivitu a systematickosti přidělování dotací. Průměrná částka na příjemce nám umožní orientační představu, jaký ekonomický význam může mít dotace pro příjemce a umožní určité srovnání ekonomické velikosti dotovaných aktivit v jednotlivých programech.

9) Jaký je postup/proces přidělování prostředků (od podání žádosti po získání prostředků)?

Otázka poskytne data deskriptivního charakteru a směřuje také k zjištění administrativní náročnosti procesní stránky daného titulu. Zmapování a porovnání procesů u různých titulů, společně se zvážením dalších faktorů (velikost dotace, závažnost dopadu opatření) může být podnětné pro optimalizaci a modifikaci postupu.

10) Směřuje nástroj k udržení současného stavu, nebo ke zlepšení stavu přírody a krajiny?

Zatímco k udržení současného stavu může, alespoň v některých případech, stačit přímá regulace, ke zlepšení stavu přírody a krajiny jsou často nutná aktivní opatření. Dle některých názorů by měla být dotována především aktivní opatření směřující ke zlepšení stavu přírody a krajiny, zatímco udržení současného stavu by mělo být spíše předmětem přímé regulace (problémem jsou ovšem polopřirodní lokality s významnou

biodiversitou, jako louky, které vyžadují pravidelné zásahy člověka pro své udržení). Otázka tedy zjišťuje, kterak jsou tituly směřovány ve smyslu tohoto „konzervativního“, či „aktivního“ přístupu.

11) Jaká jednotlivá opatření jsou z nástroje hrazena?

Otázka poskytne data deskriptivního charakteru, která jsou samozřejmě zásadní pro potenciální příjemce dotace. Otázka směřuje také k zjištění případných překryvů či synergií jednotlivých titulů, což může být podnětné pro optimalizaci a modifikaci konstrukce titulů státní správou.

B) Důvody a cíle zavedení nástroje

12) Jaké jsou hlavní cíle spojené se zavedením nástroje?

Oproti dosažení či dosahování stanoveného cíle lze hodnotit úspěšnost ekonomického nástroje. Účelem otázky je tedy zjistit jaký je tento cíl, pokud jasný cíl vůbec existuje. Otázka též směřuje k zjištění kvality stanovení cíle, ve smyslu ověřitelnosti jeho dosažení. Vůči stanovenému cíli lze též hodnotit relevanci jednotlivých opatření v rámci titulu (zda dílčí opatření řeší cíl titulu) a adekvátnost finančního zajištění výdajového nástroje (zda lze zajistit dosažení cíle alokovanými financemi).

13) Jaké jsou environmentální cíle zavedení nástroje? Jsou explicitně deklarovány?

Cíle veřejné politiky mohou být smíšené (jeden dotační titul může mít cíle environmentální, sociální a ekonomické). Protože jsme v oblasti ochrany přírody a krajiny (OPK), zabýváme se především cíli environmentálními a to především ve složce příroda a krajina (i když problematika ovzduší, vody, atd. může být také adresována). Tato otázka tedy dále rozpracovává informaci obsaženou v otázce předešlé. Podotázka k explicitní deklaraci směřuje k identifikaci absentujících či nejasně stanovených cílů. Při zjištění absence nejasností v cílech můžeme předpokládat problémy při vyhodnocování dotačních titulů.

14) Jaké je zaměření a fungování nástroje vzhledem k hierarchii cílů, parametrům a podmínkám využití nástroje? Jaká je komplexnost implementace?

Otázka usiluje o zjištění priorit a dalších selektivních faktorů v rámci dotačního titulu. V podmínkách omezených zdrojů a výběrových programů s více cíli je žádoucí stanovit priority pro jejich užití. Absence hierarchie cílů (priorit) u komplexnějších programů s více cíli může „rozměňovat“ působení nástroje, znesnadňovat vyhodnocení jeho implementace a indikovat suboptimální řízení programu a suboptimální užití veřejných prostředků. Otázka ke komplexnosti implementace usiluje o zvážení administrativně-procesní náročnosti titulu, která naznačuje nákladnost administrace.

15) Byly pravděpodobné efekty nástroje evaluovány před jeho zavedením? Pokud ano, dle jaké metodiky?

Důkladná příprava nástroje a kvalifikované zvážení jeho dopadů by mělo předcházet jeho zavedení do praxe. Součástí této přípravy jsou ex-ante evaluace. Jejich absence může vyvolat znamenat zavádění nástroje metodou „pokusu a omylu“ a potřebu častých modifikací nástroje v průběhu jeho implementace. Je tedy předpokládáno, že chybějící systematická evaluace před zavedením nástroje zvyšuje riziko neúspěchu či špatného fungování nástroje. Subotázka ohledně metodiky indikuje význam systematického předběžného vyhodnocení dle jasně stanovené metodiky. (V současné době existují pro evropské programy doporučení Evropské komise ohledně metodiky vyhodnocení). Opět, při absenci vhodné metodiky předběžného vyhodnocení je předpokládáno vyšší riziko neúspěchu či nedokonalého fungování nástroje. Současně může být ztíženo průběžné a následné vyhodnocení nástroje.

16) Uvažovalo se i o jiných nástrojích (pro dosažení výše uvedených cílů) a proč nebyly vybrány? O kterých jiných nástrojích se uvažovalo pro dosažení výše uvedených cílů?

K dosažení cílů v ochraně přírody a krajiny jsou někdy možné alternativní přístupy. Toto se týká i oblasti ekonomických nástrojů. Nástroj má vždy následovat cíl, nikoliv naopak. Jednostranné zaujetí určitým nástrojem může někdy bránit vhodnější (účinnější, efektivnější) cestě k cíli. Proto je důležité zvažovat alternativy, což se snaží mapovat i výše uvedená otázka. Absence zvažovaných alternativ může naznačovat suboptimální rozhodovací proces. Zatím nezvolená alternativní řešení se mohou stát aktuální pro veřejnou správu v budoucnosti.

uje,

17) Existovaly další faktory, které ovlivnily rozhodnutí při volbě nástroje (sociální cíle, příjmové cíle apod.)?

mce
být

Politické rozhodování, na kterém je zavádění výdajových nástrojů závislé, je ovlivňováno různými faktory, které nejsou deklarovány explicitně v cílech nástroje. K identifikaci těchto faktorů směřuje tedy výše uvedená otázka. Zodpovězením otázky můžeme tedy získat ucelenější pohled na daný nástroj v jeho společenském rámci.

elem
ality
řanci
štění

18) Jaký byl proces přípravy a zavedení nástroje?

Předpokládá se, a tento předpoklad je patrný zejména v politice Evropské unie, že participace při přípravě nástroje zajistí jeho větší kvalitu, úspěšnější realizace a akceptaci veřejností. Cílem je získat vklad a spolupráci zainteresovaných stran z různých sektorů vlády a administrativy a také z občanského sektoru. Do procesu přípravy patří také předběžné vyhodnocení nástroje, které ověřovala dřívější otázka. Navíc, v některých případech je nástroj zaváděn postupně, či testován pilotně. Výše uvedená otázka tudíž zjišťuje, nakolik byla důkladná příprava nástroje a zda byl respektován princip participace. Pokud nikoliv, pak je předpoklad vyššího rizika neúspěchu nebo nedokonalého fungování nástroje.

dní i
cíli
nůž
tázka
ce a

MONITOROVÁNÍ, DATA A ANALÝZY

ckám

19) Jak jsou monitorovány efekty nástroje (environmentální, ekonomické, sociální)? Kdo je za monitoring odpovědný?

Průběžné sledování efektů programu je nezbytné pro případné modifikace programu, pokud jsou možné v době jeho implementace. Data z monitoringu¹⁵ jsou také nutná pro interim a ex-post vyhodnocení programu či dotačního titulu¹⁶. Zjištění absence monitoringu, tj. systematického sledování průběhu programu, by vypovídalo o závažném nedostatku ve výdajovém programu. Z doplňku otázky v závorce je evidentní, že nás zajímají efekty nástroje v širším společenském rámci. Jasně určené instituce odpovědné za monitoring by mělo být součástí dobrého designu/konstrukce programu.

ckách
sence
troje,
užití
cesní

20) Je monitoring realizován průběžně? Jaká je frekvence sběru dat?

Tato otázka směřuje k zjištění pravidelnosti monitoringu. Máme zde samozřejmě závislost frekvence sběru dat na nákladech monitoringu, což musí být zvažováno při designu programu a alokacích na administrativu programu. Příliš nízká frekvence sběru dat by však mohla indikovat nedostatek informací pro případné modifikace a vyhodnocení programu.

jaké

21) Jak jsou výsledky monitoringu využívány?

Výdajový program by měl být nastaven tak, aby výsledky monitoringu mohly být využity. Využití monitoringu je odvislé od dostupnosti dat z monitoringu, způsobu zpracování dat z monitoringu, flexibilitou programu ve vztahu k možnostem modifikací, aktivního zájmu stran spojených s programem i mimo program, atd. Negativní odpověď na výše uvedenou otázku by indikovala problémy s některým ze zmíněných faktorů. Zjištěné nevyužívání monitoringu mělo být podnětem pro další rozbor a nápravná opatření, neboť monitoring má své významné finanční náklady.

¹⁵ Pozn.: Monitoring odlišujeme od evaluace. Monitoring je průběžným systematickým sbíráním informací o průběhu programu či projektu. Naproti tomu evaluace je hloubkovým jednorázovým zhodnocením v určité fázi programu či projektu (zpravidla rozlišujeme a) evaluace předběžné, tj. ex-ante, b) tzv. střednědobé či průběžné, tj. interim (uskutečněné v době průběhu programu, či v době, kdy ještě nejsou data k dispozici o celém průběhu projektu), c) evaluace ex-post, následné (po skončení programu či projektu). Interim a ex-post evaluace využívají data z monitoringu.

¹⁶ Pozn.: Záměrně používáme výraz *program* či *dotační titul*. Ne každá dotace či soubor dotací je strukturován tak, aby bylo možno hovořit o *programu*, i když slovo *program* se v posledních letech používá v českém jazyce značně volně. V zásadě by však dotační program měl být víc než jenom seznamem jednotlivých dotovaných opatření. *Program* by měl mít stanoveny cíle programu a jednotlivých opatření, instituci odpovědnou za jeho řízení, kritéria alokace či výběru žádostí a způsob vyhodnocení úspěšnosti programu a jednotlivých opatření, přičemž základní informace o těchto elementech programu by měly být uvedeny v jednom dokumentu, jehož znění je odsouhlaseno určitou institucí (v případě veřejných výdajových programů tedy veřejnou institucí).

22) Jaké jsou celkové veřejné příjmy spojené s implementací nástroje (pokuty, poplatky, daně)? (týká se kombinovaných nástrojů příjmových a výdajových)

Veřejné výdajové programy OPK nemívají své protějšky v příjmech. Lze o nich uvažovat jen v případě nástrojů jako jsou fondy, které mají jak výdajovou tak příjmovou část. Je tedy předpoklad, že otázka bude ujasňovat situaci zejména v takovém případě.

23) Jak a v jaké desagregaci jsou sledovány náklady spojené s implementací nástroje?

V podmínkách omezených zdrojů usilujeme co nejvhodněji alokovat dostupné finance. Otázka proto zjišťuje, zda existují dostatečně podrobné a vypovídající informace o nákladové struktuře. Desagregace nákladů je důležitá pro rozbor nákladové efektivnosti. Odpovědi na otázku jsou základem pro další rozbor efektivnosti programu. Modifikace programu spojená se změnami v nákladové struktuře je cestou k optimalizaci programu..

24) Jaké jsou nároky na veřejné rozpočty vyplývající z implementace nástroje?

A. veřejné výdaje vyplývající z konkrétního výdajového programu

B. administrativní náročnost implementace nástroje pro veřejnou správu, včetně kontroly

Veřejný rozpočet je základním zdrojem pro financování většiny veřejných výdajových programů. Kromě toho existuje ještě financování mimorozpočtové (prostřednictvím fondů) a v některých případech také spolufinancování příjemcem dotace. Jaká je situace v tomto ohledu mapuje výše uvedená otázka. Členění na dvě podotázky má za účel obrátit pozornost na administrativní náklady. Předpokládá se, že vysoká administrativní náročnost nástroje znamená také vysoké veřejné administrativní náklady, které se nemusí projevit v rozpočtu daného programu. Podotázka tedy usiluje o objasnění situace v tomto ohledu. Zjištění vysoká administrativní náročnost by měla být podnětem pro státní správu k hledání cest k jejímu snížení.

25) Jsou k dispozici či byly publikovány ex-ante a ex-post analýzy, zejména analýzy vypracované nezávislými pracovišti (např. akademické instituce)?

Je předpokládáno, že předběžné a následné vyhodnocení je součástí správného řízení výdajového programu. Absence vyhodnocení by indikovala vysoké riziko suboptimálního řízení programu. Tato vyhodnocení by měla být veřejně dostupná a rovněž provedena organizacemi, které nejsou přímo závislé na institucích spojených s designem a implementací výdajového programu. Konkrétněji řečeno, v případě řízení programů určitým ministerstvem (Ministerstvo životního prostředí ČR, Ministerstvo zemědělství ČR) by neměly vyhodnocení provádět organizace jím zřizované či pod jeho přímým vlivem (Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky, apod.). Akademické instituce, jako např. vysoké školy, jsou zpravidla považovány za relativně nezávislá pracoviště, proto zjišťuje otázka také tuto možnost. Absence nezávislých hodnotitelů by vyvolala pochybnosti o objektivitě provedených hodnocení.

26) Jaké další faktory ovlivňují působení nástroje, případně zkreslují jeho efekty (kolísání cen, vývoj ekonomiky, vlastnické vztahy apod.)?

Nástroj funguje v určitém ekonomicko-společenském prostředí, které ovlivňuje jeho působení. Otázka tedy cílí zjistit, které faktory mimo vlastní design a implementaci nástroje se mohou projevit na jeho výsledcích či dopadech. Zjištěná informace může být podnětná při inovaci nástroje či při sestavování nových nástrojů, které by chtěly mít zabudovány mechanismy redukce negativního působení vnějších faktorů.

OSVĚTA

Skupina Osvěta

Úspěšnost fungování dotačního nástroje, stejně jako jiných nástrojů environmentální politiky, bývá spojena s úrovní informovanosti žadatelů i širší veřejnosti. Žadatelé musí znát relevantní charakteristiky nástroje a jeho cíle za účelem řádného podání žádosti a realizace dotovaného opatření. Širší veřejnost by měla být informována o cílech nástroje a jeho finančních aspektech, neboť její daně jsou zdrojem financování nástroje. Výdajový nástroj by měl mít politickou podporu veřejnosti, jejímž předpokladem je přiměřená informovanost.

27) Jak jsou o nástroji informováni žadatelé?

Dobrá informovanost potenciálních příjemců dotací je základním předpokladem úspěšného fungování nástroje. Dostupnost, srozumitelnost a důkladnost informací o podmínkách žádosti a podmínkách plnění

opatření má vliv nejen na administrativní (či tzv. vyvolané náklady) žadatelů, ale i na kvalitu provedených dotovaných opatření.

Otázka tedy usiluje o zjištění, jakým způsobem tuto povinnost státní správa plní, či zda existují ještě jiné mechanismy, kterými si potenciální žadatel může informaci získat.

28) Jak je o nástroji informována veřejnost? Jaká je dostupnost údajů o výdajích z veřejných rozpočtů spojených s implementací nástroje (publikované zprávy, internet apod.)? Jak lze získat dodatečné údaje?

Veřejnost v demokratické společnosti má právo vědět, jaký způsobem je nakládáno s jejími daňovými penězi. Informovanost širší veřejnosti je určitou pojistkou proti případnému „klientilismu“, který by mohli projevit politici v důsledku legálního či nelegálního působení lobbyistických zájmových skupin. Otázka zjišťuje míru transparentnosti dotačního programu a míru dostupnosti údajů. Absence informování veřejnosti by indikovala nedemokratické praktiky příslušné části veřejné správy v souvislosti s programem a měla by být podnětem ke změně přístupu.

EVALUACE NÁSTROJE

29) Jaká je environmentální účinnost nástroje?

Do jaké míry je nástroj účinný z hlediska životního prostředí, specificky v dosahování cílů uvedených v otázce č. 12 (hlavní cíle spojené se zavedením nástroje)?

Účinností rozumíme stupeň dosahování vytčených cílů¹⁷. Zodpovězení této otázky je samozřejmě klíčové pro vyhodnocení programu. Neúčinné programy by měly být včas modifikovány nebo zrušeny veřejnou správou, nečinnost v tomto případě by znamenala plýtvání veřejnými prostředky.

30) Projevují se nepředpokládané vedlejší efekty (pozitivní i negativní) vyplývající z implementace nástroje?

Stejně jako je nástroj ovlivňován společensko-ekonomickými faktory, které nejsou součástí jeho designu, i sám nástroj může nezáměrně mít efekty, které nebyly plánovány při jeho konstrukci. Zjištěná přítomnost silných negativních efektů by měla být podnětem k modifikaci programu, případně k zrušení programu státní správou.

31) Jaké efekty z hlediska inovací se v souvislosti s působením nástroje projevují?

Inovace byly výsledkem působení nástrojů v jiných složkách životního prostředí než příroda a krajiny (např. ve složce ovzduší). Otázka proto zjišťuje, zda takovéto efekty byly zaznamenány i ve specifické oblasti OPK. Samozřejmě, oblast OPK je specifická i v tom smyslu, že v některých případech zájem ochrany přírody si žádá nikoliv inovaci ve standardním slova smyslu, ale naopak návrat k dřívějším technologiím hospodaření (např. ruční kosení travních porostů místo nasazení těžké a rychlé velkoplošné mechanizace). V širším slova smyslu znamená však inovace nový způsob řešení, nikoliv nutně jen rychlejší a výkonnější strojovou technologii.

32) Jaké jsou náklady (veřejné i soukromé) spojené s implementací nástroje a v jaké jsou relaci s příjmy z nástroje? Jaké jsou administrativní náklady?

Zatímco dřívější otázka (č. 24) zjišťovala veřejné náklady spojené s implementací nástroje, tato otázka na ni navazuje a jde hlouběji, zjišťuje také všechny náklady soukromé. Je předpokladem, že náklady soukromé jsou obtížněji zjistitelné, neboť nejsou zveřejňovány. Determinace soukromých nákladů zahrnuje i soukromé administrativní náklady (zvané též vyvolané náklady), které mohou ovlivňovat fungování dotačních programů. Získané údaje, pokud budou dostupné, by mohly být podkladem pro státní správu pro případnou modifikaci procesu ve vztahu k žadateli.

33) Jaká je efektivnost nástroje? Jaká je relace nákladů a efektů vyplývajících z implementace nástroje ve vztahu k zadaným cílům?

Efektivností nástroje chápeme poměr nákladů a efektů ve vztahu k cíli programu¹⁸. Otázka směřuje k zmapování dostupných informací o této poměrně složitém tématu v souvislosti s vybranými programy.

¹⁷ V práci budou dále rozvedeny termíny účinnost, efektivnost aj., které jsou v současné české a zahraniční teorii a praxi používány velmi nejednotně.

řká
radě
ude
roto
gace
zbor
stou
omě
také
í na
soká
nusí
tění
mu.
í by
cích
amu
něly
dy a
soké
nost.
jena
je a
být
vání
řená
vání
nění

Zjištěná nízká efektivnost by byla signálem pro zásadní změny, případně pozastavení programu. Naopak zjištěná vysoká efektivnost může být inspirující pro sestavení jiných výdajových programů.

34) Vypracujte SWOT analýzu nástroje.

SWOT analýza, tedy analýza silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb¹⁹, přešla z oblasti strategického podnikového managementu do instrumentária státní správy. Užíváme ji k zjednodušenému modelování situace, ze které má vyjít rozhodnutí o dalších krocích. Stejně tak v případě výdajového programu tato stručná analýza poslouží k stručnému přehlednému zhodnocení situace v souvislosti s nástrojem. V určitém smyslu představuje SWOT analýza v rozboru nástroje určitý souhrn poznatků získaných z dřívějších otázek. Výstupy pak mohou být pak podnětem veřejné správě pro změnu ve výdajovém programu.

6-3 SOUSTAVA OTÁZEK V METODICE Z POHLEDU LOGIKY INTERVENCE

Jak již bylo dříve zmíněno, fungování vybraných ekonomických nástrojů je zkoumáno z pohledu tzv. *logiky intervence*. Při tomto přístupu zkoumáme **problém**, který má daný nástroj řešit, a **cílový stav**, k němuž má působení nástroje směřovat. Současně²⁰ zkoumáme **opatření**, tj. vlastní nástroj, a také **indikátory** (popis výchozího, cílového a zatím dosaženého stavu). Zkoumání těchto prvků logiky intervence prolíná celou soustavou zvolených otázek v této práci. V literatuře se o logice intervence v rámci výdajových programů pojednávají např. Weiss, C. (1998)²¹, Davidson, E. (2005)²² a v rámci publikací Evropské komise například Wahl, K. et al. (1999a)²³ a Wahl, K. et al. (1999b)²⁴. Blíže k tomuto tématu viz kapitola v této disertační práci „Teorie specifického výdajového programu, logický model a logika programu“.

Níže uvádíme **přítomnost prvků logiky intervence u soustavy otázek**, které tvoří jádro analýzy ve zvolené metodice:

Soustava otázek pro analýzu

CHARAKTERISTIKA NÁSTROJE A JEHO CÍLE

A) Popis hlavních charakteristik nástroje

- 1) Který právní předpis definuje zavedení nástroje (konkrétní odkaz na evropskou a národní legislativu)? **opatření**
- 2) Jaká konkrétní instituce je odpovědná za implementaci nástroje (v rozdělení na jednotlivé fáze: příprava, administrace, osvěta, kontrola, koordinace)? **opatření**
- 3) Jaké jsou hlavní zdroje informací o podmínkách implementace nástroje? **opatření**
- 4) Kdy byl nástroj poprvé zaveden a jaký je předpokládaný časový rámec pro implementaci nástroje? **opatření**
- 5) Na které úrovni veřejné správy byl nástroj zaveden (stát, region, obec)? **opatření**
- 6) Na jakém územním celku je nástroj uplatňován (územní vymezení, např. zvláště chráněná území a pod.)? **opatření**

¹⁸ Pozn. JM.: Existuje více různých definic efektivnosti. V práci budou dále rozvedeny termíny účinnost, efektivnost, efektivita, aj., které jsou v české a zahraniční teorii a praxi používány značně nejednotně.

¹⁹ Pozn. JM.: angl.: Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats

²⁰ Pozn. JM.: Vzhledem k tomu, že zadání zní vyhodnotit opatření (výdajový program), který již existuje, nacházíme v otázkách popis designu výdajového programu, tj. seznámení s *opatřením* v první podskupině. Rovněž je zjišťována implementace *opatření* (v části Monitoring aj.) Takovýto postup je obvyklý v interim a v ex-post analýzách. V případě ex-ante analýzy by byl větší důraz na zkoumání problému a alternativách volby. V charakteru otázek, příp. jejich pořadí by mohly být odlišnosti.

²¹ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 55-70.

²² Davidson, E. (2005): Evaluation Methodology Basics. Sage Publications, Thousand Oaks, U.S.A., p. 38, 43.

²³ Wahl, K. et al. (1999a): Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management. Means Collection, Vol. 1., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 88.

²⁴ Wahl, K. et al. (1999b): Evaluating socio-economic programmes. Glossary of 300 concepts and technical terms. Means Collection, Vol. 6., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 53.

- opak
- 7) Na jaký cílový subjekt je nástroj zaměřen (např. uživatel pozemku, vlastník pozemku)? (uvedení okruhu žadatelů, příp. ekonomické velikosti subjektu) **opatření**
- 8) Jedná se o plošné dotace nárokového typu při splnění určitých podmínek nebo dotace nenárokového (výběrového) typu? Existují kritéria, dle kterých jsou dotace přidělovány? Jaká je průměrná částka na příjemce (příp. medián)? **opatření**
- 9) Jaký je postup/proces přidělování prostředků (od podání žádosti po získání prostředků)? **opatření**
- 10) Směřuje nástroj k udržení současného stavu, nebo ke zlepšení stavu přírody a krajiny? **cílový stav**
- 11) Jaká jednotlivá opatření jsou z nástroje hrazena? **opatření**

11) Důvody a cíle zavedení nástroje

- 12) Jaké jsou hlavní cíle spojené se zavedením nástroje? **problém, cílový stav, indikátory cílového stavu**
- 13) Jaké jsou environmentální cíle zavedení nástroje? Jsou explicitně deklarovány? **problém, cílový stav, indikátory cílového stavu**
- 14) Jaké je zaměření a fungování nástroje vzhledem k hierarchii cílů, parametrům a podmínkám využití nástroje? Jaká je komplexnost implementace? **opatření, problém, indikátory cílového stavu**
- 15) Byly pravděpodobné efekty nástroje evaluovány před jeho zavedením? Pokud ano, dle jaké metodiky? **problém, opatření, cílový stav, indikátory výchozího a cílového stavu**
- 16) Uvažovalo se i o jiných nástrojích (pro dosažení výše uvedených cílů) a proč nebyly vybrány? O kterých jiných nástrojích se uvažovalo pro dosažení výše uvedených cílů? **opatření**
- 17) Existovaly další faktory, které ovlivnily rozhodnutí při volbě nástroje (sociální cíle, příjmové cíle apod.)? **problém**
- 18) Jaký byl proces přípravy a zavedení nástroje? **opatření**

MONITOROVÁNÍ, DATA A ANALÝZY

- 19) Jak jsou monitorovány efekty nástroje (environmentální, ekonomické, sociální)? **opatření, cílový stav, indikátory** Kdo je za monitoring odpovědný? **opatření**
- 20) Je monitoring realizován průběžně? Jaká je frekvence sběru dat? **opatření, indikátory**
- 21) Jak jsou výsledky monitoringu využívány? **opatření**
- 22) Jaké jsou celkové veřejné příjmy spojené s implementací nástroje (pokuty, poplatky, daně)? (týká se kombinovaných nástrojů příjmových a výdajových) **opatření**
- 23) Jak a v jaké desagregaci jsou sledovány náklady spojené s implementací nástroje? **opatření**
- 24) Jaké jsou nároky na veřejné rozpočty vyplývající z implementace nástroje? **opatření, indikátory**
 A. veřejné výdaje vyplývající z konkrétního výdajového programu
 B. administrativní náročnost implementace nástroje pro veřejnou správu, včetně kontroly
- 25) Jsou k dispozici či byly publikovány ex-ante a ex-post analýzy, zejména analýzy vypracované nezávislými pracovišti (např. akademické instituce)? **problém, opatření, cílový stav, indikátory**
- 26) Jaké další faktory ovlivňují působení nástroje, případně zkreslují jeho efekty (kolísání cen, vývoj ekonomiky, vlastnické vztahy apod.)? **problém, opatření, indikátory**

OSVĚTA

- 27) Jak jsou o nástroji informováni žadatelé? **opatření**
- 28) Jak je o nástroji informována veřejnost? Jaká je dostupnost údajů o výdajích z veřejných rozpočtů spojených s implementací nástroje (publikované zprávy, internet apod.)? Jak lze získat dodatečné údaje? **opatření**

EVALUACE NÁSTROJE

- 29) Jaká je environmentální účinnost nástroje? **problém, cílový stav, indikátory**
 Do jaké míry je nástroj účinný z hlediska životního prostředí, specificky v dosahování cílů

- uvedených v otázce č. 12 (hlavní cíle spojené se zavedením nástroje)?
- 30) Projevují se nepředpokládané vedlejší efekty (pozitivní i negativní) vyplývající z implementace nástroje? **problém, cílový stav, indikátory**
- 31) Jaké efekty z hlediska inovací se v souvislosti s působením nástroje projevují? **problém, cílový stav, indikátory**
- 32) Jaké jsou náklady (veřejné i soukromé) spojené s implementací nástroje a v jaké jsou relaci s příjmy z nástroje? Jaké jsou administrativní náklady? **indikátory**
- 33) Jaká je efektivnost nástroje? Jaká je relace nákladů a efektů vyplývajících z implementace nástroje ve vztahu k zadaným cílům? **cílový stav, indikátory**
- 34) Vypracujte SWOT analýzu nástroje. **problém, cílový stav, indikátory, opatření**

6-4 SOUSTAVA OTÁZEK V METODICE A TYPY OTÁZEK V TEORETICKÉ LITERATUŘE

Vlastností kvalitativního výzkumu je rozmanitost a specifčnost metodických postupů.. „Novost, proměnlivost, individuální specifčnost sociálních jevů v kvalitativním výzkumu způsobují, že standardizace postupů zkoumání není možná, a tudíž ani žádoucí.“²⁵ Vyhodnocení výdajových programů patří do oblasti společenských věd („dotace“, „výdajové programy“ či „ekonomické nástroje“ jsou společenské, nikoliv přírodní jevy. Vědy přírodní mohou mít samozřejmě při zkoumání v určité oblasti výdajových programů jako je ochrana přírody, významný podíl).

Politiky výdajových programů i jednotlivé výdajové programy v různých zemích mají svůj specifický společenský a historický kontext. Proto nelze očekávat, že bychom pro české výdajové programy (nyní ani budoucí) mohli v literatuře nalézt hotové „recepty“ pro evaluaci. To se týká též analytických otázek, které tvoří jádro metodického přístupu. Lze očekávat, že s vývojem výdajových programů bude nutno také přizpůsobovat metodiku jejich zkoumání, tj. i metodiku evaluace (vyhodnocení) programů. Rovněž soustava otázek se bude tudíž postupem času patrně pozměňovat, a to nejen za účelem dokonalejší evaluace, ale i v důsledku změny společenských podmínek, cílů, priorit a zadání.

Přestože se soubory otázek při kvalitativních evaluacích volí dle specifiky případu a zadání, existují určité principy a pravidla, které můžeme nalézt v teoretické literatuře. V této literatuře, věnující se evaluaci výdajových programů, můžeme tak nalézt základní užívané typy/skupiny otázek. O přesném znění otázky i o rozsahu otázek se pak při evaluaci musí rozhodnout případ od případu.

V našem případě zařadíme otázky dle metodického rozřazení uvedeného v Davidson, E. (2005)²⁶.

Davidson, E. (2005) ve svém přehledu obsahu evaluace rozřazuje evaluační otázky do následujících skupin:

- Pozadí a kontext
- Popisy a definice
- Příjemci
- Zdroje
- Hodnoty
- Evaluace procesu
- Evaluace výsledků
- Komparativní nákladová-efektivnost
- Exportabilita

Pozadí a kontext

Proč vlastně vznikl tento výdajový program? Jak měl program adresovat původní potřebu či problém v myslích původních designerů? Jaké faktory kontextu evaluovaného programu, fyzické, ekonomické, politické, právní, aj. omezují nebo usnadňují jeho operaci?

²⁵ Nový, I., Surynek, A. (2005): Sociologie pro ekonomy a manažery. Grada Publishing, Praha, p. 256.

²⁶ Davidson, E. (2005): Evaluation Methodology Basics. Sage Publications, Thousand Oaks, U.S.A, p. 6, 192-200.

Popisy a definice

Popis předmět evaluace (tj. výdajový program) v dostatečné podrobnosti, tak aby každý mohl rozumět, co znamená a o co jde.

Příjemci

Kdo jsou skuteční anebo potenciální příjemci? Kdo je ovlivněn programem?

Zdroje

Které zdroje jsou či byly k dispozici pro vytvoření, udržení a podporu programu či politiky?

Hodnoty

Na jakém základě evaluace určí, zda předmět výzkumu (výdajový program) je vysoké kvality, prospěšný apod.? Kde vzájemně kritéria?

Evaluace procesu (angl.: process evaluation)

De se od popisu začíná přecházet k hodnocení. Jak dobrý, prospěšný či efektivní je design a implementace programu?

Evaluace výsledků (angl.: outcome evaluation)

Jak dobré či prospěšné jsou dopady (zamýšlené či nezamýšlené) na bezprostřední příjemce či jiné ovlivněné subjekty? Pouhý popis výsledků je nedostatečný, žádoucí je evaluační (hodnotící) charakter otázek. Je třeba zahrnout jak záměrné, tak nezhodněné výsledky a, pokud je informace k dispozici, jak krátkodobé, tak dlouhodobé výsledky.

Komparativní nákladová efektivnost (angl.: comparative cost-effectiveness)

Jak nákladný je program pro příjemce, poskytovatele financí, personál a pod. ve srovnání s alternativními možnostmi užití, které by reálně mohly dosáhnout výsledky stejné nebo větší hodnoty: Jsou náklady excesivní, poměrně vysoké, akceptabilní, nebo nízké? Zjistíme, zda program znamená nejlepší možné užití dostupných zdrojů.

Portabilita

Existují prvky výdajového programu (např. inovativní design nebo přístup), které by byly potenciálně přínosné v jiném prostředí?

Seznam otázek pro analýzu

CHARAKTERISTIKA NÁSTROJE A JEHO CÍLE

A) Popis hlavních charakteristik nástroje

- 1) Který právní předpis definuje zavedení nástroje (konkrétní odkaz na evropskou a národní legislativu)? **Popisy a definice**
- 2) Jaká konkrétní instituce je odpovědná za implementaci nástroje (v rozdělení na jednotlivé fáze: příprava, administrace, osvěta, kontrola, koordinace)? **Popisy a definice.**
- 3) Jaké jsou hlavní zdroje informací o podmínkách implementace nástroje? **Popisy a definice.**
- 4) Kdy byl nástroj poprvé zaveden a jaký je předpokládaný časový rámec pro implementaci nástroje? **Popisy a definice.**
- 5) Na které úrovni veřejné správy byl nástroj zaveden (stát, region, obec)? **Popisy a definice. Příjemci.**
- 6) Na jakém územním celku je nástroj uplatňován (územní vymezení, např. zvláště chráněná území a pod.)? **Popisy a definice. Příjemci.**
- 7) Na jaký cílový subjekt je nástroj zaměřen (např. uživatel pozemku, vlastník pozemku)? (uvodění okruhu žadatelů, příp. ekonomické velikosti subjektu) **Příjemci.**
- 8) Jedná se o plošné dotace nárokového typu při splnění určitých podmínek nebo dotace nenárokového (výběrového) typu? Existují kritéria, dle kterých jsou dotace přidělovány? Jaká je průměrná částka na příjemce (příp. medián)? **Popisy a definice. Příjemci.**

- 9) Jaký je postup/proces přidělování prostředků (od podání žádosti po získání prostředků)? **Popisy a definice.**
- 10) Směřuje nástroj k udržení současného stavu, nebo ke zlepšení stavu přírody a krajiny? **Hodnoty.**
- 11) Jaká jednotlivá opatření jsou z nástroje hrazena? **Popisy a definice.**

B) Důvody a cíle zavedení nástroje

- 12) Jaké jsou hlavní cíle spojené se zavedením nástroje? **Hodnoty.**
- 13) Jaké jsou environmentální cíle zavedení nástroje? Jsou explicitně deklarovány? **Hodnoty.**
- 14) Jaké je zaměření a fungování nástroje vzhledem k hierarchii cílů, parametrům a podmínkám využití nástroje? Jaká je komplexnost implementace? **Popisy a definice. Evaluace procesu.**
- 15) Byly pravděpodobné efekty nástroje evaluovány před jeho zavedením? Pokud ano, dle jaké metodiky? Pozadí a kontext. **Evaluace procesu.**
- 16) Uvažovalo se i o jiných nástrojích (pro dosažení výše uvedených cílů) a proč nebyly vybrány? O kterých jiných nástrojích se uvažovalo pro dosažení výše uvedených cílů? **Pozadí a kontext.**
- 17) Existovaly další faktory, které ovlivnily rozhodnutí při volbě nástroje (sociální cíle, příjmové cíle apod.)? **Pozadí a kontext.**
- 18) Jaký byl proces přípravy a zavedení nástroje? **Pozadí a kontext.**

MONITOROVÁNÍ, DATA A ANALÝZY

- 19) Jak jsou monitorovány efekty nástroje (environmentální, ekonomické, sociální)? Kdo je za monitoring odpovědný? **Popisy a definice. Evaluace procesu.**
- 20) Je monitoring realizován průběžně? Jaká je frekvence sběru dat? **Popisy a definice. Evaluace procesu.**
- 21) Jak jsou výsledky monitoringu využívány? **Evaluace procesu.**
- 22) Jaké jsou celkové veřejné příjmy spojené s implementací nástroje (pokuty, poplatky, daně)? (týká se kombinovaných nástrojů příjmových a výdajových) **Zdroje²⁷.**
- 23) Jak a v jaké desagregaci jsou sledovány náklady spojené s implementací nástroje? **Zdroje.**
- 24) Jaké jsou nároky na veřejné rozpočty vyplývající z implementace nástroje? **Zdroje.**
 A. veřejné výdaje vyplývající z konkrétního výdajového programu
 B. administrativní náročnost implementace nástroje pro veřejnou správu, včetně kontroly
- 25) Jsou k dispozici či byly publikovány ex-ante a ex-post analýzy, zejména analýzy vypracované nezávislými pracovišti (např. akademické instituce)? **Evaluace procesu. Evaluace výsledků.**
- 26) Jaké další faktory ovlivňují působení nástroje, případně zkreslují jeho efekty (kolísání cen, vývoj ekonomiky, vlastnické vztahy apod.)? **Evaluace procesu. Evaluace výsledků.**

OSVĚTA

- 27) Jak jsou o nástroji informováni žadatelé? **Evaluace procesu.**
- 28) Jak je o nástroji informována veřejnost? Jaká je dostupnost údajů o výdajích z veřejných rozpočtů spojených s implementací nástroje (publikované zprávy, internet apod.)? Jak lze získat dodatečné údaje? **Evaluace procesu.**

EVALUACE NÁSTROJE

- 29) Jaká je environmentální účinnost nástroje? **Evaluace výsledků.**
 Do jaké míry je nástroj účinný z hlediska životního prostředí, specificky v dosahování cílů

²⁷ Pozn.JM : Ve smyslu uvedeného členění jsou *Zdrojem* všechny finance pro opatření v daném programu, ať již jsou rozpočtovým výdajem přicházejícím do programu zvnějšku, anebo jsou příjmem v případě programu, který má vlastní příjmové zdroje.

uváděných v otázce č. 12 (hlavní cíle spojené se zavedením nástroje)? **Evaluace výsledků.**

10) Projevují se nepředpokládané vedlejší efekty (pozitivní i negativní) vyplývající

z implementace nástroje? **Evaluace výsledků.**

11) Jaké efekty z hlediska inovací se v souvislosti s působením nástroje projevují? **Evaluace výsledků. Exportabilita.**

12) Jaké jsou náklady (veřejné i soukromé) spojené s implementací nástroje a v jaké jsou relaci s příjmy z nástroje?

Jaké jsou administrativní náklady? **Zdroje.**

13) Jaká je efektivnost nástroje? Jaká je relace nákladů a efektů vyplývajících

z implementace nástroje ve vztahu k zadaným cílům? **Komparativní nákladová efektivnost.**

14) Vypracujte SWOT analýzu nástroje. (Představuje všechny typy otázek, neboť je elementární analýzou sama o

sobě).

Podobně bychom mohli rozřazovat otázky dle Weiss, C. (1998) do jím uváděných pěti kategorií otázek:²⁸

a) proces programu, b) výsledky programu c) přiřazení výsledků programu d) spojení mezi procesem a výsledky e)

vývětení a doplňkové otázky ohledně vedlejších efektů. Dále bychom mohli rozřazovat otázky dle a) deskriptivního,

b) kauzálního a c) normativního charakteru dle Wahl, K. et al. (1999a).

Podrobnější informace k teoretické literatuře a volbě otázek je v kapitole této disertační práce *Teorie vyhodnocení (evaluace) veřejných výdajových programů* a zejména v subkapitole *Evaluční otázky*.

II PARADIGMA METODOLOGICKÉHO PŘÍSTUPU PŘEDKLÁDANÉ PRÁCE

Paradigma této disertační práce je **paradigma konsensuální**. Ve vztazích utvářejících společenské instituce se snaží zdůrazňovat vztahy spolupráce a hledání společenského konsensu.

Velká část vědecké obce se domnívá, že podat celkový a úplný výklad společenského jevu je nemožné. Poznání bude vždy dílčí, redukované, i když postupně jej můžeme doplňovat. Existují různá nejobecnější filozofsko-metodologická východiska a pojetí, která se odrážejí ve teoretických výkladech i v samé volbě jednotlivých teorií. Nauka o paradigmatech v historickém pojetí vědy podle T. S. Kuhna nazývá vědecké paradigma jako „způsob vidění světa“ vědcem, jako celek poznatků a s nimi spjatých vědeckých postupů, které si vědec osvojí a které uplatňuje ve své vědecké praxi. Současně je to soubor historicky vzniklých praxí rozvíjení vědy v určitém období. Paradigma je určující pro výběr a formulaci problémů v daném období a obsahuje i kritéria, zda jsou řešení daných problémů přijatelná.“²⁹ Paradigma znamená tedy nejen způsob chápání společenského jevu, ale i ovlivňuje či přímo podmiňuje stanovení základních přístupů k zkoumání.

Paradigma je důležité z hlediska koncepce společenských jevů (tedy i jevu jako je environmentální politika). Paradigma se promítá i v hledání praktických nástrojů ovlivnění vývoje společenských jevů, tedy i v zkoumání a volbě nástrojů environmentální politiky. Z tohoto pohledu je důležité, zda paradigma zvýrazňuje spolupráci ve vztazích či zvýrazňuje soupeření ve vztazích. Zatímco konsensuální paradigma vychází z předpokladu, že vztahy utvářející existující společenské instituce jsou vztahy spolupráce, konfliktualistické paradigma vychází z předpokladu, že dominují vztahy soupeření (vztahy konfliktní či kompetitivní). „Konsensuální paradigma vychází z dominance vztahů spolupráce. Jestliže rozhodující jsou vztahy spolupráce, pak musí existovat koordinátor, který bude omezovat jednotlivé subjekty v jejich živelném působení“³⁰ Předkládaná studie tedy zkoumá environmentální politiku a roli veřejné autority při volbě nástrojů v rámci konsensuálního paradigmatu.

²⁸ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 75-77.

²⁹ Fajkus, B. (2005): Filosofie a metodologie vědy. Vývoj, současnost a perspektivy. Academia, Praha, p. 118-123.

³⁰ Nový, I., Surynek, A. (2005): Sociologie pro ekonomy a manažery. Grada Publishing, Praha, p. 245-248.

VI. PŘEDMĚT VÝZKUMU - ZAŘAZENÍ DO RÁMCE POLITIKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

1 SPECIFIKUM OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY V UŽITÍ EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ

Ochrana přírody a krajiny je specifická v oblasti užití ekonomických nástrojů. Využívá hlavně podpory, (zejména dotace, a nikoliv jiné nástroje (jako jsou poplatky, převoditelná práva apod.). Někdy se ovšem uvádí, že poplatky za zábor zemědělské a lesnické půdy jsou veřejným příjmem ze složky příroda a krajina, jsou tedy i motivačním ekonomickým nástrojem ve vztahu k uživatelům půdy³¹. Hlubší diskuse této problematiky je nad rámec této studie. Každopádně, oproti jiným složkám životního prostředí (vodní prostředí, ovzduší), které využívají širší škálu ekonomických nástrojů, je zřejmá dominance podpor, konkrétně dotací v ochraně přírody a krajiny. Volba tohoto typu nástrojů (tj. dotací) je zdůvodňována obtížností rozdělení environmentálních přínosů a nákladů z existence biodiversity na určitého jednotlivce či skupinu. Vybrané ekonomické nástroje v této práci jsou tedy všechny výdajovými programy, nikoliv jinými typy ekonomických nástrojů.

2 MÍSTO VYBRANÝCH NÁSTROJŮ V POLITICE ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

V této studii se zabýváme politikou životního prostředí. Sledujeme, co a jak řeší zvolené nástroje v kontextu celkové politiky životního prostředí. Politika životního prostředí je určitým rámcem pro řešení problémů, disponuje více nástroji, tzv. nástrojovým mixem. Ekonomické nástroje jsou součástí tohoto mixu. Nelze však aplikovat odděleně bez vědomí souvislostí. Uplatnění ekonomických nástrojů se uskutečňuje s uvážením nástrojů přímé regulace (zákony a vyhlášky stanovující zákazy, příkazy, standardy, povinné postupy apod.) i s uvážením nástrojů jiných (např. osvětově-vzdělávacích).

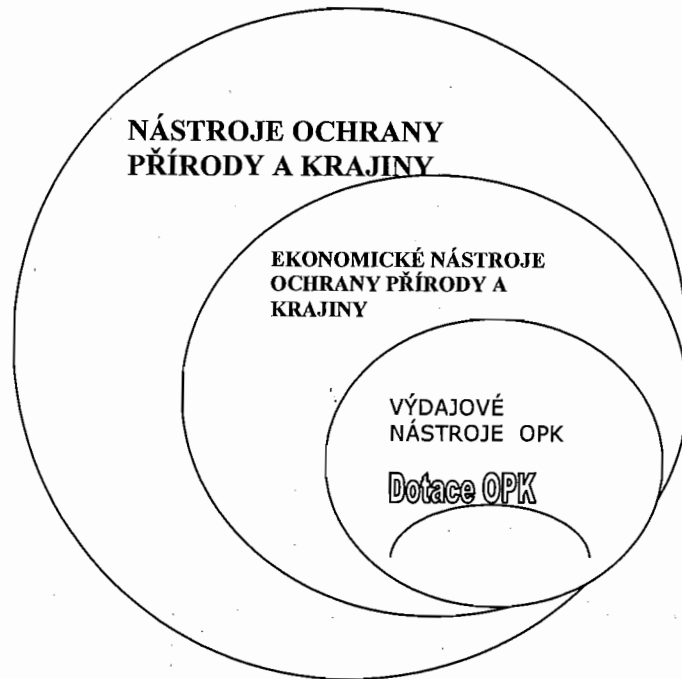
Graficky bychom mohli vyjádřit jednotlivé úrovně v rámci politiky životního prostředí:



³¹ Pozn.: V rámci Státního fondu životního prostředí ČR se poplatky ze záboru zemědělské a lesnické půdy administrativně přiřazují ke složce Příroda a krajina (ve stejné složce, ale na výdajové straně je dotační titul Program péče o přírodní prostředí).

Ekonomické nástroje ochrany přírody a krajiny (OPK) jsou tedy částí (podmnožinou) ekonomických nástrojů politiky životního prostředí (která usiluje o rovnováhu jednotlivých složek, jako je ochrana ovzduší, vody, přírody a krajiny, atd.). Současně ekonomické nástroje politiky životního prostředí jsou jen částí nástrojů politiky životního prostředí. Například krajinotvorný výdajový program (ekonomický nástroj) existuje vedle legislativní ochrany zvláště chráněných druhů, která zakazuje ničit stanoviště kriticky ohrožených živočichů (legislativní nástroj přímé regulace).

Teoreticky bychom mohli zobrazit pozici **dotací** v ochraně přírody a krajiny také viz níže:



Uvědom, jak již zmíněno, specifikem ochrany přírody a krajiny je dominance dotačních podpor (dotací). **V praxi** tedy dotace OPK představuje rozhodující část ekonomických nástrojů ochrany přírody a krajiny. Pro názornost si uvedme **příklady** na různých úrovních -

Nástroje ochrany přírody a krajiny:

- legislativní nástroj zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (přikazující, m.j., zvláštní ohledy ke kriticky a silně ohroženými živočichům a rostlinám, povinnost zdržet se destruktivního jednání)
- ekonomický nástroj Program péče o přírodní prostředí SFŽP (nabízející finanční podporu pro environmentálně příznivé aktivity)

Ekonomické nástroje ochrany přírody a krajiny:

- příjmový nástroj poplatky za zábor půdy odstupňované dle jejího ekologického významu (v Spolkové republice Německo, tzv. Hessenská metoda)
- výdajový nástroj krajinotvorný program (Program revitalizace říčních systémů, Program péče o krajinu), nabízející finanční podporu pro environmentálně příznivé aktivity

Výdajové nástroje ochrany přírody a krajiny:

- kompenzace za škody na lidském majetku způsobené některými druhy živočichů (vydra, bobr, rys)
- dotace na environmentálně příznivé aktivity v zemědělství (agroenvironmentální programy) či rybníkářství (akva-environmentální programy, teoreticky možné dle legislativy EU)
- podpory v oblasti bankovních úroků a záruk (v oblasti ochrany přírody a krajiny, v užším slova smyslu, neužíváno)

Dotace v ochraně přírody a krajiny

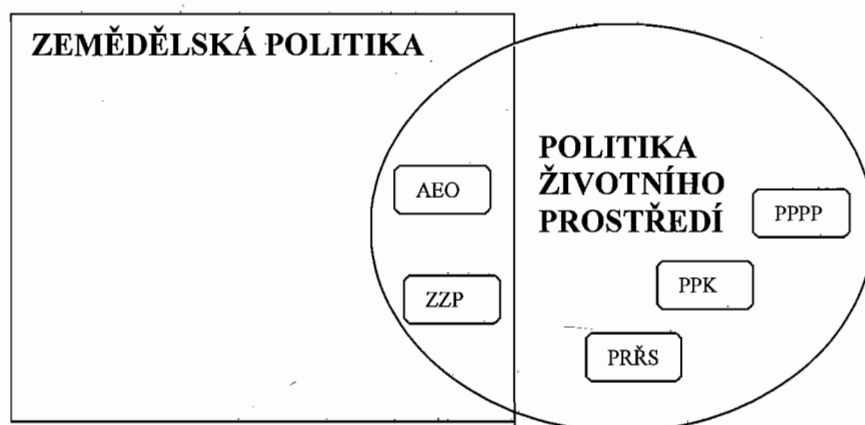
- krajinotvorné programy
- agroenvironmentální programy

Pozn.: S financováním ochrany přírody a krajiny, stejně jako ochrany životního prostředí obecně, souvisí samozřejmě nejen programové, ale i neprogramové, institucionální, financování. Předmětem zájmu této práce je programové financování.

3 PROLÍNÁNÍ SEKTOROVÝCH POLITIK A MÍSTO VYBRANÝCH EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ

Daný ekonomický nástroj někdy nepůsobí v rámci pouze v rámci jedné politiky. Příkladem nástroje, který je předmětem zájmu více než jednoho sektoru jsou agro-environmentální opatření. Přestože tato opatření jsou administrována sektorem zemědělství, na jejich aplikaci spolupracuje i sektor životního prostředí. Tak například zalesňování zemědělské půdy, administrované sektorem zemědělství, má významné environmentální dopady. Proto je předmětem pozornosti a vlivu sektoru životního prostředí, avšak v praxi zatím nedochází ke spolupráci sektorů.

Graficky bychom mohli znázornit prolínání sektorových politik a pozici zvolených nástrojů následovně:



VII. ROZBOR VĚDECKÉ A ODBORNÉ LITERATURY

I. ÚVOD DO LITERÁRNÍHO ROZBORU

Zdroje pro tuto práci jsou poměrně skrovné. Existuje jen málo literárních či jiných informací, které by se vnovaly přímo tématu. Byly však identifikovány zdroje, které mohou být určitým východiskem ke zkoumání, ať již jako prameny dat nebo jako metodické náměty. V této literární rešerši proto prozkoumáme následující pojednání na následující témata:

- teoretická zdůvodnění vládní intervence v ekonomii
- teorie, účel a principy environmentální politiky
- teorie vyhodnocení (evaluace) veřejných výdajových programů
- ekonomické nástroje environmentální politiky
- vyhodnocení výdajových programů v mezinárodní praxi
- Indikátory biodiversity jako podklad pro vyhodnocení výdajových programů

Pojednáme tedy o základních teoretických východiscích našeho zkoumání. Tato východiska zahrnují ekonomický koncept *externalita a úlohy státu (vlády) při ochraně životního prostředí*. Stát je tvůrcem (státní) environmentální politiky (politiky životního prostředí). *Environmentální politika* má rovněž svou teorii a může být i předmětem teoretického zkoumání. Environmentální politika disponuje různými *nástroji*. Ekonomické nástroje jsou součástí veřejných financí, v našem případě se zabýváme veřejnými financemi v oblasti životního prostředí. *Výdajové ekonomické nástroje* jsou jen podskupinou velké skupiny ekonomických nástrojů. V části rešerše si proto ujasníme jejich místo mezi dalšími ekonomickými nástroji. Prozkoumáme, co je vnímáno či definováno jako ekonomický nástroj v ochraně životního prostředí. Vyhledáme ekonomické nástroje, které se týkají přímo ochrany přírody a krajiny, resp. biodiversity. Je zřejmé, že složka *příroda a krajina* byla poměrně opomíjena oproti jiným složkám životního prostředí při doavadním zkoumání ekonomických nástrojů. Budeme proto zjišťovat, co bylo vykonáno v tomto směru v zahraničí.

Vyhodnocení dotačních titulů je důležité pro optimální alokaci finančních zdrojů. Stejně jako komplexní výdajové programy je i evaluace takovýchto programů poměrně novým tématem, nejen v České republice, ale i v jiných částech světa. V části rešerše tedy pojednáme na téma *evaluace výdajových programů*. Pokusíme se přitom vztáhnout obecné poznatky z evaluací na nástroje politiky přírody a krajiny. Kromě literatury, která pojednává o evaluaci (vyhodnocení) výdajových programů teoreticky a obecně, si prezentujeme také poznatky z vyhodnocování výdajových programů v mezinárodní praxi (Evropská Unie, OECD aj.). Vzhledem ke klíčovému významu biodiversity v ochraně přírody, budeme zjišťovat jaké ukazatele biodiversity nám mohou napomoci při vyhodnocování výdajových programů.

Pro metodický rozbor v disertační práci bylo zvoleno pět významných dotačních titulů. Jsou to tři národní dotační programy: *Program péče o krajinu, Program revitalizace říčních systémů a Program péče o přírodní prostředí, ochrana a využívání přírodních zdrojů SFŽP*. Dále to jsou dva „evropské“ tituly: *Agro-environmentální opatření a Zalesňování zemědělské půdy*, které byly v období 2004-2006 součástí Horizontálního plánu rozvoje venkova. Tyto vybrané tituly jsou analyzovány v hlavní části disertační práce (mimo rešerši), přičemž obecné poznatky z literární rešerše budou dle možnosti aplikovány při vyhodnocování.

Literární rozbor nám poskytne určité základní poznání, na které může být navázáno v následující analýze vybraných dotačních titulů, případně i v jiných pracích s obdobným zaměřením.

Technická poznámka k odrážce ve tvaru klínu:

- Tento typ odrážky se používá v případech, kdy autor disertační práce (JM) přerušuje shrnutí či citace z literatury a mohlo by být nejasné, že se jedná o komentář JM. Tento typ odrážky tedy zdůrazňuje, že se jedná o komentář JM k pojednanému autorovi. V jiných případech by to mělo jasně z kontextu.

2 TEORETICKÁ ZDŮVODNĚNÍ VLÁDNÍ INTERVENCE V EKONOMII

Dříve než přejdeme do oblasti veřejné politiky, podívejme se stručně do oblasti ekonomické teorie, konkrétně na obvyklé zdůvodnění vládních³² (státních) zásahů. Mezi tyto zásahy (*intervence*) patří i veřejné výdajové programy.

V současném světě všechny vlády intervenují do ekonomiky. Základní uváděná zdůvodnění jsou existence *externalit* v tržním hospodářství a ohledy k *distribučním dopadům trhu* v souvislosti se sociální rovností či spravedlností. V oblasti ochrany životního prostředí je role vlády často teoreticky spatřována v řešení *externalit*. Od vlády se očekává, že bude potlačovat negativní externality a podporovat pozitivní externality. (V návaznosti na téma naší práce bychom mohli nazírat jako *externalitu* např. redukci či zvýšení biodiversity při zemědělské či lesnické činnosti. *Vládní intervencí* je pak konkrétní výdajový program.) V ekonomických a hospodářsko-politických textech můžeme obvykle nalézt dva termíny: *selhání vlády* a *selhání trhu*. *Selhání vlády* je novější ekonomický termín pro prastarý problém špatné vlády (tj. vlády činící špatná rozhodnutí dle určitých kritérií). Také v souvislosti s veřejnými výdajovými programy je možno v některých programech hovořit o selhání vlády. Zda došlo k selhání, či částečnému selhání vlády v případě konkrétních programů, bude koneckonců zjišťovat i tato disertační práce. Nyní si však zaměříme na uváděné případy *selhání trhu*, které jsou součástí mnoha ekonomických učebnic. Odborný text³³ sumarizuje zdůvodnění vládních intervencí³⁴ v důsledku selhání trhu³⁵:

- trhy neprodukují některé „žádoucí“ komodity/statky, přičemž „žádoucí“ je posuzováno dle nějakého principu, který je nadřazen momentální individuální preferenci.
- trhy nedostatečně zásobují určitými statky.
- trhy vytvářejí nadprodukcii určitého statku (to zejména v případě, když statek má negativní externí efekty či náklady).
- existence nedostatečné/nedokonalé informace (existuje tehdy, když dodatečná informace by změnila chování (např. ochotu platit) jednotlivce).
- trhy produkují sociální nerovnost.

Dle environmentálního ekonomy Pearce, D. (1994) tedy: „*Vlády intervenují, aby dodaly žádoucí a veřejné statky, aby omezily produkci zboží s externími náklady, aby poskytly informaci, která umožní lépe informovanou volbu, aby vytvořily majetková práva, která by jinak neexistovala nebo byla nedokonale definována a aby ovlivnily distribuci příjmů.*“

- Pokud výše uvedené vztáhneme k tématu této studie, tj. k ochraně přírody a krajiny, vlády intervenují (např. pomocí výdajových programů či direktivní legislativy), aby poskytly žádoucí veřejný statek, jako je biodiversity nebo harmonická krajina. Vlády rovněž intervenují, aby omezily aktivity, které mají jako vedlejší nezamýšlený produkt znehodnocení biotopu. Dále mohou financovat z veřejných zdrojů environmentální osvětu (za účelem lépe informované volby chování či spotřeby). Také je možno diskutovat, zda bychom mohli využít majetkových práv v souvislosti s ochranou biodiversity.

Strečková, Y, Malý, I. (1998) píší ve věci tzv. *selhávání trhu*: „*tržní mechanismus tenduje ke krátkodobému horizontu, k dosažení krátkodobého zisku. Absolutní převaha zájmu jednoho producenta ho činí mla*

³² Pozn.: v ekonomické teorii má výraz „vláda“ širší význam než jen označení jedné instituce výkonné moci (sbor ministrů + ministerský předseda). Zahrnuje i další instituce, které zasahují do fungování tržního hospodářství (zastupitelské sbory, vč. místní samosprávy, regulativní a administrativní instituce, příp. soudy, aj.). V této souvislosti si většinou za výraz „vláda“ můžeme dosadit také výraz „stát“.

³³ Pearce, D. et al. (1994): *Project and Policy Appraisal: Integrating Economics and Environment*. OECD, Paris, p. 227-229.

³⁴ Pozn. JM: Zdůvodnění či ospravedlnění zásahů vlády (státu) do ekonomiky může být samozřejmě více či méně subjektivní. Řada zásahů (vládních intervencí) je důsledek politického procesu, kde političtí spojenci vlády jsou „odměněni“ a její odpůrci tráfi. Popisem tohoto procesu se zabývají některé proudy politické ekonomie, často uváděnou osobností je Buchanan.

³⁵ Pozn. JM: V teoriích ani v praxi není konsensus o tom, co je a co není *selhání trhu*, ani o tom, ve kterých oblastech života lidské společnosti má smysl o fungování trhu hovořit. Není ani shoda o tom, zda trh selhává. Rovněž tak není v teoriích shoda v problematice externalit; v jejich rozsahu, způsobu řešení či smyslu konceptu jako takového.

...vlivem na negativní důsledky určitého ekonomického chování z hlediska dlouhodobějších horizontů. Je nedostatečný ve vztahu k ekonomickému růstu, ale málo citlivý k ekonomickému rozvoji, který v sobě již skrývá prvky kvalitativního charakteru (životní prostředí, kvalita lidského potenciálu, etika ekonomických vztahů). Tržní mechanismus sám o sobě nezajišťuje dostatečné množství statků, z jejichž existence objektivně, ze samé podstaty tohoto statku nemá užitek pouze spotřebitel, který si tento statek koupí. Tržní mechanismus selhává i ve vztahu ke kultivaci některých složek lidského potenciálu, zvláště ke složce hodnotově orientační a sociálně odpovědné, což s sebou přináší nejen etické, ale i ekonomické důsledky, které se v konečné podobě projeví jako důsledky politické.³⁶

- Máme-li vztáhnout výše uvedený citát k oblasti ochrany přírody a krajiny, pak si všimneme problému *krátkodobého horizontu* (vs. dlouhodobé dopady a aspekty vývoje biodiversity). Dále si povšimneme problému *nedostatečného množství statků* v důsledku nevyhnutelnosti ze spotřeby neplatičů³⁷ (užitek z případného „nákupu“ ekosystému, nepřípadně výlučně platícímu. A nakonec ještě ke zmínce o *hodnotově orientační složce, etických a politických důsledcích* - etické důvody, jsou kromě ekonomických, ekologických a estetických jedním z důvodů ochrany přírody. Výše uvedené samozřejmě není vyvracením důležité pozitivní funkce trhu (jakožto zřejmě nejefektivnějšího alokačního mechanismu v hospodářských dějinách společnosti), nicméně upozorňuje, že působení trhu nelze nekriticky absolutizovat. Vládní intervence, např. formou ekonomických nástrojů, vč. výdajových programů, mají tudíž za cíl působit tam, kde trh tzv. selhává.

Mladíková, L. (2000)³⁸ řadí mezi nejčastěji uváděné příčiny tržního selhání vedle monopolní síly a asymetrických informací také externalitu a veřejné statky. Zmiňuje se rovněž o konfliktu mezi (ekonomickou) efektivností a spravedlností.

Vorlíček, J., Vostrovská, Z. (2005)³⁹ uvádí, že jako hlavní důvody státní hospodářské politiky (tj. buď regulace či dokonce nahrazení trhu státem) se obvykle považují: tržní selhání, externalita a veřejné statky.

- Opět, máme-li tu vztáhnout téma naší práce k výše uvedeným pojmům z učebnic mikroekonomie a hospodářské politiky - externalita a veřejné statky jsou součástí zdůvodnění vládních intervencí v oblasti ochrany přírody a krajiny. Pojem spravedlnost, tedy termín spíše etický než ekonomický, se pak užívá v oblasti práv zvířat⁴⁰.

Hročeková, Y., Malý, I. (1998) zmiňují ekonomický termín - tzv. statky pod ochranou (záslužné statky, preferované statky, angl.: merit goods): „V některých případech sahají vlády při ovlivňování výsledné alokace až k tak krajním metodám, jako je zákaz spotřeby některých statků (řízení motorových vozidel pod vlivem alkoholu ...)... nebo naopak přikazují spotřebu jako povinnou (povinná školní docházka, očkování ...). Přičinou je zde zpravidla nějaký mimořádný zájem společnosti, který způsobuje, že v daném případě je porušena jiná zcela základní zásada, ... tj. suverenita individuálního spotřebitele. Děje se tak především v těch případech, kdy jsou „společenské“ preference dostatečně jasné a intenzivní: ochrana těch, kteří se nemohou suverénně rozhodovat (děti postižení), prevence, resp. snižování rizika ohrožení významných společenských hodnot (život, zdraví, demokracie, náboženství)...“⁴¹

- Máme-li vztáhnout výše uvedený citát k oblasti životního prostředí, zdá se, že pojem statky pod ochranou v současnosti začíná zahrnovat i ochranu biodiversity, ochranu vzácných druhů apod. Zákaz spotřeby některých statků může být chápáno jako zákaz lovu některých živočichů či záboru některých biotopů. Povinná spotřeba se může týkat nejen čistících zařízení, ale i environmentálně šetrných technologií v zemědělství atd. Můžeme také diskutovat, zda zemědělci v rámci výdajového

³⁶ Hročeková, Y., Malý, Y. et al. (1998): Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Computer Press, Praha, p.15-16.

³⁷ Pozn.: v ekonomické teorii se toto někdy nazývá problém černého pasažéra (angl.: free rider)

³⁸ Mladíková, L. et al. (2000) Mikroekonomie. Základní kurs. Melandrium. Praha, p. 214-238.

³⁹ Vorlíček, J., Vostrovská, Z. (2005): Úvod do hospodářské a sociální politiky. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha, p. 15-33.

⁴⁰ Pozn.: Termín „práva zvířat, právo druhu na existenci“ apod. jsou neakceptovatelné pro některé autory, kteří tvrdí, že právo může existovat jen ve vztahu k člověku a k projevu lidské vůle. Nicméně v praxi existují již některé zákony a politiky, které mají za cíl zaručit zvířatům určitý standard zacházení (zákony na ochranu zvířat proti týrání, welfare-ová směrnice Evropské unie). Hnutí „za práva zvířat“ je pak nepominutelným politickým prvkem v některých vyspělých zemích.

⁴¹ Hročeková, Y., Malý, Y. et al. (1998): Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Computer Press, Praha, p. 48.

programu údržby krajiny vytvářejí tzv. záslužné statky. Tedy i zde můžeme nalézt ekonomickou terminologii relevantní pro oblast přírody a krajiny.

Hájek, M. (2000) uvádí „... úloha státu při ochraně životního prostředí vyplývá ze zajišťování veřejného zájmu představujícího zdravé životní prostředí, který nemůže být řešen pouze tržními vztahy v ekonomice. Z teoretického pohledu se jedná o řešení problematiky působení externalit.“⁴² ... „Výskyt externality vyvolává nutnost stanovení pravidel či uplatnění nástrojů, kterými budou externality vhodně regulovány a kde bude tržní prostředí využito k optimalizaci nákladů a výdajů ... lze předpokládat, že stát hájí zájmy životního prostředí jako celku, tj. nejen otázky přímo spojené se zdravím lidí v daném regionu, ale také řešení globálního oteplování Země, otázek spojených s biodiverzitou atd.“⁴³

Eppink, F., Bergh, J. (2006)⁴⁴ sdělují, že jednotlivec obecně nepozoruje dopady svých aktivit na environmentální podmínky, které určují biodiverzitu mimo jeho pozemek. Jednotlivec také nemůže řídit/kontrolovat aktivity osob mimo jeho pozemek, které ovlivňují biodiverzitu na jeho pozemku. Tzv. prostorové externality vznikají, když ekosystémy a jejich funkce jsou ovlivněny aktivitami ve větší či menší vzdálenosti. Takovéto externality, tvrdí autoři, jsou zvláště relevantní pro flóru a méně pro faunu, neboť znečištění přes spodní vodu nebo ovzduší přímo ovlivňuje flóru, ale má jen nepřímý vliv na faunu.

Kolstad, C. (2000) píše o selhání trhu (angl.: market failure) ve vztahu k životnímu prostředí a rozebírá termín veřejné negativní statky/ či „veřejná zla, zlostatky“ (angl.: public bads) a také externality. Konstatuje, že „navzdory ctnostem cenového systému při rozhodování o produkci a spotřebě zboží, cenový systém vždy nefunguje či není vždy žádoucí na něj spoléhat. Tato selhání/porucha (angl.: breakdown) může nastat buď na spotřební či výrobní straně trhu.“⁴⁵

Kolstad, C (2000) se rovněž zabývá možnými řešeními jako je alokace majetkových práv, pigouviánské poplatky (i ve srovnání s dotacemi), přímá regulace atd.

Na možnou problematičnost či iracionalitu veřejných intervencí ve smyslu prosazování deklarovaných veřejných zájmů nás upozorňuje ekonomická teorie veřejné volby (angl.: public choice). Uvádí, že politici maximalizují především svůj užitek. Jsou motivováni osobním zájmem a snahou udržet se ve svém úřadě. Jejich rozhodování odráží zájmy mediánového voliče, lobbyistických skupin a úřednické byrokracie. Politicko-ekonomická teorie či škola veřejné volby tedy usiluje o vysvětlení jevu, který se v jiných případech nazývá „selhání vlády“.

Buchanan, J. (2001) ovšem uznává existenci externalit, byť jeho pohled na ně je v řadě aspektů odlišný od jiných autorů, a vyjadřuje přítomnost externality následujícím způsobem:⁴⁷

$$u^A = u^A (X_1, X_2, \dots, X_m, Y_1)$$

Zápis konstatuje, že užitek (angl.: utility) jednotlivce A, je závislý na „aktivitách“ (X_1, X_2, \dots, X_m , které jsou výlučně pod jeho vlastní kontrolou nebo autoritu, ale také na jiné jednotlivé aktivitě Y_1 , která je dle definice pod kontrolou druhého jednotlivce B, u kterého je předpoklad, že je členem stejné sociální skupiny.

Buchanan, J. (2001) současně sděluje, že za normálních okolností užitek A závisí také na jiných aktivitách jednotlivce B, kromě Y_1 , a navíc také na aktivitách jiných stran. To znamená, že užitková funkce jednotlivce A obecně zahrnuje proměnné:

$$Y_2, Y_3, \dots, Y_m; Z_1, Z_2, \dots, Z_m)$$

⁴² Hájek, M. (2000): Efektivnost výdajů z veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí. Univerzita J. E. Purkyně v Ústí n. L., Ústí n. Labem, p. 7.

⁴³ Eppink, F., Bergh, J. (2006): Ecological theories and indicators in economic models of biodiversity loss and conservation: A critical review. In: Ecological Economics, 61, 3/2006, p. 285.

⁴⁵ Kolstad, C. (2000): Environmental Economics. Oxford University Press. New York/Oxford, ISBN 0-19-511954-1, p. 78.

⁴⁶ viz např. Buchanan, J. (2000): Politics as Public Choice. Liberty Fund, Indianapolis, p. 62-70, 281-296, nebo viz Buchanan, J., Tullock, G. (1999): The Calculus of Consent. Liberty Fund, Indianapolis, p. 282-294, anebo viz Ochrana, F. (2003): Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Ekopress, Praha, p. 11-82.

⁴⁷ Buchanan, J. (2001): Externalities and Public Expenditure Theory. Liberty Fund, Indianapolis, p. 110.

Buhaman, stejně jako jiní ekonomové, se dotýkal ve svých statích problematiky znečištění, ale problematikou biodiversity se patrně nezabýval. Ovšem, tento ekonom a později i držitel Nobelovy ceny již v roce 1971 věděl, že: „*Ekologie je zcela legitimní věda*“⁴⁸.

Buhaman, J., Tullock (1999) upozorňují, že redistributivní akce vlády může také vyvolat externí náklady⁴⁹.

Tietenberg, T. (1996)⁵⁰ se také zabývá selháním trhu a selháním vlády. Zmiňuje i problematiku dobývání renty (politicky lobujícími skupinami producentů a konzumentů), o které pojednávají autoři školy veřejné volby. Také zvažuje, zda ochrana přírody (angl.: nature conservancy), která je veřejným statkem, může být poskytována privátní institucí. Na příkladu americké nevládní organizace The Nature Conservancy, je vlastní a spravuje mnoho ekologicky cenné půdy, dokazuje, že může. V závěru svého příkladu však dodává, že teorie veřejných statků nám připomíná, že kdyby toto byl jediný přístup k zachování biologické diversity, znamenalo by to zachování méně než efektivního množství.

Štrecková, Y, Malý, Y et al. (1998)⁵¹ uvádí tyto důvody pro selhání vlády (tj. důvody, které vedou k tomu, že vládní intervence nedosahují svých zamýšlených cílů):

- omezené informace (nedokonalé teorie, neúplná znalost skutečného průběhu procesů, faktor zpoždění)
- omezená možnost kontrolovat resp. řídit reakce soukromého sektoru
- omezená možnost kontroly byrokratického aparátu (tj. omezená kontrola nad částí sama sebe, legislativní proces může být ovlivněn relativně autonomními subjekty - (nevolenými) úředníky, kteří mohou být do značné míry vedeni vlastními zájmy)
- omezení vyplývající z podstaty politického procesu (politické rozhodování je kompromisem, existují nátlakové skupiny, dlouhodobá konsistentní politika je v podstatě nemožná)

➤ Pro naši studii si ve výše položeném odstavci věnovaném selhání vlády povšimněme pojmů, které mohou být relevantní pro případ ekonomických nástrojů:

Omezené informace mohou být problémem při designu i při vyhodnocování ekonomických nástrojů na ochranu přírody a krajiny. Můžeme si přitom klást otázky jako: Byl proveden dostatečný průzkum (biologický, sociologický, ekonomický), aby nástroje byly nastaveny optimálně? Anebo nám některé informace chybí?

Omezená možnost kontroly soukromého sektoru vyvolává otázky, jakým způsobem bude možno kontrolovat dodržování daných pravidel, jaké vedlejší nezamýšlené efekty vlivem přizpůsobení soukromého sektoru mohou nastat apod.

Omezená možnost kontroly byrokratického aparátu klade otázky jak ohledně efektivnosti administrace nástroje, tak ohledně rizika klientelismu u výběrových dotací atd.

Omezení vyplývající z podstaty politického procesu se odráží do kompromisů mezi environmentálními a jinými cíli ekonomického nástroje, nejistoty trvání nástrojů v čase apod.

Höderbaum, P. (2000)⁵² píše, že vysvětlovat specifické environmentální problémy buď jako selhání trhu, nebo selhání vlády jsou součástí (redukcionistického) neoklasického ekonomického paradigmatu. Navrhuje komplexnější pohled na environmentální a společenské problémy, kde by byly zahrnuty: selhání světového názoru (angl.: worldview), selhání ideologie, selhání vědy obecně a jejích specifických paradigmat, institucionální selhání (zde zařazuje selhání trhů a vlády, dle neo-klasické teorie), selhání jednotlivců v jejich specifických rolích a celkových životních stylech a selhání organizací různého druhu. Současně upozorňuje, že jiné společenské disciplíny než ekonomie se začínají prosazovat v dialogu ohledně environmentálních témat a dokonce se stávají konkurentem neo-klasickému pojetí v ekonomice (tedy i v hospodářské politice).

Na závěr subkapitoly si uvedme, že Pearce, D. (1994) konstatuje: „*veškerá vládní intervence má být vyhodnocena, co se týče nákladů a přínosů, neboť intervence sama o sobě není bez nákladů, ani pro vládu*“

⁴⁸ Buhaman, J. (2001): Externalities and Public Expenditure Theory. Liberty Fund, Indianapolis, p. 3.

⁴⁹ Buhaman, J., Tullock, G. (1999): The Calculus of Consent. Liberty Fund, Indianapolis, p. 201.

⁵⁰ Tietenberg, T. (1996): Environmental and Natural Resource Economics. HarperCollins College Publishers, New York, p. 40-65.

⁵¹ Štrecková, Y., Malý, Y. et al. (1998): Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Computer Press, Praha, p. 48-49.

⁵² Höderbaum, P. (2000): Ecological economics. Earthscan Publications, London, p. 14-17.

ani pro regulované strany.“⁵³ Tato citace nás již přenáší do oblasti evaluace⁵⁴, tj. vyhodnocení vládních programů. Vládní veřejné výdajové programy mají samozřejmě svůj ekonomický rozměr (stránku nákladů, někdy i ekonomické cíle), bývají však zahrnovány spíše do oblasti environmentální politiky. Proto se budeme věnovat teorii environmentální politiky v následující části.

⁵³ Pearce, D. et al. (1994): Project and Policy Appraisal: Integrating Economics and Environment. OECD, Paris, p. 233

⁵⁴ Pozn.: slovo „evaluace“, angl. „evaluation“ se používá zpravidla pro vyhodnocení veřejných výdajových programů. Naproti tomu vyhodnocení dopadu direktivní regulace („legislativa příkazů, zákazů, omezení, povinných standardů a postupů“) vystupuje častěji pod označením RIA, angl. zkratka: Regulatory Impact Assessment, český překlad zatím nezaužíván.“

ÚČEL, TEORIE A PRINCIPY ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

1.1 DEFINICE ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

Často jsou nazývány nástrojem environmentální politiky, avšak co je environmentální politika ?

Podle Mirovitskaya, N., William, A. (2002) je to „vládní politika, která explicitně zamýšlí podpořit ochranu životního prostředí, ochranu přírody a racionální užití přírodních zdrojů. Nicméně, některé politiky, které mají konkrétně zaměřené na tyto cíle, mají přesto vážný dopad na životní prostředí, ochranu přírody a zdroje. Environmentální politika zahrnuje regulaci, která zakazuje nebo omezuje znečištění nebo vyčerpávání zdrojů, pobídkové politiky (vč. daňových opatření), které podporují environmentální zlepšení a chrání od znečištění a vyčerpávání zdrojů a také přímé vládní úsilí o vyčištění, ochranu a obnovu životního prostředí.“⁵⁵

Podle Rltacholová, I. et al. (2002) environmentální politika je „souhrn jednání, představ, koncepcí, strategií, cílů, zásad a dokumentů politických, hospodářských nebo zájmových subjektů (nejčastěji vlád, veřejné správy, regionů, vedení podniků) vyjadřujících jejich vztah k životnímu prostředí, reakci na problémy životního prostředí a vůli řešit je. V environmentální politice jsou obsaženy způsoby řešení problémů životního prostředí, priority, koncepce, reakce na související problémy (sociální, ekonomické, kulturní, etnické, etické, mezinárodní atd.) ...“⁵⁶

Ve Německé spolkové republice byla environmentální politika úředně definována jako „souhrn všech opatření, která jsou nutná:

- aby bylo zajištěno životního prostředí pro člověka, tak jak je potřebuje pro své zdraví a pro dlouhodobou lidskou existenci,
- aby byla půda, vzduch a voda, svět rostlin a zvířat byly chráněny před nepříznivým působením lidských zásahů a
- aby byly odstraněny škody a zápory lidských zásahů.“⁵⁷

V obecné rovině uvádí Prorok, V., Lisa, A. (2001)⁵⁸ tyto základní rysy politiky:

- politika je specifický druh činnosti zabezpečující realizaci určitých cílů
- politika je spojena s mocí, vlivem, autoritou
- politika je institucionalizovaná činnost realizovaná na určitém území
- politika je vztah
- politika obsahuje hodnoty

- Pro naši studii si ve výše položeném odstavci povšimněme pojmů, které budou významné při vyhodnocení ekonomických nástrojů. Politika směřuje k plnění určitých „cílů“. Z toho odvozujeme, že určité cíle jsou základním předpokladem smysluplné politiky. Politika je spojena s „mocí, vlivem, autoritou“, tedy účinný nástroj politiky být možno prosadit. V analýze nástrojů se budeme zabývat „institucemi“, které se politikou zabývají (nejen institucemi ve smyslu organizací, ale i právními institucemi) a také územním vymezením pro tento nástroj. Budeme se zabývat také vztahem mezi jednotlivými subjekty (veřejnou správou, příjemci dotací). „Politika obsahuje hodnoty“, tedy na rozdíl od některých ekonomických a jiných nauk netvrdí, že je hodnotově neutrální.

⁵⁵ Mirovitskaya, N., William, A. (2001) (eds.): Guide to Sustainable Development and Environmental Policy. Duke University Press. Durham/London., p. 186.

⁵⁶ Rltacholová, I., Branžovský, A., Hájek, M., Tošovská, E., Pulkrab, K., Kender, J. (2002): Výkladový slovník vybraných pojmů z oblasti environmentální ekonomie. Univerzita J. E. Purkyně v Ústí n. L., Ústí n. Labem, p. 103.

⁵⁷ Bundesministerium des Inneren: Reihe: Betrifft, Nr. 9: Umweltprogramm 1971, Budestagsdrucksache VI/2710, S. 6.

⁵⁸ Wleko, L. et al. (1992): Betriebliche Umweltökonomie, Verlag Vahlen, München, p. 13.

Prorok, V., Lisa, A. (2001): Základy politologie. VŠE v Praze, Praha, p. 60-61.

3-2 ÚČEL ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

Mezřický, V. (1997)⁵⁹ jmenuje tyto důvody:

- zanedbanost ekologických problémů
- omezenost finančních prostředků (snaha o co nejracionálnější alokaci zdrojů)
- časová naléhavost ekologických problémů
- mezinárodní závazky
- jednota životního prostředí (ŽP je) nedělitelný systém, existence potravních řetězců)
- nutnost koordinace činnosti veřejné správy
- signalizační význam ekopolitiky (signalizuje záměry veřejné správy podnikům, obcím i veřejnosti a dává jim možnost postupného přizpůsobení)

Dle Ritschelová, I. et al. (2002) koncepce současné politiky životního prostředí v ČR vychází z:⁶⁰

- dosud neuspokojivé kvality životního prostředí v mnoha parametrech
- závazků vůči Evropské Unii
- napětí vyvolaného globálními změnami životního prostředí
- požadavků spolupráce OECD a dalších mezinárodních organizací

Mirovitskaya, N., William, A. (2002) uvádí důvody v obecné rovině⁶¹:

- prevence (prevence negativní změny)
- neutralizace (angl.: mitigation, neutralizace či umenšení negativních dopadů změny)
- přizpůsobení (angl.: adjustment and adaptation, dočasná či trvalá akceptace změny a okamžité či pozvolné přizpůsobení akcí)

3-3 NĚKTERÉ OBLASTI TEORETICKÉHO ZKOUMÁNÍ V ENVIRONMENTÁLNÍ POLITICE

3-3-1 TEORIE ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

Pojem teorie environmentální politiky

Co chápeme pod pojmem **teorie** environmentální politiky ? Mezřický, V. (2005) sděluje, že „*Environmentální politika má již svou teorii, zobecňující zkušenosti a metody praxe. Patří sem jak analýza povahy politického cyklu v ekopolitice a role různých subjektů v tomto cyklu, tak zejména popis a hodnocení různých prostředků ekologické politiky.*“⁶²

- K výše uvedeným pojmům se vrátíme později v textu. Nyní ještě zmiňme některé jiné teoretické přístupy v souvislosti s environmentální politikou.

⁵⁹ Mezřický, V. (1997): Prostředky environmentální politiky (kap.). In: Dirner, V.: Ochrana životního prostředí. MŽP/Technická univerzita Ostrava, Ostrava, p. 296.

⁶⁰ Ritschelová, I., Hájek, M., Tošovská, E., Geuss, E., Černá, M., Pasquarello, T. (2002): Úvod do politiky životního prostředí. Environmentální management 1. Univerzita J. E. Purkyně v Ústí n. L., Ústí n. Labem, p. 81.

⁶¹ Mirovitskaya, N., William, A. (2001) (eds.): Guide to Sustainable Development and Environmental Policy. Duke University Press. Durham/London., p. 186. Pozn. JM: Autoři označují toto zdůvodnění jako *typy environmentálních politik*.

⁶² Mezřický, V. (2005): Teorie a praxe environmentální politiky (kap.). In: Mezřický, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, p. 55.

Teorie vztahu stát-skupina a teorie tří-dimenzionální moci

Carter, N. (2001)⁶³ píše, že v politologii je obvyklé vysvětlovat výsledky politiky jako důsledek mocenských vztahů mezi konkurenčními zájmy. Uvádí některé *teorie vztahu stát-skupina* (angl.: theories of state-group relations), konkrétně pluralistickou, neopluralistickou a Marxistickou, a také *teorii či model tří-dimenzionální moci* (angl.: theory of three-dimensional power), aby vysvětlil pokračující silný vliv tradičního paradigmatu v utváření výsledků environmentální politiky.

Tradiční paradigma environmentální politiky je charakterizováno následovně:

Vládní politiky (politická opatření, angl.: policies) jsou reaktivní, dílčí a taktické. Země nemá komplexní národní plán představující anticipační, komplexní a strategický přístup. Místo toho existuje specializovaná vláda, ministerstvo životního prostředí, a různé agentury, aby řešily environmentální záležitosti. Environmentální politika je považována za oddělenou oblast politiky. Agentury mají málo pravomocí ohledně rozhodování v jiných politických sektorech. Je málo koordinace různých politik ... vždy musí být dosažena rovnováha mezi ochranou životního prostředí a ekonomickým růstem, přičemž ekonomický růst má vyšší prioritu...“⁶⁴

Carter, N. (2001) pluralistický teoretický model nazírá veřejnou politiku jako výsledek konkurence mezi různými skupinami. V každé environmentální záležitosti existuje široká řada institucí, organizací a zájmových skupin, které se snaží ovlivnit utváření a implementaci environmentální politiky. Každá skupina má své zdroje, které má k dispozici, expertizu, finance, členstvo, veřejné mínění, aby ovlivnila výsledek politiky. Pluralistická teorie předpokládá, že politická moc je rozptýlena a žádná jednotlivá skupina či soubor zájmů nedominují proces rozhodování. Mnoho skupin může získat přístup ke vládě a, pokud jsou dostatečně rozhodné, většina skupin může dosáhnout přinejmenším některé ze svých cílů. Vláda má své vlastní preference v řadě témat, ale bude široce konzultovat a bude reflektovat silné vnější požadavky.

Carter, N. (2001), uvádí, že všechny skupiny nemají ovšem stejný vliv. Primární cíl jakékoliv vlády je řídit ekonomiku, takže v klíčových sektorech ekonomiky vláda pravidelně konzultuje a vyhledává spolupráci s podnikatelskými skupinami. Environmentální politika má často přímý vliv na podniky, takže tyto „často budou mobilizovat proti navrhované (nebo existující) regulaci nebo ekologickým daním, anebo aby získaly souhlas s novou výstavbou, jako je dálnice nebo přehrada.“⁶⁵ Pluralistická teorie (teorie pluralismu) říká, že podniky mají jak motivaci, tak prostředky, aby hrály aktivní roli v politickém procesu, ale nenazírá podniky jako privilegovaného účastníka politického procesu.

Carter, N. (2001) uvádí, že podniky mohou vyvíjet disproporcionální vliv ve srovnání s environmentalistickými skupinami, protože mají více zdrojů k dispozici. Pluralista by očekával, že když environmentální skupiny jsou schopny mobilizovat dostatek zdrojů (členů, příjmu, profesionální personál), aby kontrovaly síle podnikatelského sektoru, také oni by měly získat lepší přístup k vládě a odpovídající vliv přes výsledky politiky. V praxi však, v mnoha klíčových oblastech ovlivňujících životní prostředí, tyto „interní“ nátlakové skupiny, které operují nejbližší vládě se sestávají z několika málo mocných producentů zájmů. Vlády považují názory klíčových producentů skupin jako legitimní a důležité, a proto tyto skupiny mají výhody díky dobrému přístupu k ministrům a pracovníkům veřejné správy. Jsou pravidelně konzultovány vládními úředníky a mohou diskutovat záležitosti ovlivňující jejich zájmy. Naproti tomu, environmentální a spotřebitelské skupiny jsou často „vnějšími“ skupinami. Mohou být nuceni bojovat, aby jejich hlas byl vyslyšen vládou. V důsledku tohoto jsou odrážejí výsledky vládní politiky častěji zájmy producentů skupin než environmentalistů.

Carter, N. (2001) uvádí, že neo-pluralistická či strukturalistická teorie užívá dvou či tří-dimenzionálního modelu politické moci. Neo-pluralistická teorie vztahu stát-skupina říká, že podnikatelský sektor má moc nejen z titulu mobilizace zdrojů (viz pluralismus), ale také v důsledku strukturální moci. Jakákoliv vláda v liberální demokracii bude pravidelně dbát zájmů producentů ve svém rozhodování, neboť celková výkonnost ekonomiky ovlivní popularitu vlády a její šance pro znovuzvolení. V očekávání zájmů podnikatelského sektoru vláda bude do svého rozhodování zahrnovat zájmy podnikatelských skupin, aniž by

⁶³ Carter, N. (2001): The Politics of the Environment. Cambridge University Press, Cambridge, p. 170-178.

⁶⁴ Carter, N. (2001): The Politics of the Environment. Cambridge University Press, Cambridge, p. 169.

⁶⁵ Carter, N. (2001): The Politics of the Environment. Cambridge University Press, Cambridge, p. 170.

tyto musely přijmout jakoukoliv viditelnou akci či lobbying. *Dvou-dimenzionální teoretický model* ukazuje na vytýčování bariér v participačním procesu (zatímco *jednodimenzionální* se soustřeďuje pouze na mobilizaci zdrojů v otevřeném konfliktu v jasně vymezených záležitostech). Mocenské skupiny mohou udržovat řadu záležitostí mimo agendu participativního rozhodování. Producentké skupiny mohou potlačit možnost vzniku konfliktu politickými rutinami, posilovat dominantní hodnotové postoje a zájmy, či kooptovat potenciální protivníky. *Tří-dimenzionální model politické moci* zahrnuje jako třetí dimenzi možnost akceptace status quo (zopakujme si zjednodušeně - první dimenze: zdroje, druhá: dimenze: bariéry). Třetí rozměr spočívá v ovlivnění či vytvoření vědomí u potenciálních protivníků za účelem akceptace politické nerovnoprávnosti (pomocí mýtu, informační kontroly, ideologie). Vyvolává pocit bezmoci a pasivní akceptace situace. Opoziční skupiny dokonce ani neprezentují své odlišné názory ve formálním politickém procesu, neboť jsou fatalisticky předpokládají, že budou odmítnuty dominantními producentními zájmy.

Model politického trhu a volba nástrojů environmentální politiky

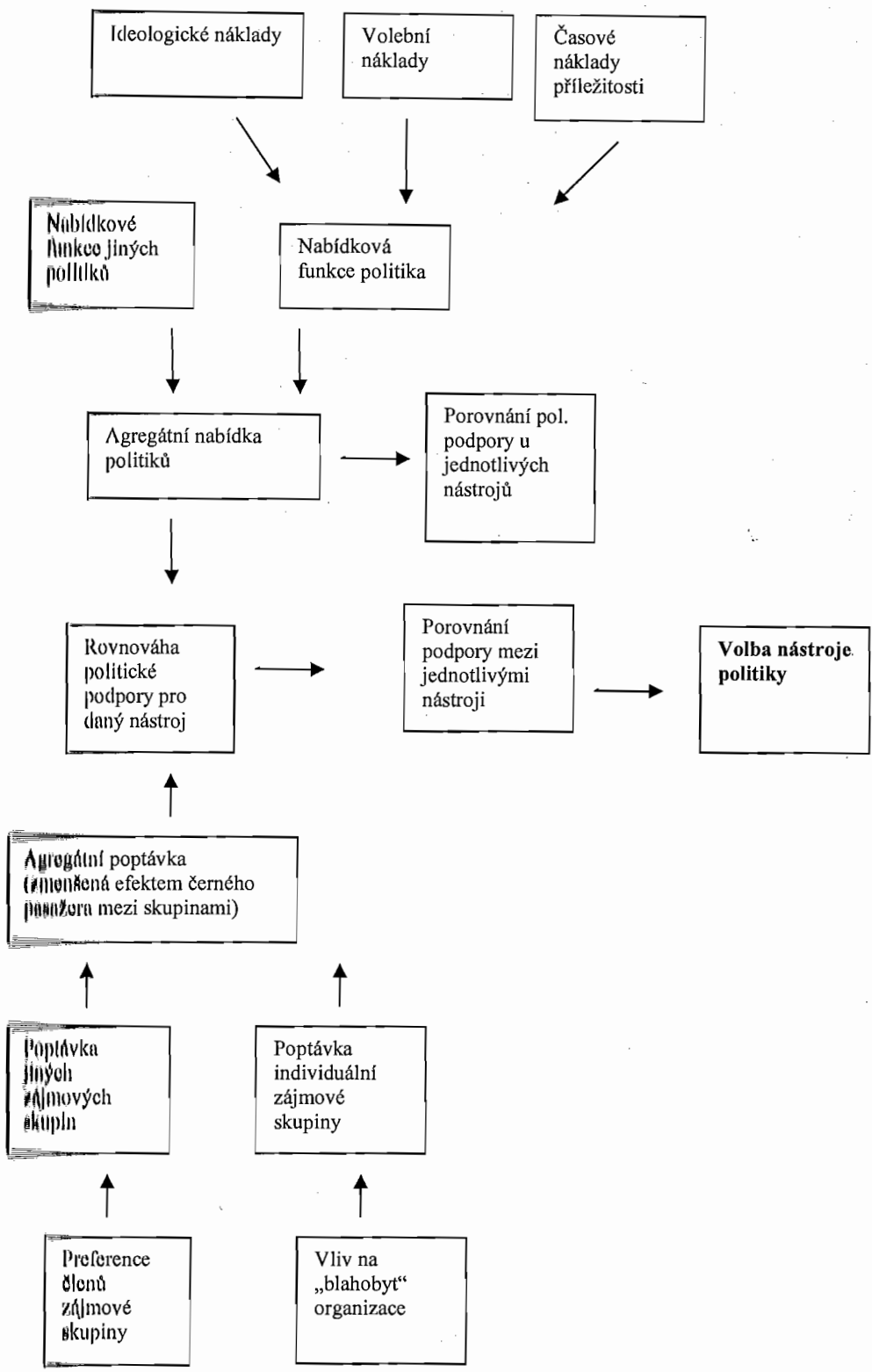
Další přístup k environmentální politice a konkrétně k volbě nástrojů představuje Keohane, N. et al. (2000)⁶⁶. Uvádí, že design environmentální politiky vyžaduje odpověď na dvě centrální otázky: a) Jaká je žádoucí úroveň environmentální ochrany?, b) Jaké nástroje politiky mají být uplatněny, aby byla tato úroveň ochrany dosažena? Ve své práci se zabývá spíše problematikou znečištění, avšak některé jeho postřehy jsou podnětné i pro problematiku ochrany přírody a krajiny. Keohane, N. et al. (2000) shrnuje některé existující teorie a vytváří určitý model politického trhu. Užívá analogie z ekonomické teorie a píše, že existuje určitý rámec rovnováhy pro zkoumání politického trhu při volbě nástroje:

⁶⁶ Keohane, N., Revesz, R., Stavins, R. (2000): The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy. In: Stavins, R. (ed.): Economics of the Environment. Selected Readings. W. W. Norton & Co., New York/London, p. 559-602.

del tóž
ouze na
mohou
potlačít
jmy, či
zi moc
)
olické
pasivní
itickém
my.

2000)⁶⁶,
žádoucí
ochrany
hy jsou
xistující
e určitý

TAB. PT-1 Rovnovážený rámec pro zkoumání politického trhu⁶⁷



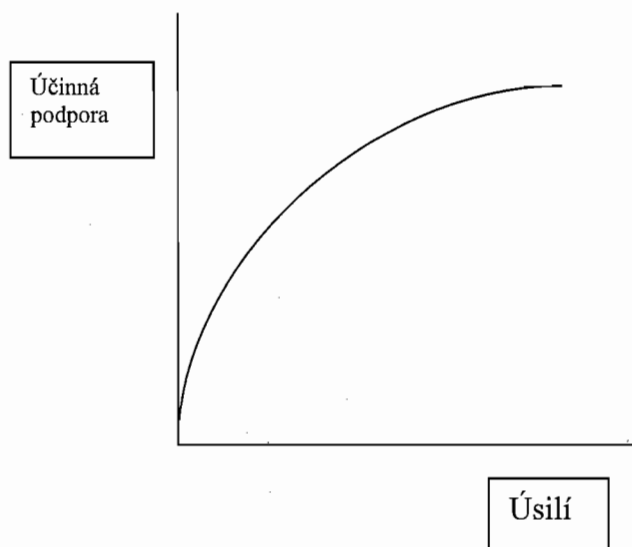
Pozn. k TAB. PT-1 Rovnovážený rámec pro zkoumání politického trhu: „Nabídka politiků“ či „politika“ znamená nabídku nástrojů/opatření, které politik či politici nabízí (nikoliv bychom nabízeli politiky jako personál). V originále se užívá výrazu „legislator“, čes. doslova „zákonodárce“. Slovo „politician“ má v angl. j. poněkud negativní nádech.

⁶⁷ Keohane, N., Revesz, R., Stavins, R. (2000): The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy. In: Stavins, R. (ed.): Economics of the Environment. Selected Readings. W. W. Norton & Co., New York/London, p. 569.

Vysvětlení k TAB PT1:

Graf představuje model „politického trhu“. Tento trh je zaměřen na jedinou „komoditu“, tj. politikovu podporu pro daný nástroj ve specifickém politickém kontextu. Specifický politický kontext znamená, že poptávka a nabídka nástrojů jsou spojeny se specifickými environmentálními problémy, kvůli nimž je nástroj zvažován. Při rozhodování v tomto kontextu je volen nástroj mezi alternativními politickými nástroji, včetně alternativy status quo. Poptávka po politikově podpoře přichází od různých zájmových skupin, včetně skupin obhájců životního prostředí, privátních firem a profesionálních asociací. Tyto skupiny mohou ovlivnit politikovo znovuzvolení různými cestami, včetně finančních příspěvků. Agregace těchto individuálních poptávek není pouhý součet, protože některé zájmové skupiny mohou mít prospěch z aktivní poptávky (požadavků) ostatních skupin (tzv. efekt černého pasažéra). Dále se předpokládá, že politik usiluje o maximalizaci svého užitku, který spočívá v jeho setrvání ve volené pozici (nyní a v budoucnosti). Výsledkem je nabídková funkce podpory nástrojů politikem, jejíž tvar je určen jeho ideologickými predispozicemi, jeho chápáním preferencí voličů a zvyšující se náklady příležitosti při poskytování další (dodatečné) politické podpory. (Náklady příležitosti myslíme vynaložené úsilí, příp. pocit nesouladu spojený s odklonem od ideologických preferencí a jiné). Protože každý politik nabízí jednotky homogenního produktu zvaného „efektivní politická podpora“ (za různých nákladů), nabídkové funkce jednotlivých politiků se kombinuje ve výslednou agregátní nabídkovou funkci.

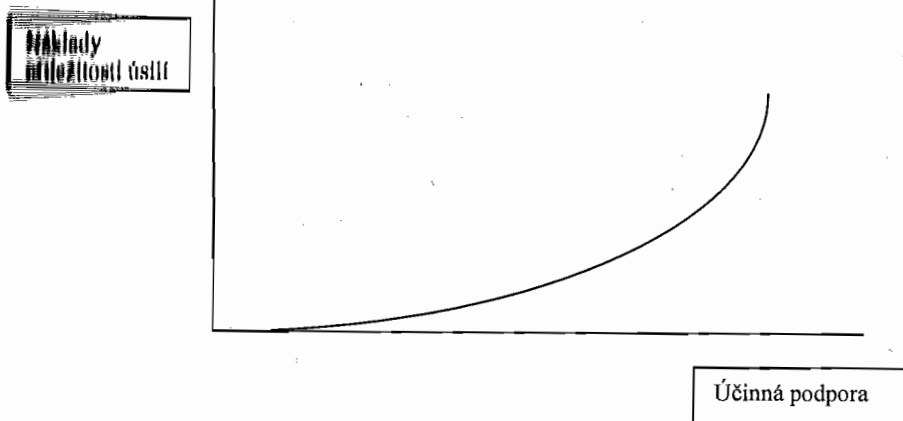
GRAF PT-1 Produkční funkce politické podpory (pro nástroj politiky ŽP)



Produkční funkce politické podpory dle Keohane et al. (2000)⁶⁸ znázorňuje základní závislost: čím více politik vyvine (času, zapojením podpůrného administrativního aparátu, atd.), tím účinnější je politická podpora nástroje. Zakřivenost křivky naznačuje, že v různých fázích procesu mohou být nelineární relace vstupu (úsilí) a výstupu (výsledné účinné podpory).

⁶⁸ Keohane, N., Revesz, R., Stavins, R. (2000): The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy. In: Stavins, R. (ed.): Economics of the Environment. Selected Readings. W. W. Norton & Co., New York/London, p. 57

GRAF PT-2 Nákladová funkce politické podpory (pro nástroj politiky ŽP)



Nákladová funkce politické podpory dle Keohane et al. (2000)⁶⁹ znázorňuje náklady příležitosti úsilí politika ve vztahu k účinné podpoře. Náklady příležitosti mohou být náklady („ztráty“) politika vzniklé v důsledku faktu, že se politik věnuje podpoře určitého nástroje politiky a mohl by se věnovat něčemu jinému (např. předvolební kampani ve svém volebním okrsku).

Keohane et al. (2000) odtud postupují k složitějším grafickým vyjádřením vztahů na politickém trhu při hledání rovnováhy politické podpory pro daný nástroj. Jejich přístup k politické teorii je blízký přístupu neoklasické ekonomie⁷⁰.

Přístupy zpochybňující možnosti vládní intervence při řešení problémů životního prostředí v současném politickém uspořádání

Někteří autoři vidí skepticky možnosti vládní intervence při řešení environmentálních problémů v současném politickém rámci. Achterberg, W. (1993)⁷¹ se zabývá vztahem liberálně-demokratické společnosti fungující ve vyspělých státech a možnostmi řešení environmentálních problémů. Píše, že liberální demokracie se obvykle vyrovnává s problémy životního prostředí a nepřijímá důsledná řešení v důsledku struktury svého fungování. V environmentálních problémech má vláda tendenci k nedostatečné akci či k žádné akci, neboť je neustále paralyzována neustále se měnícími většinami proti každé navržené seriózní politice. Což je částečně důsledek krátkodobé vize jak politiků, tak voličů. Jindy se vláda snaží prosadit více či méně rozhodná řešení, která mohou být (teoreticky) obhájena jako sloužící obecnému zájmu, ale mají nedostatečnou veřejnou podporu.

Prokazování nebo podpora veřejné politiky pro konceptu správného životního stylu, který souvisí s udržitelností, ale na kterém není konsensus v pluralistické společnosti, odporuje základní intuici liberální politické morálky. Dle této intuice vláda má být neutrální nebo nestranná k různým způsobům životního stylu.

Achterberg, W. (1993) uvádí ve svém přehledu také pojem *liberalismus zájmových skupin*. Politický systém zvaný *liberalismus zájmových skupin* může být považován za důvod (nedůsledných) inkrementálních (angl.: *incremental*, tj. politika postupných malých změn) politik. Tyto politiky jsou kompromisem mezi

⁶⁹ Keohane, N., Revesz, R., Stavins, R. (2000): The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy. In: Stavins, R. (ed.): *Economics of the Environment. Selected Readings*. W. W. Norton & Co., New York/London, p. 577.

⁷⁰ Pozn. JM: Neoklasickou ekonomikou se míní ekonomická teorie navazující na zakladatele marginalismu. Mezi jejími osobnostmi jsou zpravidla jmenováni J. Clark, A. Marshall a V. Pareto. Neoklasická ekonomie zdůrazňuje marginální analýzu (mezní užitek, mezní produktivita). V centru pozornosti je teorie všeobecné rovnováhy, k níž dospívá dokonale konkurenční ekonomika.

⁷¹ Achterberg, W. (1993): Can Liberal Democracy Survive the Environmental Crisis? Sustainability, Liberal Neutrality and Overlapping Consensus. In: Dobson, A., Lucardie, P.: *The Politics of Nature. Explorations in Green Political Theory*. Routledge, London, p. 81-104.

organizovanými zájmy. V tomto systému méně organizovaní a neorganizovaní ztrácejí pozici, zvláště v obtížných ekonomických dobách. Mezi méně organizované a neorganizované, kteří mají slabší reprezentaci (politickou moc) v systému, jsou počítáni nejen sociálně slabí, ale i budoucí generace a jiní druhy (než člověk). Navíc liberalismus zájmových skupin nedovoluje morální argumenty. Rozhodnutí jsou kvantifikována, rozpory řešeny rozdělením. Politiky zvýhodňují nejvíce organizované skupiny, s bohatšími členy a skupiny, které mají vlastní ekonomické zájmy a usilují o získání konkrétních a okamžitých výhod. V takovém systému politiky zahrnují pouze o částečná a technická řešení environmentálních problémů. Politiky jen zřídka usilují o základní změny v produkčních, spotřebních a „odpadových“ návycích.

Z jiné strany je navrhováno řešení tohoto problému - měly by vyvinout jednotné společenské cíle (angl. common social purposes). Jednotné společenské cíle by neměly znamenat redukci participace v demokratickém politickém procesu, anebo zvýšenou závislost na autoritě (vládě) či technické expertizě. Pouze pokud bude existovat společenský konsensus, budou lidé ochotni obětovat soukromé zájmy zájmům veřejnému (životního prostředí), tak jako je tomu v čase války či národního ohrožení.

- A jaký vztah může mít výše uvedený text k studii ohledně ekonomických nástrojů environmentální politiky? Mohli bychom diskutovat, zda Česká republika má systém liberalismu zájmových skupin, jaké je místo ekonomických nástrojů v tomto systému, které dotační programy vyjadřují zájmy dobře organizovaných skupin apod. Je to však nad rámec záměru disertační práce.

Miller, G. (2002) uvádí, že úmyslně stabilní design demokratických společností je žádoucí, avšak má některé nevýhody při řešení environmentálních problémů:⁷²

- v demokraciích existuje důraz na řešení krátkodobých izolovaných environmentálních problémů místo na preventivní jednání pro vystříhání se problémů v budoucnosti. Přitom mnozí environmentální problémy jako ztráta biodiversity, změna klimatu a dlouhodobé nebezpečné odpady mají dlouhodobé dopady, jsou navzájem spjaty a potřebují integrovaná řešení zdůrazňující prevenci
- protože volby jsou každých několik málo let, většina politiků se zaměřuje na krátkodobé jednotlivé problémy spíše než na komplexnější a časově náročnější úkol nalezení integrovaných řešení k dlouhodobým problémům.

Přístupy odmítající vládní intervenci v oblasti životního prostředí

Někteří autoři odmítají vládní intervence v environmentální oblasti z principiálních důvodů, či zpochybňují závažnost environmentálních problémů. Vládní intervence v oblasti životního prostředí a přírody často považují za hrubé omezování svobody člověka v demokratické společnosti. Někteří poukazují na neúspěchy/nedostatky konkrétních vládních intervencí a uvádí, že při absenci vládních intervencí, při volném působení trhu a individuálních preferencí by výsledky byly lepší pro celou společnost, životní prostředí či ochranu přírody.

Anderson, T., Leal, D. (2001)⁷³ hovoří o tzv. *environmentalismu volného trhu* versus *politickém environmentalismu*. Politický environmentalismus jsou stávající opatření vládní politiky. Environmentalismus volného trhu je v konfliktu s tradičním environmentalismem svou vizí *lidské přirozenosti, znalosti a procesu*. Environmentalismus volného trhu nazírá člověka jako egoistického (angl. self-interested). Rozvoj environmentální etiky může být žádoucí, ale je nepravděpodobné, že změní lidskou přirozenost. Místo (dobrých) záměrů, dobré využití zdrojů zaleží na tom jak společenské instituce⁷⁴ spojují egoismus (angl.: self-interest, čes. doslova: sebe-zájem) s individuálními pobídkami (angl.: incentives).

Faktor *znalosti* spočívá dle Anderson, T., Leal, D. (2001) v tom, že kromě pobídek spočívá dobré využití zdrojů (angl.: good resource stewardship)⁷⁵ na informacích, které jsou k dispozici pro jednotlivce, kteří rozhodují ohledně užití zdrojů. Tato informace nemůže být koncentrována v čase a místě. Informace pro správné rozhodování ohledně užití zdrojů, např. ekosystémů, nemůže být koncentrována v hlavě hroší expertů či byrokratů. Pobídky privátního vlastnictví jsou tedy alternativou centralizované politické kontroly.

⁷² Miller, G. (2002): *Sustaining the Earth: An Integrated Approach*, 5th ed.. Wadsworth/Thomson Learning, Belmont, 367-368.

⁷³ Anderson, T., Leal, D. (2001): *Free Market Environmentalism*. Palgrave, New York, p. 5-21.

⁷⁴ Pozn. JM: Značí zřejmě instituce v širokém slova smyslu (nejen organizace, ale i právo, morálka, tradice, atd.)

⁷⁵ Pozn. JM: „stewardship“ implikuje skupinovou či individuální iniciativu/aktivitu „zdola“

Anderson, T., Leal, D. (2001) píší, že tyto vize *lidské přirozenosti a znalosti* se kombinují a činí environmentalismu volného trhu studium *procesu* spíše než předpísem na řešení. Zisky spojují egoismus s dobrým hospodařením se zdroji tím, že přitahují podnikatele k volným nížkám. Pokud jsou činěna špatná rozhodnutí, volná nika (volný prostor) se vytvoří na trhu. Environmentální podnikatelé mohou dodat environmentální statky/služby (angl.: environmental amenities). Pokud informace nebo incentiva jsou nekompletní, protože vlastnická práva jsou nekompletní, nebo protože (privátní) rozhodovatelé dostávají zkreslenou informaci v důsledku politické intervence, pak trh nebude nutně generovat dobré hospodaření s přírodními zdroji. *Environmentalismus volného trhu* závisí na jasně specifikovaných vlastnických právech a doprovodných cenových signálech. Proto funguje lépe pro některé zdroje než pro jiné. Trhy mohou obklopat půdu, (množství) vody a energii lépe než kvalitu vody a globální atmosféru⁷⁶.

- Vzhledem k výše uvedenému textu, argumentům a názorům je zřejmé, že veřejné výdajové nástroje (dotace) nejsou slučitelné s koncepcí *environmentalismu volného trhu*. Mohli bychom uvažovat snad jen o ekonomických nástrojích svázaných s trhy umělými, jako jsou trhy převoditelných práv.

Dalším dodejme, že přístupy odmítající vládní intervenci čerpají často myšlenkově také od autorů tzv. *liberální školy*. Její patrně nejznámější představitel Friedrich Hayek upozorňoval na nebezpečí státního intervencionismu a byl rozhodným zastáncem svobody jednotlivce, volného trhu či tzv. spontánního řádu. Vyjadřoval se k populační problematice (přelidnění Země nepovažoval za hrozbu)⁷⁷, nebylo však zjištěno, že by se zabýval otázkou biodiversity. Tento autor bývá někdy redukován některými interpretacemi pouze na radikálního zastávce volného trhu a neomezené volnosti prosazování individuálních či skupinových zájmů. Proto zmíňme jeho výrok: „... určitá omezení individuální svobody právními a morálními pravidly zakládají *liberalismus* - a svobodnější -, než jakého lze dosáhnout centralizovaným řízením.“⁷⁸

1.3.2 POLITICKÝ CYKLUS, SUBJEKTY, PROSTŘEDKY A PRINCIPY ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

Vraťme se nyní do patrně nejčastěji užívaného přístupu ke zkoumání environmentální politiky. Kromě zkoumání politického cyklu, subjektů a prostředků politiky, mohou být i zkoumány i principy environmentální politiky. Zkoumání určité skupiny prostředků politiky (tj. některých ekonomických nástrojů) je hlavním námětem této disertační práce. Předtím se však ještě podíváme na obklopující rámec.

Jak již bylo v úvodu kapitoly zmíněno, Mezřický, V. (2005)⁷⁹ píše, že do teorie environmentální politiky patří:

- analýzy povahy *politického cyklu* v ekopolitice
- role různých *subjektů* v tomto cyklu
- popis a hodnocení různých *prostředků* ekologické politiky

- Podívejme se na tyto předměty zkoumání poněkud podrobněji a přidejme si ještě často zmiňované *principy* environmentální politiky.

POLITICKÝ CYKLUS

Miller, G. (2002)⁸⁰ uvádí, že dle společensko-vědních přístupů veřejná politika v demokraciích prochází často tzv. politickým cyklem, který má čtyři fáze:

- rozpoznání (angl.: recognition), tj. identifikace problému

⁷⁶ Pozn. JM: „... a biodiversitu“, musíme dodat ke slovům autora.

⁷⁷ Hayek, F. (1995): *Osudná domyšlivost. Omyly socialismu*. Slon, Praha, p. 131-147.

⁷⁸ Hayek, F. (1995): *Osudná domyšlivost. Omyly socialismu*. Slon, Praha, p. 72.

⁷⁹ Mezřický, V. (2005): *Teorie a praxe environmentální politiky* (kap.). In: Mezřický, V. (ed.): *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. Portál, Praha, p. 55.

⁸⁰ Miller, G. (2002): *Sustaining the Earth: An Integrated Approach*, 5th ed.. Wadsworth/Thomson Learning, Belmont, p. 169-371.

- formulace (angl.: formulation), tj. hledání řešení
- implementace (angl.: implementation), tj. realizace řešení
- řízená kontrola (angl.: control), tj. situace se zlepšuje v důsledku přijatých řešení

Přítom jednotlivé environmentální problémy mohou být v různých zemích v různých fázích politického cyklu. Například tzv. perversní dotace (angl.: environmental harmful subsidies), dotace škodlivé pro životní prostředí, jsou teprve ve fázi rozpoznání ve většině vyspělých zemích. Naproti tomu ochrana ohrožených živočichů je ve fázi implementační.

Mezřický, V. (2005) uvádí, že environmentální politika je kontinuální proces, který má určité pojmenovatelné fáze. Politický cyklus je souhrn těchto fází. Politický cyklus lze vnímat jako abstraktní model, na němž lze ukázat různé formy politického jednání různých subjektů politiky. Toto jednání může být koncepční, anebo může být také prostým bojem o moc.

Předfáze cyklu zvaná *rozpoznávání problémů* předchází vlastní politický cyklus. Jednotlivé fáze cyklu dle Mezřického, V. (2005)⁸¹ jsou:

- formulace cílů a strategií
- legitimizace
- prosazování
- rozvíjení nebo revize
- ukončení

Na *rozpoznávání problémů* se zpravidla podílí:

- a) vědecko-výzkumná obec
- b) veřejná správa (např. ministerstvo životního prostředí)
- c) nezávislé iniciativy (nestátní neziskové organizace, ale i neorganizovaní občané)

Formulace cílů politiky (cílů a strategií) má za úkol problém řešit. Formulace cílů se má účastnit ho dotčený resort (např. ministerstvo životního prostředí)⁸², ale zejména vědeckí specialisté. V environmentální politice se často uplatňuje *znalostní deficit politiků*.

Legitimizace cílů politiky zahrnuje získávání politické podpory. Přítom se usiluje o široký politický konsensus a přijetí příslušných zákonů. Součástí je i hledání souladu mezi cíli environmentální politiky a zájmy adresátů environmentálních opatření.

Prosazování politiky má za úkol veřejná správa, ale v některých případech i soudy a policie. Cílem je dosáhnout souladu s cíli přijatých zákonů i shody s cíli ekonomických nástrojů. Důležitou roli hraje monitoring dodržování pravidel. Svou významnou roli by měla sehrávat i veřejnost, zejména nestátní neziskové organizace.

Rozvíjení politiky znamená porovnávání výsledků činnosti veřejné správy se stanovenými cíli⁸³. Rovněž zde hraje důležitou roli monitoring, který může mít formu automonitoringu (provádí sám adresát politiky), nebo monitoringu prováděného veřejnou správou. Revize znamená modifikaci cílů a prostředků, která má napravit zjištěné nedostatky. Tato revize může iniciovat i přijetí nových zákonů.

Splnění cílů přijatých politických konceptů může vést k *ukončení politiky*.

Mezřický, V. (2005) zdůrazňuje, že v cyklu environmentální politiky jde vždy nebo téměř vždy o střet hodnot a zájmů. Říká, že rozdíly v hodnotách odlišují charakter politického cyklu ekopolitiky od jiných politik, u nichž se v podstatě jedná o redistribuci národního bohatství.

⁸¹ Mezřický, V. (2005): Teorie a praxe environmentální politiky (kap.). In: Mezřický, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, p. 57-58.

⁸² Pozn. JM: Také ministerstva zemědělství mají ve vyspělých státech v posledních letech vzrůstající zodpovědnost za environmentální aspekty své politiky.

⁸³ Pozn. JM: porovnávání výsledků se stanovenými cíli bývá důležitou součástí hodnocení ekonomických nástrojů, vě. veřejných výdajových programů. Rovněž tato studie bude usilovat o porovnání výsledků se stanovenými cíli u vybraných nástrojů.

SUBJEKTY ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

Frey, B. (1992) píše, že environmentální politiku ovlivňuje velké množství skupin. Zabývá se těmi, které považuje za zvláště důležité:⁸⁴

- voliči
- vláda
- státní byrokracie
- producenti

Ritschelová, I. et. al. (2002) uvádí následující subjekty politiky životního prostředí⁸⁵:

- vládní instituce
- politické strany
- nestátní neziskové organizace
- vědecké instituce
- inspekce životního prostředí
- obce a kraje
- policie
- soudy
- zájmové organizace (např. Svaz průmyslu a dopravy, Svaz na ochranu spotřebitele)
- finanční instituce

Ochrana, F. (2003) píše, že na „politickém trhu“⁸⁶ působí různé subjekty, k nimž patří:⁸⁷

- politici
- voliči
- zájmové skupiny
- byrokracie

Mezřický, V. (2005) užívá základní rozdělení subjektů environmentální politiky, které je dále rozvedeno :

- subjekty organizace státu
- politické strany
- nestátní subjekty

Subjekty organizace státu

Dle Mezřického, V. (2005) na tvorbě environmentálních konceptů, zákonů a opatření se podílejí významnější měrou pouze některé subjekty politického systému.

Koncepty environmentální politiky (strategické plány a programy) schvalují vlády. Vlády též předkládají předlohy zákonů parlamentu. Ústřední orgány státní správy (ministerstva) připravují plány a prováděcí programy, každé dle své působnosti. Ministerstva životního prostředí bývají zpracovateli hlavní části plánů v oblasti politiky životního prostředí.

Parlament mívá z úkol (liší se dle jednotlivých zemí) projednat vládou schválenou environmentální politiku. Členové parlamentů mohou nejen schvalovat, ale sami také vyvinout zákonodárnou iniciativu.

Byrokracie veřejné správy (ve smyslu veřejného aparátu veřejné správy) má za úkol identifikaci environmentálních rizik, vyhledávání způsobů řešení, sestavuje prováděcí programy a prosazuje cíle environmentální politiky. Její součástí jsou i kontrolní orgány veřejné správy. V oblasti trestního práva mohou fungovat i speciální policejní útvary zabývající se environmentální problematikou.

⁸⁴ Frey, B. (1992): Umweltökonomie. Vandenhoeck u. Ruprecht, Göttingen, p. 134-140.

⁸⁵ Ritschelová, I., Hájek, M., Tošovská, E., Geuss, E., Černá, M., Pasquarello, T. (2002): Úvod do politiky životního prostředí. Environmentální management 1. Univerzita J. E. Purkyně v Ústí n. L., Ústí n. Labem, p. 38-40.

⁸⁶ Pozn.: „Politický trh“ je logická konstrukce, kterou označuje způsob, jakým dochází ve veřejném sektoru k poptávce a nabídce veřejných statků.

⁸⁷ Ochrana, F. (2003): Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Ekopress, Praha, p. 13.

Soudy mají za úkol posuzovat trestní odpovědnost a mohou rozhodovat i o náhradách škod. Současně mohou rozhodovat o žalobách veřejnosti proti nečinnosti veřejné správy a při porušování práva veřejnosti na informace o životním prostředí.

Politické strany

Mezřický, V. (2005) píše, že, politické strany nepatří mezi orgány státu a nebývají počítány ani mezi nestátní subjekty. Jejich reprezentanti se účastní procesu vládnutí v zastupitelských sborech. Pod tlakem nevládních organizací a široké veřejnosti zahrnuly tyto strany ve vyspělých státech v 2. pol. 20. století také problematiku životního prostředí. Současně některé nevládní organizace se proměnily v politické strany „strany zelených“ které mají významný vliv v některých zemích Evropy a také v Evropském parlamentu.

Nestátní subjekty

Nestátními subjekty zapojenými do environmentální politiky jmenuje Mezřický, V. (2005) následující:

- veřejné environmentální zájmové organizace
- podnikatelský sektor
- masmédiá a internet

Veřejné environmentální zájmové organizace

Tyto skupiny se označují termínem nevládní organizace nebo neziskové organizace. Patří sem i skupiny, které se organizují jen příležitostně, krátkodobě, aby vyjednávaly o řešení určitého problému. Mezi těmito skupinami existuje velká rozmanitost. K jejich aktivitám patří dle Mezřický, V. (2005):

- rozpoznávání problémů
- výchova veřejnosti k environmentálnímu uvědomění
- informování veřejné správy a adresátů environmentálních požadavků
- účast na monitoringu
- účast na procesu prosazování
- vyhledávání kompenzačních a preventivních opatření
- iniciace právních změn ve věci životního prostředí
- kontrola činnosti veřejné správy

Podnikový sektor

Mezřický, V. (2005) uvádí, že podnikové organizace se při stanovování cílů a provádění environmentální politiky významně uplatňují také podnikové organizace - výrobní, obchodní, finanční a jiné. *Průmyslové a obchodní podniky* mohou být zainteresováni na pozitivním environmentálním profilu a pověsti na veřejnosti. Součástí může být i tlak odběratelů a konečných spotřebitelů na dodavatele zboží. V této souvislosti vznikají iniciativy jako ecolabelling a zavádění environmentálních manažerských systémů. *Institucionální investoři* mohou preferovat environmentálně uvědomělé investiční fondy. *Banky* mohou sledovat při poskytování půjček environmentální kredibilitu firmy, zejména co se zástavní hodnoty týče. Při žádosti o půjčku může být požadován environmentální audit. *Pojišťovací instituce* mohou zjišťovat míru environmentálního rizika firem a vyžadovat vyšší pojistné i rizikových společností. V některých případech vlády stanoví pojišťovací povinnost. V podnikovém sektoru hrají svou roli i environmentální poradci, kteří firmu upozorňují na odpovědnost, rizika a možnosti řešení ve vztahu k environmentálním problémům.

Proces provádění politiky nemívá samozřejmě vždy hladký průběh. Dle Dietz, F., Straaten, J. (1993) „odbory a podnikatelé budou prudce odporovat stanovení ekologicky limitovaných limitů, pokud jejich krátkodobé zájmy jsou ohroženy. Výsledkem bude společenský zápas ohledně alokace ekologického prostoru mezi různé výrobní a spotřební aktivity.“

⁸⁸ Dietz, F., Straaten J. (1993): Economic Theories and the Necessary Integration of Ecological Insights. (kap.) In: Dobson, A., Lucardie, P.: The Politics of Nature. Exploration in Green Political Theory. Routledge, London, p. 139.

Masmédia a internet

Mezřický, V. (2005) píše, že masmédia k nastolování vztahů udržitelného rozvoje přispívají jen minimálně. *Masmédia promlouvají k těm, kdo je chtějí slyšet, a o tom, co příjemci chtějí slyšet*⁸⁹.“ Masmédia mají ambivalentní roli. Na jedné straně informují veřejnost o environmentálních hrozbách, na druhé straně jindy tyto hrozby bagatelizují a popírají. Zájem médií odráží (stávající) zájem veřejnosti o environmentální problematiku a je závislý na (stávajících) hodnotových preferencích veřejnosti. Rovněž internet odráží a utváří pozitivním i negativním způsobem názory veřejnosti na problematiku životního prostředí.

Horbach, J. (1992) se zabývá zájmovými skupinami a jejich vlivem na politický a byrokratický⁹⁰ administrativní proces. Vliv zájmových skupin na rozhodovatele v politickém a administrativním procesu (tj. na politiky a úředníky) vidí následovně:⁹¹

A. Přímé ovlivňování:

- informace (obstarání informací o problémech životního prostředí pro politiky)
- financování (dary politickým stranám)
- osobní nasazení (spolupráce při návrzích zákonů, spolupráce sdružení s poslanci v parlamentu)
- hrozba (hrozba přesunu výroby zařízení do zahraničí)

B. Nepřímé ovlivňování:

- informace (ovlivňování voličů zprávami ohledně ztráty pracovních míst)
- financování třetích skupin (financování médií zájmovou skupinou)
- tržní síla (něm.: *Marktmacht*) (mobilizace členů některé zájmové skupiny pro volbu určité politické strany)

PROSTŘEDKY ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

Carter, L. (2001)⁹² uvádí čtyři široké typy nástrojů environmentální politiky: přímá regulace, dobrovolná akce⁹³ (angl.: voluntary action), vládní výdaje a nástroje založené na trhu (angl.: market-based instruments).

Prey, B. (1992)⁹⁴ rozlišuje čtyři skupiny nástrojů environmentální politiky: dobrovolné, kvantitativní státní záruky, zdanění a řešení prostřednictvím trhu. Mezi dobrovolné řadí nejen vyjednávání mezi „škodícím“ a „poškozeným“ (něm.: *Schädiger, Geschädigte*), ale i environmentální etiku. Dotace (něm.: *Subventionen*) zahrnuje mezi zdanění (neboť předpokládají předchozí daně).

Mezřický, V. (2005) jmenuje jako prostředky environmentální politiky: administrativní řízení (přímá regulace), samoregulace (v rámci organizovaných skupin - průmyslových aj.), dobrovolnost (dohody mezi představiteli environmentálních požadavků a státní správou), výchovné a informační strategie a ekonomické nástroje.

Hájek, M. (2000)⁹⁵ uvádí, že nástroje na ochranu životního prostředí lze členit do čtyř základních skupin: administrativní, ekonomické, informační (ekologická výchova, monitoring) a institucionální (zřízení státních orgánů zabývajících se ochranou životního prostředí).

⁸⁹ Mezřický, V. (2005): Teorie a praxe environmentální politiky (kap.). In: Mezřický, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, p. 65.

⁹⁰ Pozn. JM: Slovo „byrokratický“ je zde užito v neutrálním smyslu a značí úřednický aparát (nikoliv hodnotící regulační pohled na administrativní přebujelost).

⁹¹ Horbach, J. (1992): *Neue Politische Ökonomie und Umweltpolitik*. Campus Verlag, Frankfurt am Main, p. 53-56.

⁹² Carter, N. (2001): *The Politics of the Environment*. Cambridge University Press, Cambridge, p. 284-302.

⁹³ Pozn.: Mezi nástroje dobrovolné akce řadí dobrovolné dohody mezi podnikovou sférou a veřejnou správou, ecolabelling a environmentální manažerské systémy.

⁹⁴ Prey, B. (1992): *Umweltökonomie*. Vandenhoeck u. Ruprecht, Göttingen, p. 110-128.

⁹⁵ Hájek, M. (2000): Efektivnost výdajů z veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí. Univerzita J. E. Purkyně v Ústí n. L., Ústí n. Labem, p. 15.

Výkladový slovník Štěpánek, Z., Jílková, J. (1998)⁹⁶ jmenuje jako základní skupiny nástrojů politiky životního prostředí: normativní nástroje, ekonomické nástroje, soukromé přístupy (zn. soukromé vyjednávání a soudní jednání) a dobrovolné dohody s garancí státu.

- Ekonomické nástroje budou pojednány v jiné kapitole. Rozbor dalších skupin nástrojů by přesahoval zamýšlený rámec této práce.

PRINCIPY ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

Při sestavování jednotlivých nástrojů vychází environmentální politika z určitých základních principů.

Podle Štěpánek, Z., Jílková, J. (1998)⁹⁷ to jsou tyto principy:

- princip původce (tj. princip zatížení původce environmentálně negativního jevu)
- princip obecného, plošného zatížení společnosti (celá společnost hradí/kompenzuje environmentální zatížení či škody)
- princip uživatele - poškozeného (poškozená strana sama nese náklady)
- princip prevence (prevence negativních dopadů na životní prostředí)
- princip kooperace (spolupráce různých orgánů, organizací a společenských skupin)

Ritschelová, I. et al. (2002) jmenuje těchto deset principů:⁹⁸

- princip prevence
- princip předběžné opatrnosti
- princip snižování rizika u jeho zdroje
- princip kritických zátěží
- princip nejlepší dostupné technologie či princip nejlepší dostupné technologie za přiměřených nákladů
- princip ekonomické odpovědnosti
- princip sdílené a diferencované odpovědnosti
- princip subsidiarity
- princip integrace
- princip substituce

Miller, G. (2002) uvádí v učebnici pro americké vysokoškoláky tyto principy pro rozhodování v environmentální politice:⁹⁹

- princip skromnosti (angl.: humility principle), spočívá v poznání a akceptaci, že máme limitovanou schopnost řídit přírodu, neboť naše poznání přírody a důsledků našich akcí bude vždy omezené.
- princip zvrátitelnosti (angl.: reversibility principle), nepokoušejme se uskutečnit něco, co nemůže být vráceno zpět, pokud se naše rozhodnutí ukáže jako chybné. Například, ekologové jsou názoru, že současná rozsáhlá destrukce a degradace lesů, mokřadů, divokých druhů a jiných součástí nemoudrá, protože mnohé z toho nemusí být zvrátitelné v měřítku lidské existence.
- princip předběžné opatrnosti
- princip prevence
- princip integrace (rozhodování má zahrnovat integrovaná řešení pro environmentální a jiné problémy)
- princip ekologického designu (zákony a jiná regulace mají být implimentovány pomocí dobrého ekologického designu)

⁹⁶ Štěpánek, Z., Jílková, J. (1998)⁹⁶: Malý výkladový slovník z oblasti ekonomiky životního prostředí. MŽP, Praha, p. 109.

⁹⁷ Štěpánek, Z., Jílková, J. (1998)⁹⁷: Malý výkladový slovník z oblasti ekonomiky životního prostředí. MŽP, Praha, p. 78.

⁹⁸ Ritschelová, I., Hájek, M., Tošovská, E. Geuss, E. Černá M., Pasquarello, T. (2002): Úvod do politiky životního prostředí. Environmentální management 1. Univerzita J. E. Purkyně v Ústí n. L. Ústí n. Labem, p. 13-14.

⁹⁹ Miller, G. (2002): Sustaining the Earth: An Integrated Approach, 5th ed.. Wadsworth/Thomson Learning, Belmont, p. 368.

- princip environmentální spravedlnosti (vytvářet takovou environmentální politiku, aby žádná skupina lidí nenesla disproportcionální břemeno škodlivých environmentálních rizik v důsledku průmyslových, obecních, nebo obchodních operací, anebo v důsledku realizace zákonů, opatření a politik).

Endersbaum, P. (2000) v souvislosti s veřejnou politikou (nikoliv jen environmentální) hovoří o těchto ekologických environmentálních ohledech, které mají být uplatňovány při rozhodování (o specifických projektech, programech, politikách v rámci regionu):

- vyhnout se alternativám nezvratitelné degradace základny přírodních zdrojů v regionu
- vyhnout se alternativám, které znamenají zatížení základny přírodních zdrojů a ekosystémů mimo region
- v situacích nejistoty nezvratitelné degradace má být uplatněn princip předběžné opatrnosti (typickou situací je nízká pravděpodobnost rozsáhlé degradace)
- mají být zvažovány pouze alternativy (projektů, programů, politik), které mají neutrální nebo kladný efekt na základnu přírodních zdrojů. Pokud nejsou, je nutno hledat nové alternativy.

Daly, H., Farley, J. (2004) uvádí šest principů designu (utváření) politiky pro podporu stabilní ekonomiky (steady-state economy):¹⁰⁰

- ekonomická politika má vždy více než jeden cíl a každý nezávislý ekonomický cíl vyžaduje nezávislý politický nástroj (autoři vychází z předpokladu, že v ekologické ekonomické politice jsou tři základní cíle: udržitelný rozměr, spravedlivá distribuce a efektní alokace).
- politiky mají usilovat, aby dosáhly nutného stupně makro-kontroly při minimu obětování svobody a variability na mikro-úrovni (např. usilovat o regulaci celkové zátěže a neregulovat do průměru. Trhy jsou užitečné pro mikro-variabilitu, ale samy o sobě neposkytují makro-kontrolu).
- politiky mají vzít v úvahu možná rizika a chyby odhadu (angl.: margin of error), když se zabývají biofyzikálním prostředím (nepohybovat se na hranici únosnosti prostředí)
- politiky musí vzít v úvahu, že vždy začínáme od historicky daných podmínek (současné instituce musí být transformovány, nikoliv (ihned) zrušeny).
- politiky musí být schopné se adaptovat měnícím se podmínkám.
- doména jednotky utvářející politiku (angl.: policy-making unit) musí být v souladu s příčinami problému, který má řešit

(Je to nazýváno principem subsidiarity. Myšlenkou je řešit problém v té nejmenší doméně, úrovni, kde může být vyřešen. Nehledat globální řešení pro lokální problémy, ani neřešit globální problémy pouze lokálními opatřeními).

- Výše uvedený odstavec autorů nám opět propojuje politiku s ekonomikou.

Státní politika životního prostředí České republiky také deklaruje některé principy ve svých Základních principech ochrany životního prostředí. Jsou to následující:¹⁰¹

- princip předběžné opatrnosti a zásada prevence
- princip znečišťovatel platí
- zásada integrace
- zásada udržitelné spotřeby a výroby (jak apely na spotřebitele, tak využitím ekonomických nástrojů)
- zásada ekonomické efektivity (vč. zahrnutí externalit i s ohledem na jiné země a budoucí generace, vč. volby priorit a vč. kontroly veřejnosti)
- princip přímé zodpovědnosti (ohrožených subjektů v případě živelných katastrof)
- zásada sdílené odpovědnosti (mezinárodní rámec)
- zásada zvyšování povědomí veřejnosti a zapojení veřejnosti v oblasti ŽP

¹⁰⁰ Daly, H, Farley, J. (2004): Ecological Economics. Principles and Applications. Island Press, Washington, p. 359-

366.

¹⁰¹ MŽP (2004): Státní politika životního prostředí 2004-2010. Ministerstvo životního prostředí, Praha, p. 8-10.

TEORIE VYHODNOCENÍ (EVALUACÍ) VEŘEJNÝCH VÝDAJOVÝCH PROGRAMŮ

Veřejný výdajový program je ekonomickým nástrojem, který může být, či spíše měl by být vyhodnocován. Pro vyhodnocení veřejných výdajových programů se užívá termínu evaluace.

Také předložená disertační práce je v širším slova smyslu evaluací, či spíše elementární evaluací.¹⁰² Obecná problematika evaluací byla zpracována některými autory v U.S.A. i v Evropě. Ve Spojených Státech to bylo zejména v souvislosti se sociálními programy americké vlády, v Evropě zejména v souvislosti se strukturální a zemědělskou politikou Evropské unie.

Teorie je systém názorů na určitý předmět zkoumání. Teorie ve vědě bývá někdy definována jako „převážně empiricky nebo deduktivně získaná reprezentace zajištěných poznatků nějaké vědní oblasti v systému, v němž jsou nekonečně vysvětlitelné všechny singulární jevy.“¹⁰³ Jaký systém nacházejí autoři v předmětu zkoumání veřejného evaluace? Jak bychom mohli obecně reprezentovat zajištěné poznatky ze zkoumání mnoha provedených evaluací, abychom mohli vysvětlit singulární jevy, kterým je jednotlivá evaluace se svými specifickými rysy?

Také evaluace má tedy již svou teorii, zobecňující zkušenosti a metody praxe. Patří sem jak analýzy metodiky evaluací, účelu evaluací, role různých subjektů v procesu evaluace, evaluačního designu a další. O tomto a o blízkém propojení obecných poznatků s praxí (což je charakteristické pro výzkum politiky, jehož formou je evaluace) pojedná další text.

4.1 DEFINICE EVALUACE

Dle velmi obecné definice Scriven, M. (1991) „Profesionální evaluace je definována jako systematické určení kvality nebo hodnoty něčeho.“¹⁰⁴

Americká autorka Weiss, C. (1998) je již konkrétnější: „Evaluace je systematické vyhodnocení operace a výsledků programu nebo politiky, které jsou srovnávány se souborem explicitních nebo implicitních standardů. Toto vyhodnocení je prostředkem k zdokonalení programu nebo politiky.“¹⁰⁵

Globalní Evropské komise z roku 1999 uvádí definici evaluace: „Posouzení hodnoty (angl.: value) veřejné intervence vztahované ke kritériím a explicitním standardům (např. relevance intervence, efektivnost intervence). Posouzení se zabývá zejména potřebami, které mají být pokryty intervencí, a efekty intervence...“¹⁰⁶

4.2 ODLIŠNOST EVALUACE OD JINÉHO VÝZKUMU

Weiss, C. (1998) sděluje, že evaluace aplikuje metody výzkumu společenských věd, a to jak kvantitativní, tak kvalitativní. Co odlišuje evaluaci od jiného výzkumu není metoda nebo předmět výzkumu, ale účel pro který je evaluace prováděna. Autorka upozorňuje na rozdíl mezi evaluací a jiným výzkumem:

- *užitek* (angl.: utility) Evaluace je zamýšlena ke konkrétnímu užítí. Zatímco základní výzkum dává důraz na produkci znalosti a nechává užítí této znalosti „přirozeným“ procesům diseminace a aplikace, evaluace začíná s myšlenkou užítí. Může to být práce pro klienta, který potřebuje evaluaci

¹⁰² Pozn. JM: Evaluace standardního rozměru v Evropské unii provádí je ovšem práce mnohem rozsáhlejší. Vykonává ji ovšem celý tým odborníků a finanční náklady takovéto evaluace se pohybují vysoko nad očekávanými náklady disertační práce. Proto užíváme výrazu „elementární“.

¹⁰³ Anonymous (2001): Encyklopedie Universum (na podkladech Das Bertelsmann Lexikon). Euromedia Group, k.s. - Odeon, Praha, ISBN 80-207-1060-4, p. 272.

¹⁰⁴ Scriven, M. (1991) In: Davidson, E. (2005): Evaluation Methodology Basics. Sage Publications, Thousand Oaks, U.S.A., p. 1.

¹⁰⁵ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 4.

¹⁰⁶ Wahl, K. et al. (1999b): Evaluating socio-economic programmes. Glossary of 300 concepts and technical terms. Means Collection, Vol. 6., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 17.

pro informaci, na které založí své rozhodnutí. Může existovat i méně přímé a bezprostřední užití, ale užitek nějakého druhu je důvodem pro evaluaci.

- *otázky odvozené od výdajového programu* (angl.: program-derived questions) Otázky, které zvažují evaluace jsou odvozeny od problémů či zájmů komunity, která se zabývá politikou nebo programem, tj. od lidí se věnují programu nebo jsou jím ovlivněni. Zatímco v základním výzkumu vědci formulují vlastní hypotézy, evaluator se má zabývat záležitostmi programu.
- *hodnotící charakter* (angl.: judgemental quality) Evaluace má tendenci porovnávat to, co je, s tím, co by mělo být. (Má tedy normativní charakter.) Ačkoliv hodnotitel se většinou snaží zůstat objektivní, musí se většinou zabývat fenomény, které odráží, jak dobře program funguje a zda dosahuje svůj zamýšlený účel. Poměření s explicitním nebo implicitním standardem je vždy součástí evaluace. Tento prvek hodnocení (normativní charakter)¹⁰⁷ odlišuje evaluaci od mnohých jiných typů výzkumu.
- *místo akce* (angl.: action setting) Evaluační výzkum probíhá za podmínek, kdy největší důležitost má vlastní průběh programu. Pokud je rozpor mezi požadavky programu a požadavky evaluace, přednost dostane pravděpodobně program. Personál řídící a administrující program má kontrolu nad záznamy, databázemi i nad lokalitami, kde program probíhá. Často dochází k napětí, když evaluace se snaží postihnout bázi srovnání (nulovou alternativu, tj. k jakým výsledkům by došlo bez programu, např. pomocí kontrolního souboru)
- *konflikt rolí* (angl.: role conflicts) Mezi osobní rozpory jsou obvyklé mezi evaluátory a praktiky programu (tj. osobami řídícími a administrujícími program). Role praktiků a normy jejich práce mají tendenci je činit méně kooperativními v otázkách výzkumu. Za svou povinnost považují správu¹⁰⁸ evaluace nepřinese, dle nich, pravděpodobně takový příspěvek k zlepšení programu, aby mohli způsobit narušení a zdržení. Praktici často věří silně v smysluplnost programu, který poskytují, a vidí malou potřebu jakékoli evaluace. Normativní charakter evaluace navíc znamená, že jejich práce je hodnocena a cítí se souzeni. Pokud výsledky evaluace jsou negativní a je shledáno, že program neplní žádoucí cíle, potom je ohrožen program a možná i jejich pozice.
- *publikování výsledků* V evaluaci, na rozdíl od jiného typu výzkumu, většina výsledků není publikována. Jedním důvodem je, že zadavatelé nemají zájem „o praní špinavého prádla na veřejnosti“. Evaluátoři mají často nedostatek času, takže předloží závěrečnou zprávu a přecházejí k novému kontraktu a k nové studii. V některých případech jsou ovšem evaluace tak konkrétní a specifické, že je málo obecnějších poznatků, které by měly smysl publikovat.
- *loajalita* (angl.: allegiance) Evaluátor má povinnosti k organizaci, která platí jeho výzkum. Zpráva by měla být vysoké kvality a co nejužitečnějším podkladem pro akci. Evaluátor by měl být nápomocen politickým rozhodovatelům, řídicím pracovníkům a praktikům programu a také dotovaným účastníkům programu. Evaluátor by měl obecně přispět k rozvoji programování v určité oblasti. Jakožto vědec v oblasti společenských věd, evaluátor má za povinnost rozvíjet znalost o vlivu (vládní) intervence.

4-3 ÚČEL EVALUACE

U jakých výdajových programů se provádí evaluace a proč se provádí evaluace ?

Weiss, C.(1998) uvádí, že evaluace se provádí v těchto případech:¹⁰⁹

- program je komplexní a obtížně sledovatelný
- program se sestává ze elementů s rozmanitou interakcí
- rozhodnutí ve vztahu k programu jsou nákladná a důležitá
- je třeba prokázat, že program má či nemá smysl

Evaluace vidí tato autorka rovněž jako nástroj zodpovědnosti ve vztahu k veřejnosti. Výsledky evaluace mohou informovat širší veřejnost ohledně operace a výsledků programu.

¹⁰⁷ Pozn. JM: Autorka nepoužívá výraz „normativní“. Ale z kontextu je zřejmé, že tento výraz (užívaný často v českých učebnicích ekonomie aj) je zde vhodný.

¹⁰⁸ Pozn. JM: Autorka používá výraz „service“, tj. služba. V anglicky (ale i německy) mluvících oblastech se používá termínu „veřejná služba“ u těch zaměstnanců, kde se používá termín „veřejná správa“ v ČR.

¹⁰⁹ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p.18.

Příručka Evropské komise sděluje, že účelem evaluace je přezkoumat smysl existence veřejné intervence. Evaluace má zajistit opakování reprodukovatelných úspěchů a neopakování neúspěchů. Evaluace má podat zprávu občanům. Příručka říká, že zatímco soukromé organizace mají malou potřebu ospravedlnit a skládat účty ze svých akcí, neboť je posuzuje trh, organizace veřejného sektoru jsou povinny evaluovat. Evaluace se stala částí nového více decentralizovaného a zodpovědnějšího konceptu veřejné politiky. Pro evaluaci byly historicky uváděny tři hlavní cíle - zaprvé: co nejobektivnější odhad efektů politiky nebo programů a porozumění logiky fungování těchto politik a programů (kognitivní cíl), za druhé: napomoci politickým rozhodovatelům a zainteresovaným stranám posoudit hodnotu (angl.: judge the value) těchto programů (normativní cíl) a za třetí: přispět praktickým způsobem k zdokonalení programu prostřednictvím informování různých protagonistů ohledně významu, podmínek a důsledků jejich akcí (instrumentální cíl).

Weiss, C.(1998) uvádí, že existují otevřené (deklarované) a skryté důvody evaluace.¹¹¹

Otevřené důvody evaluace

- plnění požadavku výdajového programu
- korekce programu uprostřed procesu
- pokračování, rozšíření, nebo redukce či ukončení programu
- testování nové myšlenky programu
- výběr z více alternativ
- záznam historie programu
- feedback (zpětná vazba) pro praxe a zdůraznění cílů programu
- zodpovědnost vůči širší veřejnosti
- akademická znalost vlivu intervence

Skryté důvody evaluace

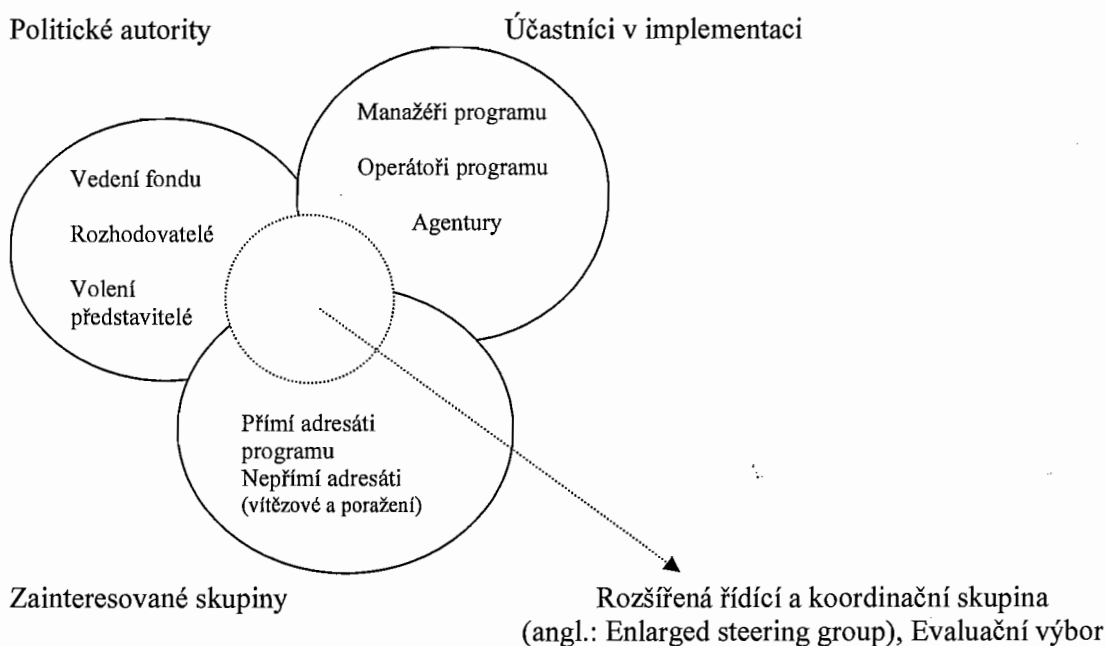
- public relations (administrátoři programu věří, že mají velmi úspěšný program a chtějí zviditelnit tento úspěch)
- uhýbání zodpovědnosti (někdy určitá frakce v organizaci programu prosazuje určitý postup, zatímco jiná frakce jej odmítá). Řídící pracovníci programu mohou tedy užít evaluaci jakožto neosobního zdůvodnění nepopulárního opatření.)
- oddálení (veřejná autorita chce oddálit rozhodnutí, namísto obvyklého ustanovení výboru a čekání na jeho zprávu může zadat evaluační studii, která trvá ještě déle)
- kamufláž (v některých případech řídicí pracovníci programu vědí, jaké bude jejich rozhodnutí již před zadáním evaluace. Aby však učinili své rozhodnutí legitimní, zadají evaluaci).

¹¹⁰ Wahl, K. et al. (1999a): Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management. Means Collection, Vol. 1, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 17.

¹¹¹ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 21-28.

Příručka Evropské Komise prezentuje následující graf znázorňující společenské skupiny, kterých se týká evaluace:

GRAF EF-1: Sociogram lidí, kterých se týká evaluace



Zdroj: Wahl, K. et al. (1999a): Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management. Means Collection, Vol. 1, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 77, Box 15, upravený nápis.

4-4 TEORIE SPECIFICKÉHO VÝDAJOVÉHO PROGRAMU, LOGICKÝ MODEL A LOGIKA PROGRAMU

Weiss, C. (1998)¹¹² uvádí, že existuje u každého výdajového programu existuje často implicitní teorie programu (angl.: program theory, program theory of change) To jest, teoretické premisy obsahující vysvětlení proč a jakým způsobem by měl určitý program dosáhnout svých cílů. Tato teorie není žádnou „vysokou“ teorií, je to soubor názorů či domněnek, které jsou podkladem pro akci. Evaluátor by měl rozumět teoretickým premisám, na kterých je program založen. Teorie programu nebývá často explicitně deklarována a ani od evaluátora zadavatelé zpravidla neočekávají, že se s ní bude zabývat. Hypotetické předpoklady kauzálních závislostí jsou často součástí teorie programu.

Davidson, E. (2005) definuje teorii programu (angl.: program theory) jako „popis mechanismu, kterým se očekává, že program dosáhne svých efektů. Teorie programu může být vyjádřena narativem nebo obrázkem, nebo může být znázorněna jednoduchým logickým modelem“.¹¹³

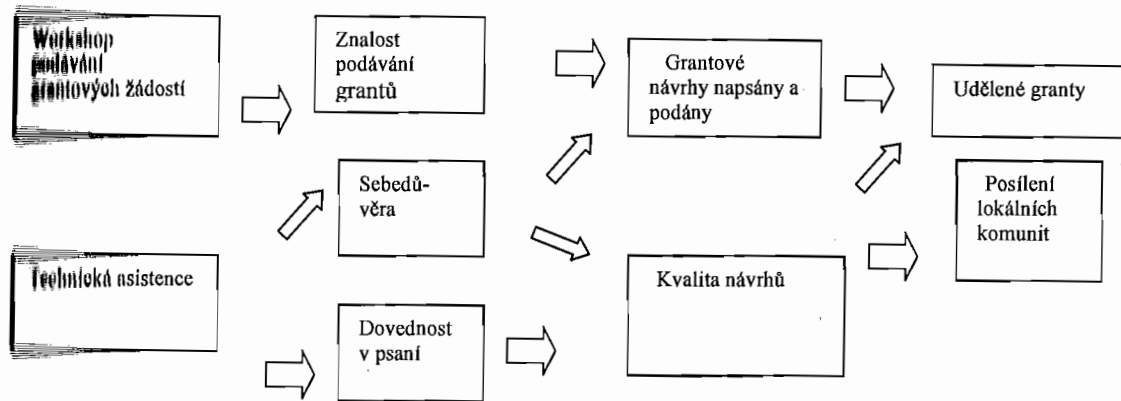
Davidson, E. (2005) definuje logický model (angl.: logic model) programu jako „diagram, který znázorňuje vztahy příčiny a následku mechanismu, kterým výdajový program plní či má plnit určité potřeby, nebo dosahuje či má dosahovat určité efekty.“¹¹⁴ Také sděluje, že výraz logika programu je často užíván v případech, kdy se jedná o velmi jednoduchou či přímočarou programovou teorii.

¹¹² Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 55-70.

¹¹³ Davidson, E. (2005): Evaluation Methodology Basics. Sage Publications, Thousand Oaks, U.S.A., p. 38.

¹¹⁴ Davidson, E. (2005): Evaluation Methodology Basics. Sage Publications, Thousand Oaks, U.S.A., p. 38.

GRAF LM-1: Jednoduchý logický model programu



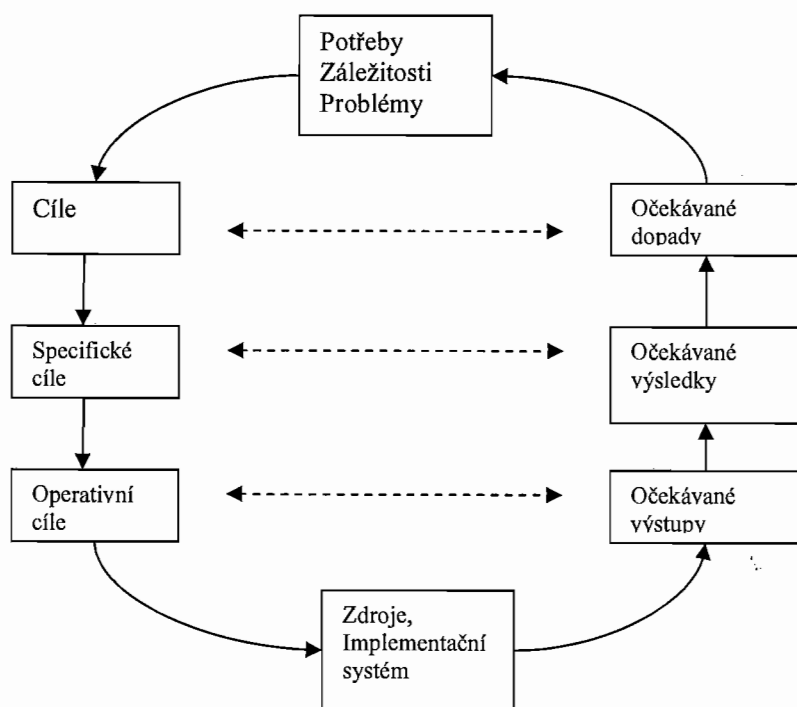
**Intervence --> Znalost, zručnost, změna --> Změna chování --> Konečný dopad
změna postoje**

Zdroj GRAF LM-1: Davidson, E. (2005): Evaluation Methodology Basics. Sage Publications, Thousand Oaks, U.S.A., upraveno.

Průručka Evropské komise uvádí, že evaluační tým musí zrekonstruovat *logiku programu*, tj. potřeby, které mají být naplněny, strategii, cíle, očekávané efekty, vstupy a opatření pro implementaci a monitoring programu. Analýza logiky programu má být klíčovým krokem v evaluaci. V ex ante (předběžné) evaluaci analýza logiky programu je základním pracovním úkolem, neboť vede k hodnocení validity a koherence programu a jeho strategie. V mid-term (průběžné) evaluaci vede tato analýza k doporučením k zlepšení monitorovacího systému a metod řízení. V ex-post (následné) evaluaci analýza logiky programu se používá pro objasnění cílů, pokud nebyly jasně vyjádřeny.

Průručka Evropské komise definuje *logiku programu* jako spojení mezi všemi jeho prvky, tj. potřebami, které mají být pokryty, zvolenou strategií, stanovenými cíli (globálními, specifickými, operačními), vstupy, implementačními opatřeními, výstupy a očekávanými efekty (výsledky a dopady). Tyto prvky jsou obvykle prezentovány v logické sérii kroků nazývané „programový cyklus“, viz následující graf:

GRAF LM-2 Programový cyklus (logika programu/intervence)



Zdroj GRAF LM-2: Wahl, K. et al. (1999a): Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management. Means Collection, Vol. 1., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 88.

Glosář vydaný Evropskou komisí, sděluje, že logiku intervence sledujeme od potřeb, které má uspokojit, k vstupům, které mobilizuje, k výstupům, které dosahuje a nakonec až k dopadům intervence. Tato logika strukturuje evaluační kritéria a umožňuje vytvořit hodnotící kritéria a indikátory.¹¹⁵ K tématu indikátorů a dostaneme v jedné z dalších kapitol.

4-5 METODIKA EVALUACÍ

Příručka Evropské komise sděluje, že evaluace má vztah k analýze veřejných akcí a, v obecné rovině, k společenským vědám. Evaluace systematicky využívá metod ekonomie a sociologie, ale také metod sociální, psychologie, ekonomické geografie, antropologie a dalších.¹¹⁶

Glosář Evropské komise poskytuje několik definic k metodám evaluace:¹¹⁷

4-5-1 ZÁKLADNÍ POJMY

Metoda

Kompletní plán práce evaluačního týmu. *Metoda* je ad hoc procedura specificky konstruovaná v daném kontextu k zodpovězení jedné či více otázek evaluace. Některé evaluační metody jsou nízké technické complexity, zatímco jiné zahrnují užití několika (evaluačních) nástrojů.

¹¹⁵ Wahl, K. et al. (1999b): Evaluating socio-economic programmes. Glossary of 300 concepts and technical terms. Means Collection, Vol. 6., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 53.

¹¹⁶ Wahl, K. et al. (1999a): Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management. Means Collection, Vol. 1., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 17.

¹¹⁷ Wahl, K. et al. (1999b): Evaluating socio-economic programmes. Glossary of 300 concepts and technical terms. Means Collection, Vol. 6., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 99.

Metodologie

V přesném slova smyslu, je věda konstrukce evaluační metody. Technický design evaluace¹¹⁸ je však důležitostí know-how a expertizy spíše než čistě vědecká procedura. V praxi, termín *metodologie* je často užíván ve smyslu metody.

Nástroj (evaluace)

Standardizovaná procedura užitá k naplnění funkce evaluace (např. regresní analýza či dotazníkové šetření). *Evaluační nástroje* slouží ke sběru kvantitativních nebo kvalitativních dat, syntetizují kritéria hodnotícího úsudku (angl.: judgement criteria), vysvětlují cíle, odhadují dopady atd. *Nástroj* má specifické jméno, je popsán v příručce a může být naučen. Jeho užití může být zdarma, anebo může zahrnovat poplatek, pokud je nástroj chráněn registrovanou známkou. Jedna evaluace může užít jednoho či více *nástrojů*¹¹⁹.

4.5-2 ZÁKLADNÍ STRATEGIE KVALITATIVNÍHO A KVANTITATIVNÍHO VÝZKUMU V EVALUACI

Weiss, C. (1998)¹²⁰ nazývá základními analytickými strategiemi jak kvalitativního, tak kvantitativního výzkumu následující:

- popis (popis programu, jeho struktury, personálu, jednotlivých aktivit, způsobu financování atd., v případě kvalitativní analýzy formou narativního záznamu, v případě kvantitativního přístupu formou sumárních statistik)
- počítání (bývá součástí popisu, napomáhá nalézt co je typické a co je výjimečné)
- factoring (znamená faktory jako části celku, rozdělení na různé typy vstupů, procesu a výstupů, rozdělení do kategorií)
- shlukování (angl.: clustering) (sdružování charakteristik nebo procesů)
- srovnávání (angl.: comparing) (srovnávání situace v čase, srovnávání s kontrolními skupinami)
- nalézání společných rysů (společné trendy a hlavní efekty)
- průzkum deviantních případů/odchylek (důležitá informace či neočekávaný jev může být skryt za silně odchylným případem)
- nalézání závislostí (kvantitativní analýza má zaběhlé statistické techniky, kvalitativní evaluace musí volit přístup individuálně dle typu studie)
- vyloučení rivalitních vysvětlení (usiluje o potvrzení kauzální závislosti, tj. že pozitivní změny jsou výsledkem programu)
- modeling (prostřednictvím sumarizace relevantní informace má poskytnout vysvětlení důležitých výsledků)
- podání zprávy (angl.: telling the story) (všichni evaluační musí své závěry komunikovat v srozumitelné formě, důležitost dobrého písemného stylu)

4.5-3 TECHNIKY EVALUACE

Od *metod evaluace* se odlišují *techniky evaluace*, alespoň v uvedených zdrojích Evropské komise (Wahl, K. et al. (1999ab), zatímco jiné zdroje hovoří např. o *typech metod*, nikoliv o *technikách*). Dle převažujícího konceptu Evropské komise: Zatímco *metoda* evaluace je postup sestavovaný ad hoc a specificky, *technika evaluace* je obecným výzkumným postupem, který je užíván v nejrůznějších oborech zkoumání i mimo evaluaci. Glosář Evropské komise rozděluje *techniky evaluace* do následujících skupin:

- strukturizující techniky (angl.: structuring techniques)
- techniky sběru informací (information gathering techniques)
- analytické techniky (angl.: analytical techniques)
- úsudkové techniky (angl.: judgement techniques)

Strukturizující techniky (angl.: structuring techniques) zahrnují:

¹¹⁸ Pozn.: Evaluační design: Technická část evaluačního plánu, určená pro sběr dat a analýzu.

¹¹⁹ Pozn.: Nutno nezaměnit *nástroj evaluace* za *ekonomický nástroj* (tj. výdajový program).

¹²⁰ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 26.

- SWOT analýza
- Logický rámec (angl. logical framework) strukturuje logiku veřejné intervence. Je založena na maticové prezentaci, která zdůrazňuje výstupy, výsledky a specifické a globální dopady. Každá úroveň cíle je spojena s jedním nebo více indikátory úspěchu a také s podmínkami a riziky ovlivňujícími úspěch či neúspěch.
- Strom cílů (angl.: objective tree) znamená hierarchickou klasifikaci cílů veřejné intervence, který spojuje každý specifický cíl s jeho globálním. Strom cílů programu činí celkovou logiku (programu) explicitní. Je užíván pro objasnění.
- Konceptuální mapování dopadů (angl.: concept mapping of impacts) je nástroj užívaný pro objasnění explicitních a implicitních cílů, založený na identifikaci, shromáždění do skupin a odstupňování (oznámkování) očekávaných dopadů.
- Barevná volba (angl.: colour vote) v evaluační situaci, kde je více zainteresovaných skupin, může být užita ke strukturování diskuse a kolektivní reflexi pomocí vyjádření všech názorových úhlů. Tento nástroj by měl zvýšit nestrannost evaluace v kontextu pluralistického přístupu. Může být užito k objasnění a oznamování evaluačních otázek, k výběru evaluačních kritérií, k validaci závěrů a k formulaci doporučení. Některé formy tohoto nástroje potřebují počítačovou podporu.
- Matrice křížových dopadů (angl.: matrix of cross impacts) je nástroj užívaný k zdůraznění potenciální komplementarity, duplikace a konfliktu mezi dopady různých komponentů intervence nebo mezi dopady různých intervencí. Může např. prezentovat různá opatření programu v řádkách a sloupcích - v každé vzniklé buňce může známkovat potenciální synergii mezi opatřením v řádku a opatřením v sloupci.

Techniky sběru informací (information gathering techniques) dle glosáře zahrnují:

- Primární a sekundární data.
- Časové série: Data komparativního charakteru ohledně stejné populace v pravidelných intervalech v daném čase.
- Vzorky.
- Dotazníkové šetření.
- Individuální interview.
- Focus skupina (angl.: focus group, dosl. ohnisková skupina): Technika založená na diskusi v malé skupině. Užívá interakci účastníků pro zdokonalení a konsolidaci sebrané informace. Zvláště užitečná při analýze témat, kde je nutno sloučit odlišné názory nebo v případě komplexních otázek, které mají být hloubkově zkoumány.
- Případová studie (angl.: case study): Hloubková studie dat určitého specifického případu (např. projektu, adresáta programu, města). Případová studie je vhodný nástroj pro induktivní analýzu dopadů a zvláště pro inovativní intervence, pro které není vysvětlující teorie dopadů. Případová studie je ukončena monografií prezentované v narativní formě. Série případových studií může být provedena současně.
- Etnografické pozorování (angl.: ethnographic observation): In situ, nerušící pozorování denní aktivity aktérů nebo adresátů evaluované intervence. Výzkumníci se snaží porozumět situacím „zevnitř“. Etnografické pozorování je užitečné v málo známých situacích, anebo v případě obtížného terénního přístupu. Je užíváno pro sběr velmi detailní informace. Kde je to relevantní, pořizují se audio-vizuální záznamy několika typických situací implementace intervence. Etnografické pozorování slouží také k identifikaci všech efektů intervence a k identifikaci vlivu kontextu.

Analytické techniky (angl.: analytical techniques) dle glosáře zahrnují:

- Srovnávací skupina (angl.: comparison group): Skupina lidí nebo organizací, které neparticipovaly ve veřejné intervenci a jsou srovnávány s účastníky intervence za účelem analýzy čistých efektů intervence. Pokud jsou dvě skupiny náhodně volenými vzorky, pak je srovnávací skupina nazývána kontrolní skupinou (angl.: control group).
- Regresní analýza: Statistický nástroj užívaný ke kvantitativním odhadům vlivu několika vysvětlujících proměnných (veřejné intervence a dalších faktorů) na vysvětlené proměnné (dopad). Regresní analýza je nástroj pro analýzu deduktivní kauzality. Je založena na vysvětlujícím logickém modelu a na sérii předběžných pozorování. Tento nástroj může být užit různým způsobem.

v závislosti na tom, zda proměnné modelu jsou nepřetržité nebo diskrétní a v závislosti na tom, zda jejich vztahy jsou lineární nebo nelineární.

- **Faktorová analýza:** Nástroj statistické analýzy užívaný k identifikaci veškeré korelace ve velkém množství dat týkající se mnoha jednotlivců (např. výsledky dotazování). Nástroj prezentuje zjednodušeně formou dvou- či tří-dimensionálního prostoru. Nástroj odhaluje seskupení a navrhuje vztahy příčiny a následku. Je to nástroj analýzy induktivní kauzality.
- **Delphi panel:** Procedura iterativní a anonymní konzultace několika expertů, která je zaměřena na naslouchání jejich názorů k společnému závěru. Technika Delphi panelu může být užita v ex ante evaluaci, například pro odhad potenciálních dopadů intervence.

Prudkové techniky (angl.: judgement techniques) dle glosáře zahrnují:

- **Expertní panel:** Pracovní skupina, která je vytvořena specificky za účelem evaluace a která se několikrát sejde. Tito experti jsou uznáváni jako nezávislí specialisté v evaluovaném poli intervence. Kolektivně vynesou soud ohledně hodnoty veřejné intervence a jejích efektů. Expertní panel slouží k rychlé a nenákladné formulaci syntetického úsudku, který integruje hlavní informaci, která je dostupná ohledně programu a také informaci z jiných zkušeností.
- **Benchmarking:** Kvalitativní a kvantitativní porovnání výkonu intervence, který má pověst nejlepšího ve stejné doméně intervence nebo v příbuzné doméně. Benchmarking je usnadněn, pokud na národní nebo regionální úrovni existují „ligové tabulky“ dobré a méně dobré praxe.
- **Multikriteriální analýza:** Nástroj, který poměřuje několik intervencí ve vztahu k několika kritériím. Multikriteriální analýza je užívána především v ex-ante analýze velkých projektů, pro porovnání variant. Může být také použita v ex post evaluaci intervence za účelem porovnání relativního úspěchu různých komponentů intervence. Navíc může být užita pro srovnání oddělených, ale podobných intervencí, pro klasifikační účely. Multikriteriální analýza může zahrnovat vážení, odrážející relativní důležitost přiřazenou každému z kritérií. Může vyústit ve formulaci jediného úsudku nebo v syntetickou klasifikaci, nebo v různé klasifikace odrážející různé úhly pohledu zainteresovaných stran. V posledním případě je nazývána Multikriteriální-multiúsudková analýza (angl.: multi-criteria-multijudge analysis.)
- **Analýza nákladové efektivity** (angl.: cost-effectiveness analysis): Evaluační nástroj pro vyhodnocení efektivity. Tento nástroj spočívá v poměření čistých efektů intervence (které musí být určeny odděleně) s finančními vklady nutnými k produkci těchto efektů. Kritérium hodnocení může být, například, náklad na jednotku dopadu. Tento jednotkový náklad je pak porovnán s ostatními intervencemi, které byly zvoleny jako benchmark (nejlepší výkon sloužící pro srovnání).
- **Analýza nákladů a přínosů** (angl.: cost-benefit analysis): Evaluační nástroj pro vyhodnocení výhod intervence z pohledu všech zainteresovaných skupin na základě peněžní hodnoty přiřazené všem pozitivním a negativním důsledkům intervence (které musí být odhadnuty odděleně). V případě kdy není ani relevantní ani možné užít tržní ceny pro odhad přínosu či ztráty, fiktivní cena může být vytvořena různým způsobem. Jeden způsob je odhad ochoty platit za účelem získání pozitivních dopadů nebo odvrácení negativních dopadů. Fiktivní cena zboží nebo služeb může být také odhadnuta ztrátou výdělků při absenci tohoto zboží nebo služeb. O fiktivní ceně může být také přímo rozhodnuto administrativou nebo řídicí skupinou. Analýza nákladů a přínosů je užívána zejména v ex-ante evaluaci velkých projektů.

ROZHODNUTÍ O UŽITÍ KVANTITATIVNÍCH ČI KVALITATIVNÍCH METOD

V nejjednodušším vyjádření kvantitativní evaluace užívá čísel, zatímco kvalitativní evaluace užívá slov. Kvantitativní evaluace proto sbírají informace (data), které mohou být transformovány do numerické formy. Analýza je většinou statistická. Prezentace se děje formou tabulek, grafů a modelů, doprovázených verbálním textem který vysvětluje či má vysvětlit význam numerických výsledků. Naproti tomu kvalitativní výzkumník zdůrazňuje porozumění, spíše než exaktní měření jevů. *Kvalitativní výzkumník má tendenci spoléhat na detailní znalost procesu, kterým je program formován, jak tento proces ovlivňuje účastníky programu, nikoliv na statistických srovnáních. V analýze mají kvalitativní výzkumníci tendenci analyzovat data průběžně a rozvíjet pozdější fáze zkoumání vzhledem k znalosti, kterou takto získali (v dřívějších*

fázích výzkumu). Usilují od identifikaci opakující se témat a vzorců v datech a progresivně zdokonalují svůj
vzhled do fungování programu.¹²¹

4-5-5 KVALITATIVNÍ METODY V EVALUACI

Weiss, C.(1998) píše: „Nejnápadnějším vývojem v oblasti evaluací v posledních letech je nástup
kvalitativních metod. Zatímco kdysi byly nazírány jako abnormální a jako pravděpodobné útočiště těch, kteří
nikdy nestudovali statistiku, nyní jsou uznávány jako hodnotný příspěvek k evaluačnímu repertoáru.
Kvalitativní metody plní evaluační úkoly, které byly dříve prováděny nekvalitně nebo zcela pomíjeny.“¹²²

Weiss, C. (1998)¹²³ uvádí, že kvalitativní výzkum studuje jevy v kontextu a má holistický přístup, který
neabstrahuje individuální proměnné pro výzkum, ale snaží se rozumět celé interakci v „přirozených
podmínkách. Je více druhů kvalitativních metod, avšak všechny spoléhají spíše na slova a text (narativum)
než na počty a statistickou analýzu. Kvalitativní výzkum má dle autorky tyto výhody oproti kvantitativnímu

- má silnější vědomí perspektivy účastníků programu a často více reflektuje jejich zájmy
- má schopnost porozumění dynamickým změnám v průběhu vývoje programu
- má vědomí času a historie
- má zvláštní citlivost ke kontextuálním vlivům
- je možno vstoupit do „scény programu“ bez předběžného úsudku nebo připravených nástrojů
zvědět, co se děje
- je vnímavý vůči neočekávaným a neplánovaným událostem
- má větší flexibilitu perspektivy

Typy kvalitativních metod výzkumu

Weiss, C. (1998)¹²⁴ uvádí, tyto druhy kvalitativních metod výzkumu:¹²⁵

- Zúčastněné pozorování (terénní výzkum, při kterém evaluátor na sebe bere roli např. příjemce
dotace)
- Nezúčastněné pozorování (terénní výzkum, při kterém evaluátor nemá úmysl participovat)
- Rozbor dokumentů
- „Etnografický“ přístup (neznamená nutně výzkum etnik, ale znamená dlouhodobý pobyt
v terénu, tak aby výzkumník absorboval normy, myšlenky a hodnoty subjektů výzkumu, například
adresátů dotace)
- Případová studie

Evaluace s absencí cíle

Standardním postupem evaluace je poměření výsledků s cíli. Dle Davidson, E. (2005)¹²⁶ však může také
existovat tzv. *evaluace s absencí cíle* (angl.: goal-free evaluation). V tomto případě evaluační tým
záměrně vyhýbá znalosti cílů, aby nebyl příliš fixován na zamýšlené výsledky. Důvodem je, že jak záměrné
tak nezáměrné výsledky či dopady jsou důležité, a proto je důležité vyhodnotit všechny z nich. Nezamýšlené
výsledky či dopady bývají při standardním postupu často opomíjeny. Někdy je tento druh evaluace nazýván
evaluace založená na potřebách (angl.: needs-based evaluation), neboť vyhodnocení potřeb je jedním
z hlavních nástrojů identifikace zkoumaných efektů.

Obecně počátečním krokem jakéhokoliv vyhodnocení je zjistit, co bylo cílem (programu, projektu,
opatření) a pak srovnat tento záměr se skutečností. Tedy cíl je základním bodem pro hodnocení. Ovšem tento

¹²¹ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 82-84.

¹²² Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 235-237.

¹²³ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 253.

¹²⁴ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 253.

¹²⁵ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 256-261.

¹²⁶ Davidson, E. (2005): Evaluation Methodology Basics. Sage Publications, Thousand Oaks, U.S.A., p. 27.

Plán nelze absolutizovat ani v případech evaluací. Davidson, E. (2005) uvádí případy, kdy je **problematické** užít předem dané cíle jako jediné kritérium hodnocení:¹²⁷

- přesahy a deficity (máme nazvat program X neúspěšný, když nedosáhl jednoho ze svých cílů, nebo říci, že byl úspěšný, protože přesáhl velmi značně jeden ze svých cílů, anebo máme říci něco "mezi" ?
- obtížnost stanovených cílů (případ, kdy lehce nesplněn byl velmi ambiciózní cíl, zatímco cíl velmi snadno dosažitelný byl vysoce překročen)
- důležitost stanovených cílů (případ kdy snadný/nesnadný cíl byl ve skutečnosti ten důležitější)
- vedlejší efekty (nemáme brát v úvahu pozitivní negativní efekty, když nebyly mezi stanovenými cíli ?)
- racionalita stanovených podmínek (program může splnit své stanovené cíle, včetně nákladů, avšak přitom stát několikrát více než jiný program, který splnil přibližně totéž. Anebo: Program lehce přesáhl velmi „hubený“ rozpočet při splnění cíle).
- světlí účel prostředky ? (ignorace podmínek procesu, za jakých byl cíl naplněn)
- multiplicita cílů (v případě nejasně či multiplicitně deklarovaných cílů: či cíl je relevantní ? cíl designerů programu, řídicího orgánu programu, administrátorů programu ?)

4.6 DESIGN EVALUACE

Chování Evropské komise uvádí následující definici:¹²⁸

Design evaluate: Technická část evaluačního plánu, určená pro sběr dat a analýzu.

4.6.1 NEFORMÁLNÍ VS. FORMÁLNÍ DRUHY DESIGNU A NÁSTAVBY DESIGNU

Weiss, C.(1998) uvádí, následující druhy designu evaluace:¹²⁹

NEFORMÁLNÍ DRUHY DESIGNU

- sebe-evaluace (evaluaci činí lidé v programu, tj. administrátoři, řídicí pracovníci, dotované subjekty)
- expertní úsudek (znalost odborníka či odborníků stojících mimo program)

FORMÁLNÍ DRUHY DESIGNU

- design jedné skupiny (evaluace nečiní srovnání s žádnou skupinou vzorků mimo program, může však činit srovnání výsledků ve skupině vzorků před a po programu, data mohou být jak kvalitativního tak kvantitativního charakteru)
- komparativní skupiny (evaluace činí srovnání s jednou či více skupinami vzorků mimo program, rovněž zde můžeme činit srovnání před a po programu)
- designy časové série (jsou zdokonalením předchozích dvou designů, znamenají porovnání stavu před a po programu ve víceletém rozměru, tj. více let před zahájením programu a více let po ukončení programu)

Weiss, C.(1998), píše, že jakmile evaluace zodpověděla otázky ohledně procesu a výsledcích programu, je třeba se ptát, zda program stojí za své náklady. To je oblast ekonomické analýzy. Tyto analýzy nazývá **autor** nastavbami dobrého designu:¹³⁰

NÁSTAVBY DOBRÉHO DESIGNU

- analýza minimalizace nákladů (angl.: cost-minimization analysis) (hledá nejlevnější cestu, jak uskutečnit nějaký definovaný cíl)
- analýza nákladů a účinků (cost-effectiveness analysis) (srovnává náklady a výsledky různých postupů k dosažení stejného cíle, výsledky mohou být často jen pravděpodobné, cíl je specificky stanoven)

¹²⁷ Davidson, E. (2005): Evaluation Methodology Basics. Sage Publications, Thousand Oaks, U.S.A., p. 26.

¹²⁸ Wahl, K. et al. (1999b): Evaluating socio-economic programmes. Glossary of 300 concepts and technical terms. Monns Collection, Vol. 6., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 99.

¹²⁹ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p.188-210.

¹³⁰ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p.244-246.

- analýza nákladů a přínosů (angl.: cost-benefit analysis) (převádí náklady a výsledky do stejné měry, jmenovatele, obvykle na peněžní vyjádření, takže mohou být jednoduše vyjádřeny, např. poměrem nákladů a přínosů)

Weiss, C.(1998), upozorňuje, že provádět výše uvedené náročné analýzy má smysl teprve tehdy, když jsme zjistili, že program skutečně má pozitivní efekty. Současně upozorňuje na komplikující faktor pro tyto analýzy: směšování administrativních nákladů na program s náklady na jiné činnosti.¹³¹

4-6-2 REPLIKACE, META-ANALÝZA EVALUACÍ A META-EVALUACE

Weiss, C.(1998)¹³² uvádí kromě výše uvedených ekonomických analýz také *replikaci evaluace* a *meta-analýzu* jako nástavby dobrého designu evaluace. *Replikace* je opakování evaluace, které je významné pro důvěru ve výsledky a současně je i nástrojem postupného zdokonalování programu. *Meta-analýza evaluací* znamená kombinaci a generalizaci výsledků více evaluací. Někdy se tento termín, poněkud chybně, používá ve smyslu evaluace evaluací, to jest ve smyslu *meta-evaluace*.

Davidson, E. (2005) cituje, že „*Meta-evaluace je evaluace evaluací. Jinými slovy, je to určení kvality a/nebo hodnoty evaluace.*“¹³³

Kritéria pro hodnocení evaluačních metod

Vyhodnocení (evaluace) evaluací a jejich metod je poměrně komplexní záležitostí. Uvedme si alespoň příklad z McAllister, D. (1995)¹³⁴, který uvádí tato jednoduchá kritéria jakožto vodítka pro vyhodnocení evaluací:

- systematičnost (metoda má být tak systematická, že dosažení stejných výsledků je opakovatelné, tj. různí lidé při sledování stejného postupu mají obdržet obdobné výsledky)
- jednoduchost (metoda nemá být tak komplikovaná, aby pouze několik málo lidí bylo schopno ji užít, anebo rozumět výsledkům)
- rychlost (použitím metody bychom měli být schopni získat odpovědi v rozumném čase)
- přiměřenost nákladů (užitečná informace má být poskytnuta na základě racionální výše rozpočtu pro evaluaci)
- legalita (metoda musí vyhovovat právním a administrativním předpisům, které se jí týkají)
- celistvost (metoda má být schopna vzít v úvahu všechny faktory relevantní pro rozhodování, kterému má napomoci)

4-6-3 KONVENCE EVALUACÍ

McAllister, D. (1995)¹³⁵ sděluje, že při provádění evaluací jsou přijímány určité předpoklady či konvence (angl.: conventions). Důležitým předmětem konvence jsou a) referenční rámec, b) hranice výzkumu. Referenční rámec je základem pro popis dopadů. Dopad (angl.: impact) typicky znamená porovnání dvou stavů. Jeden ze stavů je výsledkem implementace opatření¹³⁶. Popis dopadu srovnává tento výsledný stav k určitému referenčnímu bodu nebo stavu, který může být jeden z následujících:

- základní úroveň (angl.: baseline state) (původní stav než bylo podniknuto opatření)
- konvenční referenční bod (angl.: conventional reference point) (stav, který by se vyvinul v podmínkách absence opatření)
- cílový stav (angl.: goal or target state)
- ideální stav (angl.: ideal state)

¹³¹ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p.250.

¹³² Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 235-237.

¹³³ Davidson, E. (2005): Evaluation Methodology Basics. Sage Publications, Thousand Oaks, U.S.A, p. 205.

¹³⁴ McAllister, D. (1995): Evaluation in Environmental Planning. Assessing Environmental, Social, Economic and Political Trade-offs. MIT Press, Cambridge, p. 72-73.

¹³⁵ McAllister, D. (1995): Evaluation in Environmental Planning. Assessing Environmental, Social, Economic and Political Trade-offs. MIT Press, Cambridge, p. 71-72.

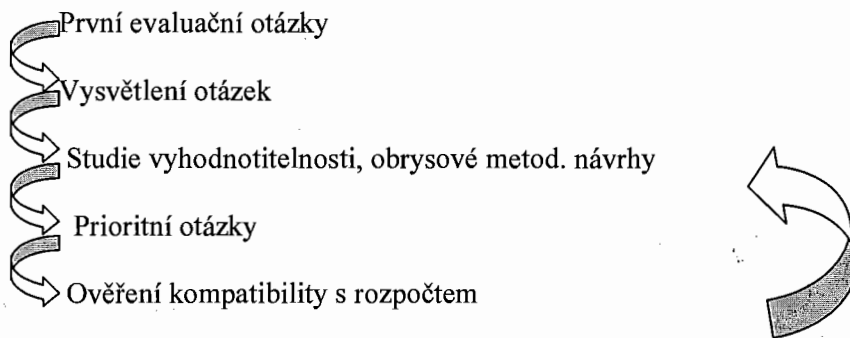
¹³⁶ Pozn.JM: Autor používá výrazu „action“, angl. doslova „akce“, namísto výrazu „measure“, obvyklý angl. výraz pro „opatření“. Abychom však podpořili jednotu a srozumitelnost textu volíme výraz „opatření“.

Další konvencí ve většině evaluací je volba hranic pro výzkum, za kterými jsou dopady ignorovány. Zpravidla odpovídají geografickým hranicím vlády země, pro kterou je evaluace vypracována. Každopádně však doporučuje alespoň zmínit očekávané významné dopady mimo hranice v evaluační zprávě.

4.6.4 PLÁNOVÁNÍ A FÁZE EVALUACÍ

Příručka Evropské komise doporučuje, aby byla v přípravné fázi evaluace (kdy dochází k uzavření smlouvy mezi zadavatelem a realizátorem evaluace), provedeno plánování evaluace, které zahrnuje ověření evaluačních otázek. Graficky je to znázorněno následovně:

GRAF EF-2: Plánování postupu evaluace v přípravné fázi



Zdroj Graf EF-2: Wahl, K. et al. (1999a): Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management. Menns Collection, Vol. 1., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 77, Box 15, upravený nadpis.

McAllister, D. (1995)¹³⁷ píše, že existují dvě hlavní fáze evaluace: a) analytická, b) syntetická. Analytická fáze definuje a odhaduje různé dopady akce¹³⁸. Syntetická fáze sumarizuje dopady do integrovaného pohledu, takže může být vytvořen úsudek, jaká akce má být nebo nebyt podpořena. Autor tvrdí, že analytická fáze bývá objektivnější, zatímco syntetická je subjektivní. Odhad dopadů je subjektivní, neboť správnost výsledků by měla být v principu verifikovatelná a racionální lidé by se na ní měli rozhodnout. Formace integrujícího úsudku je subjektivní, neboť v procesu je nutno odhadnout relativní důležitost jednotlivých dopadů pro celek. Příklady environmentálních dopadů jsou znečištění ovzduší a vody, vliv na biotu, hluk, eroze půdy, estetika krajiny, rekreační zdroje v krajině apod. Syntéza dopadů za účelem vytvoření úsudku může být provedena více způsoby. Jedním z nich je analýza nákladů a přínosů (angl.: cost-benefit analysis). Matematické a technicky orientované postupy však nemusí být dokonalými či akceptabilními nástroji evaluace, ačkoliv přispěly významně k rozvoji vyhodnocování veřejných projektů. Subjektivní říše lidských hodnot a syntéza dopadů by měla být vřazena do organizovaného procesu odborného osobního posouzení, občanské participace a diskuse.¹³⁹

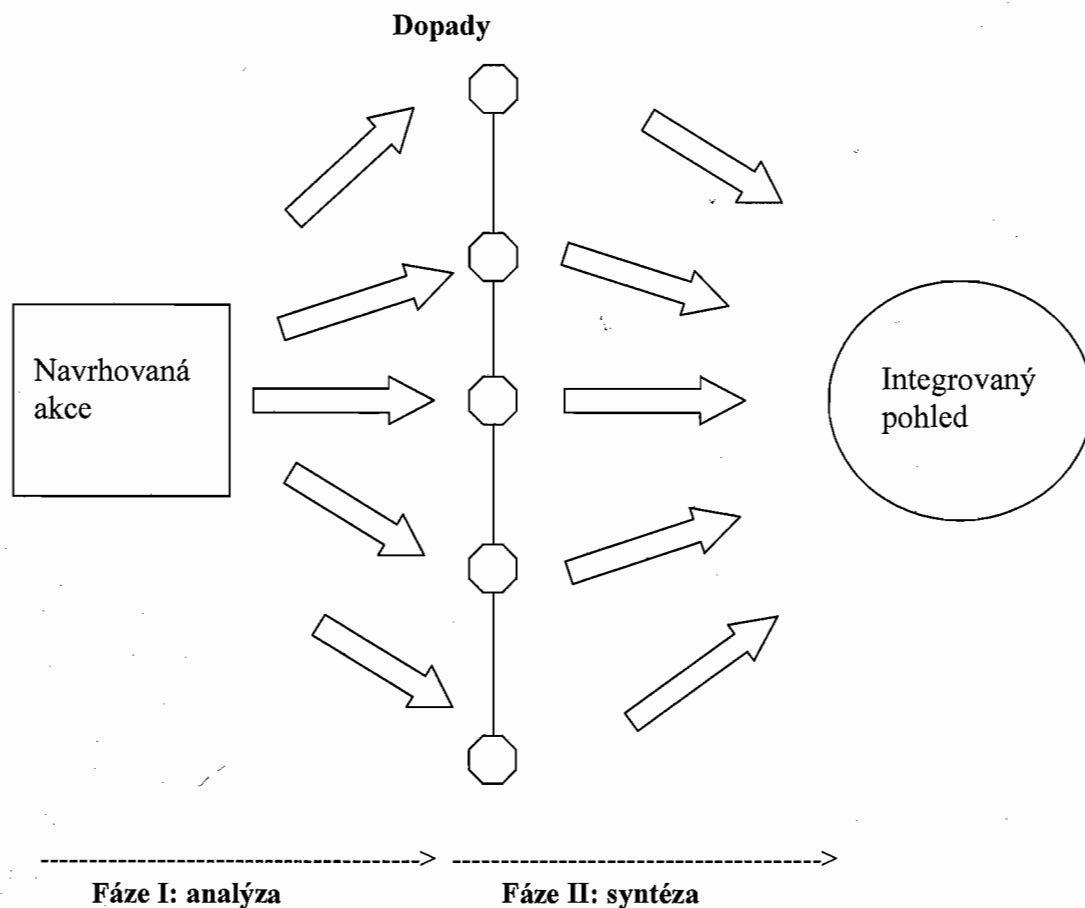
¹³⁷ McAllister, D. (1995): Evaluation in Environmental Planning. Assessing Environmental, Social, Economic and Political Trade-offs. MIT Press, Cambridge, p. 6-11.

¹³⁸ Pozn. JM: V našem případě si tedy představíme akci jako jednotlivé dotované opatření nebo celý dotační program.

¹³⁹ Pozn. JM: Autor tedy evidentně zdůrazňuje roli společenského konsensu při syntetické fázi evaluace.

McAllister, D. (1995) znázorňuje dvě hlavní fáze evaluace následovně:

GRAF EF-3: Dvě fáze evaluace



Zdroj GRAF EF-3: McAllister, D. (1995): Evaluation in Environmental Planning. Assessing Environmental, Social, Economic and Political Trade-offs. MIT Press, Cambridge, p. 7, upraveno.

Weiss, C. (1998) sděluje, že plánování evaluace zahrnuje následující:

- identifikace klíčových otázek pro studii
- rozhodnutí zda užít kvantitativních nebo kvalitativních metod, anebo kombinace metod
- vyvinout způsoby a techniky k zodpovězení klíčových otázek a operacionalizace pro sběr nutných dat
- sběr a analýza dat
- psaní a distribuce zpráv o výsledcích studie
- podpora vhodného užití výsledků

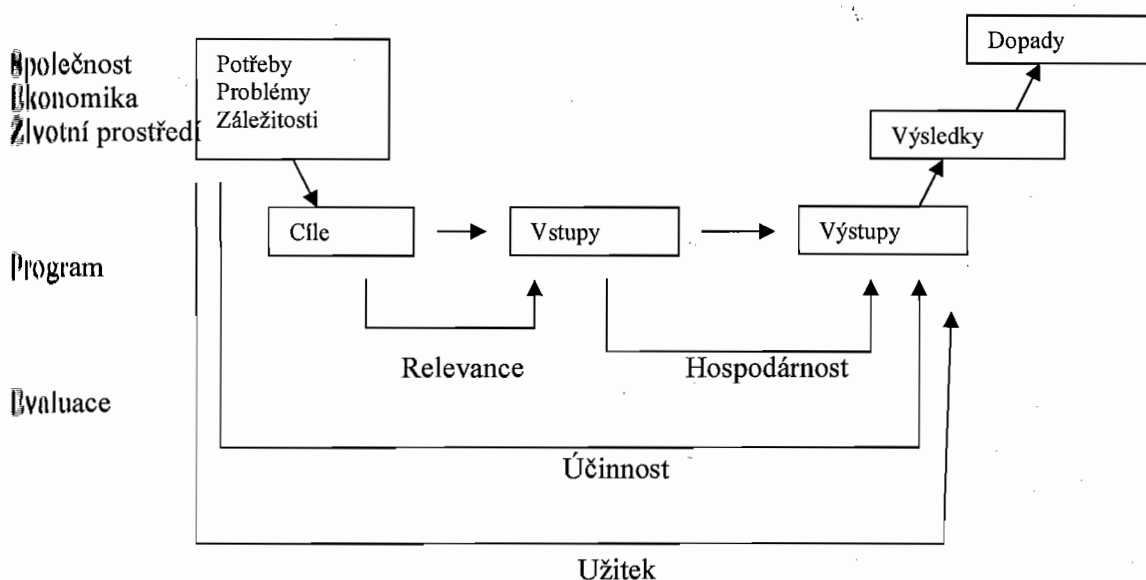
4.6-5 EVALUAČNÍ OTÁZKY

Příručka Evropské komise sděluje, že pravděpodobně nejdůležitějším aspektem v designu evaluace je formulace evaluačních otázek. Evaluační otázky tvoří jádro evaluace. Možné otázky zahrnují:¹⁴⁰

- deskriptivní otázky (pozorování a popis změn, tj. co se stalo)
- kauzální otázky (porozumění vztahu příčiny a následku, tj. do jaké míry jsou změny přisouditelné programu)
- normativní otázky (aplikují kritéria evaluace, tj. jsou výsledky a dopady uspokojivé ?)

V příručce Evropské komise se píše, že otázka musí vycházet ze skutečného zájmu o informaci, porozumění a/nebo identifikace nových řešení, jinak je pouze otázkou alibistickou, která může např. pouze potvrzovat řešení již přijatá. Příručka Evropská komise také nedoporučuje vkládat otázky do evaluace, které jsou předmětem čistě vědeckého zájmu a nemají bezprostřední vliv na rozhodování či veřejnou diskusi. Příručka Evropské komise sděluje, že evaluační otázky, pokud obsahují kritérium posouzení, spadají do jedné ze čtyř kategorií: a) otázky vztahující se k relevanci programu, b) otázky vztahující se k účinnosti (angl.: effectiveness) programu, c) otázky vztahující se k efektivnosti/hospodárnosti (angl.: efficiency) a d) otázky vztahující se k užítku (angl.: utility).¹⁴¹ Situace může být znázorněna následujícím grafem:

GRAF EF-4: Hlavní evaluační kritéria



Zdroj GRAF EF-4: Wahl, K. et al. (1999): Evaluating socio-economic programmes. Glossary of 300 concepts and technical terms. Means Collection, Vol. 6., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 71, Box 12, upraveno¹⁴².

V návaznosti na výše uvedený graf, příručka Evropské komise uvádí tedy tuto jednoduchou kategorizaci evaluačních otázek s kritériem posouzení:

- relevance (Do jaké míry jsou cíle programu zdůvodnitelné ve vztahu k potřebám? Je stále prokazatelný smysl existence programu? Do jaké míry koresponduje program s lokálními, národními a evropskými prioritami?)

¹⁴⁰ Wahl, K. et al. (1999a): Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management. Means Collection, Vol. 1., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 69.

¹⁴¹ Wahl, K. et al. (1999a): Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management. Means Collection, Vol. 1., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 69-70.

¹⁴² Pozn. JM: Ve zdrojové publikaci se namísto pojmu „dopady“ (angl.: impacts) užívá angl. pojem „outreach“, relevantní spíše pro sociální než environmentální výdajové programy. Úprava byla provedena z důvodu zachování jednoty textu, který má být aplikován především na environmentální oblast.

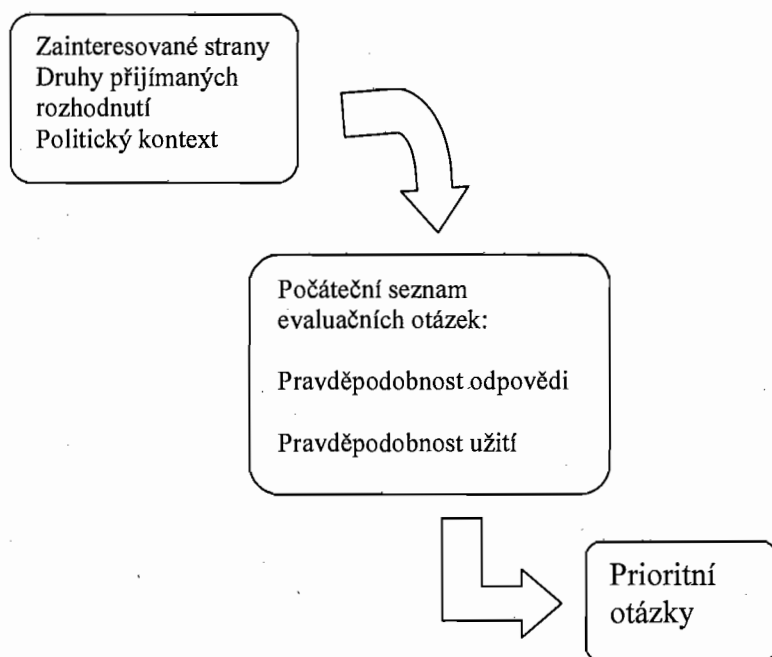
- účinnost (angl.: effectiveness) (Do jaké míry byly splněny očekávané cíle? Byly očekávané cíle splněny užitým nástrojem? Mohlo by být více efektů dosaženo použitím jiných nástrojů?)
- hospodárnost (angl.: efficiency) Byly cíle dosaženy za minimálních možných nákladů? Mohly by být dosaženy lepší efekty za stejných nákladů?
- užitek (angl.: utility) Jsou očekávané a neočekávané efekty celkově uspokojivé z pohledu přímých nepřímých adresátů?

Příručka Evropské komise uvádí¹⁴³, že jakmile byly identifikovány evaluační otázky, je třeba zvážit pravděpodobnost jejich zodpovězení. Jsou otázky zodpověditelné za podmínek dostupných zdrojů? Pro každou evaluační otázku se doporučuje ověřit:

- zda data, která jsou k dispozici, mohou být užita k zodpovězení otázky, bez dalšího pátrání
- zda terénní výzkum bude znamenat velké problémy (problémy přístupnosti)
- zda koncepty jsou stabilní
- zda mohou být formulovány vysvětlující hypotézy

Některé faktory mohou učinit zodpovězení otázky velmi obtížné, např., když je program velmi nový, pokud ještě nevyprodukoval významnější výsledky, nebo když data k dispozici jsou zcela neadekvátní. Tyto důvody mohou vést k rozhodnutí neprovádět evaluaci, oddálit evaluaci, anebo klást realističtější otázky. Jelikož by bylo příliš nákladné, důkladně zodpovědět všechny otázky je nutno otázky vytřídit dle priorit:

GRAF EF-5: Výběr prioritních otázek



Zdroj: Wahl, K. et al. (1999a): Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management. Means Collection, Vol. 1., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 73, Box 13.

Weiss, C. (1998) uvádí, že existuje pět kategorií potenciálních otázek:¹⁴⁴

a) proces programu, b) výsledky programu c) přiřazení výsledků programu d) spojení mezi procesem a výsledky e) vysvětlení. Navíc, doplňkové otázky se mohou týkat vedlejších efektů.

¹⁴³ Wahl, K. et al. (1999a): Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management. Means Collection, Vol.1, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 72- 73.

¹⁴⁴ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 75-77.

Otázky: Proces programu

Otázky identifikují jaké činnosti se skutečně provádějí v rámci programu. Přitom nemají zahrnovat jakékoliv úsudky dopředu, co jsou „správné“ aktivity. V některých případech můžeme takto identifikovat dílčí problematické prvky programu.

Otázky: Výsledky programu (výstupy, dopady)

Otázky směřují evaluaci

k zjištění výsledků, výstupů, dopadů programu. Změna v situaci je středem pozornosti. Pravděpodobný zdroj otázek je oficiální prohlášení ohledně cílů programu. Zdrojem informací mohou být i náznaky od administrativního personálu, klientů programu a pozorovatelů, jaké jsou skutečné výsledky programy navzdory deklaracím a úmyslům.

Otázky: Přiřazení výsledků programu

Některé otázky se snaží zjistit, zda změny situace jsou přiřaditelné působení programu a do jaké míry.

Otázky: Spojení mezi procesem a výsledky

Otázky se snaží zjistit, které charakteristiky programu jsou spojeny s lepšími či horšími výsledky. K tomuto potřebujeme mít k dispozici potřebná data.

Otázky: Vysvětlení

Evaluace má často zjišťovat nejen co se stalo, ale i proč se to stalo. Důvody úspěchů i neúspěchů jsou informací důležitou pro politické rozhodovatele, pro řídicí pracovníky programu, případně i pro sponzorující stranu (zdroj fondů).

De Weiss, C. (1998) ovlivňují výběr otázek tyto faktory:¹⁴⁵

a) časový plán pro rozhodnutí (např. politicko-administrativní), b) zájmy sponzorů a jiných zúčastněných stran, c) mezery v znalostní základně, d) praktická omezení (čas pro evaluaci, finance, schopnosti evaluačního personálu a přístup k informacím, f) potenciální užití zjištěného, g) evaluátorův profesionální úsudek, h) a ještě další faktory ...

Davidson, E. (2005) ve svém přehledu obsahu evaluace rozřazuje evaluační otázky do následujících skupin:¹⁴⁶

- Pozadí a kontext (angl.: Background and Context)
- Popisy a definice (angl.: Descriptions and Definitions)
- Příjemci (angl.: Consumers, doslova spotřebitelé)
- Zdroje (angl.: Resources)
- Hodnoty (angl.: Values)
- Evaluace procesu (Process Evaluation)
- Evaluace výsledků (Outcome Evaluation)
- Komparativní nákladová-efektivnost (angl.: Comparative Cost-Effectiveness)
- Exportabilita (angl.: Exportability)

Pozadí a kontext

Proč vlastně vznikl tento výdajový program? Kdo cítil potřebu pro tento program a přesně proč? Jak měl program adresovat původní potřebu či problém v myslích původních designerů? Jaká byla jejich teorie programu či logika programu? Jaké faktory kontextu evaluovaného programu, fyzické, ekonomické, politické, právní, strukturální, omezují nebo usnadňují jeho operaci?

¹⁴⁵ Weiss, C. (1998): Evaluation. 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., p. 77-80.

¹⁴⁶ Davidson, E. (2005): Evaluation Methodology Basics. Sage Publications, Thousand Oaks, U.S.A, p. 6, 192-200.;

Pozn. JM: Autorka má včleněny tyto otázky do širšího rámce obsahu evaluace (evaluačního procesu), vyčlenění a odrážky jsou použity pro účel této studie. Rovněž uvedené otázky nejsou nutně doslovným překladem, ale parafrází obsahu. Autorka užívá termínu „evaluační“ tj. předmět evaluace, nikoliv termínu „výdajový program“.

Popisy a definice

Popište předmět evaluace (tj. výdajový program) v dostatečné podrobnosti, tak aby každý mohl rozumět, co znamená a o co usiluje. Důležité je zjistit, jaký program je ve skutečnosti, nejen deklarativně. Užitečné je užít logický model znázorňující, jak program skutečně funguje.

Příjemci

Kdo jsou skuteční anebo potenciální příjemci ? Kdo je ovlivněn programem ?

Zdroje

Které zdroje jsou či byly k dispozici pro vytvoření, udržení a podporu programu či politiky ? Mezi zdroji můžeme zahrnout fondy, expertízu, ale i networky aj.

Hodnoty

Na jakém základě evaluace určí, zda předmět výzkumu (výdajový program) je vysoké kvality, prospěšný apod. ? Kde vezmete kritéria a jak určíte „jak dobrý je dobrý“ ? V některých případech může dojít i ke konfliktu hodnot, což by mělo být také vysvětleno.

Evaluace procesu (angl.: process evaluation)

Zde se od popisu začíná přecházet k hodnocení. Jak dobrý, prospěšný či efektivní je design a implementace programu ? Při hodnocení procesu můžeme vycházet z: etických principů, konsistence s relevantními profesionálními a vědeckými standardy, principu minimálního plýtvání úsilím a zdroji, různých potřeb atd.)

Evaluace výsledků (angl.: outcome evaluation)

Jak dobré či prospěšné jsou dopady (zamýšlené či nezamýšlené) na bezprostřední příjemce či jiné ovlivněné subjekty ? Pouhý popis výsledků je nedostatečný, žádoucí je evaluační (hodnotící) charakter otázek. Můžeme si nejdříve generovat seznam očekávaných výsledků/výstupů/dopadů a vážit jejich důležitost. Musí být vysvětlena metoda vážení. Je třeba zahrnout jak záměrné, tak nezáměrné výsledky a, pokud je informace k dispozici, jak krátkodobé, tak dlouhodobé výsledky.

Komparativní nákladová efektivnost (angl.: comparative cost-effectiveness)

Jak nákladný je program pro příjemce, poskytovatele financí, personál a pod. ve srovnání s alternativními možnostmi užití, které by reálně mohly dosáhnout výsledky stejné nebo větší hodnoty : Jsou náklady excesivní, poměrně vysoké, akceptabilní, nebo nízké ? Zjistíme, zda program znamená nejlepší možné užití dostupných zdrojů.

Exportabilita

Jaké prvky výdajového programu (např. inovativní design nebo přístup) by byly potenciálně přínosné v jiném prostředí ? V některých případech ovšem program či zkušenosti z něho nejsou exportabilní do jiného kontextu.

EKONOMICKÉ NÁSTROJE ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

1.1 DEFINICE EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ, DŮVODY A PŘEDPOKLADY JEJICH ZAVEDENÍ

Opschoor, J., Vos, H. (1989) uvádí, že „Nástroje mohou být označeny jako „ekonomické“, pokud ovlivňují odhady nákladů a přínosů alternativních akcí, které jsou dostupné ekonomickým subjektům. Ovlivňují proces rozhodování a jednání a umožňují volit alternativy vedoucí k environmentálně více žádoucí situaci, než která existuje v nepřítomnosti nástroje. Ekonomické nástroje, oproti nástrojům přímé regulace, nechávají ekonomické subjekty reagovat na určité stimuly způsobem, který oni sami považují za nejvýhodnější.“¹⁴⁷ Důležitě se ve stejné práci konstatuje, že v praxi je někdy těžké rozlišit hranici mezi nástrojem ekonomickým a nástrojem přímé regulace. Je značně nejasné, které všechny nástroje považovat za ekonomické. Proto se místo přísné definice volí prostě výčet nástrojů, o kterých je pojednáváno.

Studie a související publikace OECD (1996)¹⁴⁸ je věnována přímo nástrojům ochrany biodiverzity. Užívá výrazu *ekonomické pobídky* (angl.: economic incentives) namísto *ekonomické nástroje* (angl.: economic instruments), ale z kontextu je zřejmé, že míní totéž. Dle OECD (1996) ekonomické pobídky v ochraně biodiverzity mohou být definovány obecně jako „opatření, která využívají cenového systému a tržních sil za účelem dosažení svých cílů“¹⁴⁹. Tyto nástroje ovlivňují rozhodování o biologických zdrojích tím, že redukovují rozdíl mezi hodnotou biodiverzity pro jednotlivce a hodnotou biodiverzity pro celou společnost. Ekonomické pobídky zvyšují ziskovost aktivit, které uchovávají nebo obnovují hodnotné biologické ekosystémy. Na druhé straně zvyšují nákladnost či snižují ziskovost aktivit, které ekosystémy poškozují.

OECD (1996) spatřuje *výhody ekonomických nástrojů* pro ochranu biodiverzity následovně:

- Vhodně strukturované ekonomické pobídky reflektují základní ekonomické příčiny, které jsou zdrojem problému. Proto mají ekonomické pobídky potenciál dlouhodobého a efektivního řešení.
- Ekonomické pobídky mají potenciál generovat příjmy. Takovéto příjmy mohou využity, přinejmenším částečně, pro financování ochranných opatření a/nebo jako zdroj příjmu lokálním komunitám, který je motivuje k ochraně zdroje. Je zde efekt tzv. dvojí dividendy.
- Biodiverzita má zvláštní povahu jako zdroj, neboť závisí na rozhodnutí učiněných v mnoha ekonomických sektorech. Tzn. prolíná celým ekonomickým systémem. Je ovlivňována rozhodnutími v oblasti užití půdy a vody, aktivitami znečišťovatelů a ekonomickými aktivitami obecně. Proto záležitost biodiverzity musí rovněž prolínat nejrůznějšími sektory a musí procházet celým ekonomickým systémem¹⁵⁰. Toto je dosažitelné ekonomickými pobídkami, které pracují s cenovým systémem.

V publikaci Šauer, P. et al. (1997)¹⁵¹ je uvedeno k nástrojům pozitivní ekonomické stimulace (tedy i k dotacím), že „snižují reálnou hodnotu nákladů spojených se snížením negativního vlivu daného subjektu na životní prostředí“.

Hájek, M. (2006)¹⁵² píše o dotacích „... je nutno v zásadě rozlišovat celkové (veřejné) výdaje, nebo pouze dotace. Podpory z veřejných rozpočtů formou dotací jsou definovány obecně jako peněžně hodnotové výkony státu, které nejsou podloženy žádnou bezprostřední ekonomickou protislužbou a vedou pouze k zvýšeným výdajům. Dotace lze také definovat jako negativní daně a naopak, což je běžnější, daně jako negativní dotace. Transfery nejsou v protikladu k dotacím vázány na produkci nebo na použití výrobních zdrojů.“

¹⁴⁷ Opschoor, J., Vos, H. (1989): Economic Instruments for Environmental Protection. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, p.12.

¹⁴⁸ OECD (1996): Saving Biological Diversity - Economic Incentives. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 158 pp.

¹⁴⁹ OECD (1996): p. 8.

¹⁵⁰ Pozn. JM.: V jazyce Evropské unie bychom řekli: „Biodiverzita musí být horizontálním tématem“.

¹⁵¹ Šauer, P. et al. (1997): Úvod do ekonomiky životního prostředí. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha, p. 61.

¹⁵² Hájek, M. (2006): Současný stav v ČR. In: Jílková, J., Pavel, J. (eds.): Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. IREAS, Institut pro strukturální politiku, Praha, p. 101.

Panayoutou, T. (1994)¹⁵³, zabývající se ekonomickými nástroji ochrany ŽP obecně, tedy všemi složkami uvádí, že „... ekonomické nástroje dokáží využít sílu trhu a individuálního sobeckého zájmu a změnit možné protivníky udržitelného rozvoje v mocné spojence. Toto je uskutečněno nikoliv povinnými předepsanými akcemi, ale změnou ekonomických incentív, které se týkají producentů a spotřebitelů využito jejich individuálního sobeckého zájmu a lepší informace¹⁵⁴, kterou mají k dispozici, aniž je požadovat zveřejnění této informace nebo vytvářet velké a drahé byrokratické systémy. Ekonomické nástroje ve svém důsledku předávají zodpovědnost identifikace a využití nových a dodatečných levných zdrojů za kontroly znečištění¹⁵⁵ z rukou úřednické byrokracie (v neutrálním slova smyslu) do rukou trhu.“

Vztahem ekonomiky a životního prostředí se zabývá Štěpánek, Z. (1999).¹⁵⁶ Dle této práce podst. působení ekonomických nástrojů je nahrazení, popř. doplnění chybějících signálů, které (ne)poskytují standardní tržní mechanismus. Nezbytnými předpoklady pro účinnou aplikaci ekonomických nástrojů politiky jsou:

- co nejméně deformované tržní prostředí
- jasně vymezená vlastnická práva
- existence finanční motivace znečišťovatelů¹⁵⁷
- možnost subjektů nezávisle se rozhodovat podle tržních podmínek a vlastní (individuální) úvahy
- nepřímé působení státní autority

Costanza, R. et al. (2000)¹⁵⁸ konstatuje nedostatky regulativního přístupu a uvádí, že ekonomická incentiva mají za úkol dosáhnout ekonomické efektivity a korigovat selhání trhu jako jsou:

- externality, zvláště znečištění
- zdroje s otevřeným přístupem
- neadekvátní produkce veřejných statků (z důvodů nevylučitelnosti aj.)
- špatně definovaná vlastnická práva
- nejistota a nekompletní informace
- krátkozraké diskontování v čase

¹⁵³ Panayoutou, T. (1994): Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development. Report for the UNEP Meeting. Harvard Institute for International Development, Cambridge, not published, 135 pp.

¹⁵⁴ Pozn. JM: „Lepší informací“ je míněno lepší informace o nákladech a přínosech pro individuální subjekt (tj. zeměděle nebo pro majitele půdy), které mu vznikají v důsledku určitého povinného nebo dobrovolného jednání. Farmář je zpravidla lépe informován než regulující subjekt (vláda, úřad) o svých vlastních nákladech a ziscích, příp. možnostech alternativního jednání. Termín „lepší informace“ je často užíván v některých směrech/oblastech ekonomické teorie.

¹⁵⁵ Pozn. JM: Panayoutou, T. (1994) se ve své práci zabýval většinou jinými ekonomickými nástroji ochrany ŽP, i výdajovými ekonomickými nástroji ochrany přírody. Přesto mohou být některé jeho závěry relevantní i pro složku příroda a krajina.

¹⁵⁶ Štěpánek, Z. (1999): Ekonomika a životní prostředí. Studia Oeconomica VII, Acta Universitatis Purkynianae, Univerzita J. E. Purkyně v Ústí n. L., Ústí nad Labem, p. 142.

¹⁵⁷ Pozn. JM.: Publikace je zaměřena zejména na problematiku ochrany ovzduší.

¹⁵⁸ Costanza, R. et al. (2000): An Introduction to Ecological Economics. St. Lucie Press, Boca Raton, p. 198-199.

4.2 KLASIFIKACE EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Panayoutou, T. (1994)¹⁵⁹ klasifikuje ekonomické nástroje do sedmi širokých kategorií:¹⁶⁰

- vlastnická práva
- vytvoření trhu
- fiskální nástroje
- poplatkové systémy (angl.: charge systems)
- finanční nástroje (angl.: financial instruments)
- nástroje právní zodpovědnosti (angl.: liability instruments)
- záruční bondy¹⁶¹ (angl.: performance bonds) a depositní systémy¹⁶²

Do ekonomických nástrojů typu *vlastnických práv* patří dle Panayoutou, T. (1994):

- Vlastnická práva (v pravém slova smyslu)
 - tituly k půdě
 - práva užití vod
 - práva těžby nerostů a hornin
- Práva užívatelská
 - správcovství (angl.: stewardship)
 - koncese
 - práva přístupu
- Práva výstavby (angl.: development rights)

Do ekonomických nástrojů typu *vytvoření trhu* patří dle Panayoutou, T. (1994):

- Obchodovatelné emisní povolenky
- Obchodovatelné kvóty rybolovu
- Obchodovatelné kvóty výstavby (angl.: tradeable development quotas)
- Obchodovatelné podíly na vodních zdrojích
- Obchodovatelné podíly na (nerostných) zdrojích
- Obchodovatelné offsety/kredity

Do ekonomických nástrojů typu *fiskálních nástrojů* patří dle Panayoutou, T. (1994):

- Poplatky (daně) za vypouštění znečištění do vody
- Poplatky (daně) za vypouštění znečištění do ovzduší
- Daně za vstupy (angl.: input taxes)
- Daně z výrobku
- Exportní daně
- Importní tarify
- Daňová diferenciac
- Daně v oblasti nehmotných práv (angl.: royalties) a zdrojů (angl.: resource taxes)
- Daně z užití půdy (angl.: land use taxes)
- Investiční daňové kredity
- Zrychlené odpisy

¹⁵⁹ Panayoutou, T. (1994): Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development. Report for the UNEP Meeting in Nairobi, August 10-12, 1994. First Rought Draft, July 1994. Harvard Institute for International Development, Cambridge, not published, 135 pp.

¹⁶⁰ Panayoutou, T. (1994): p. 10-15.

¹⁶¹ Pozn. JM: Příklad - Firma zamýšlející stavbu, která může ohrozit životní prostředí, složí dočasně peníze na účet veřejné správy. V případě bezproblémového provedení stavby se peníze navracejí. Tento způsob záruky odstraňuje nevhodné právně-administrativní jednání v případě škody.

¹⁶² Pozn. JM: Příklad - vratné láhve.

- Subvence-dotace (angl.: subsidies)

Do ekonomických nástrojů typu *poplatkových systémů* patří dle Panayoutou, T. (1994):

- Poplatky za znečištění
- Poplatky za užití
- Poplatky za dopad (angl.: impact fees)
- Poplatky za přístup
- Silniční mýtné
- Administrativní poplatky

Do ekonomických nástrojů typu *finančních nástrojů* patří dle Panayoutou, T. (1994):

- Finanční subvence (dotace) (angl.: financial subsidies)
- Zvýhodněné půjčky (angl.: soft loans)
- Granty
- Pobídky k lokaci/relokaci
- Subvencovaný úrok
- Směna tvrdé valuty za zvýhodněných podmínek oproti tržním
- Revolvingové fondy
- Sektorální fondy
- Ekofondy, environmentální fondy
- Zelené fondy

Do ekonomických nástrojů typu *nástrojů právní zodpovědnosti* (angl.: liability instruments) patří dle Panayoutou, T. (1994):

- Právní zodpovědnost (angl. legal liability)¹⁶³
 - pokuty za nedodržení
 - společná zodpovědnost
- Zodpovědnost za poškození přírodního zdroje
- Pojištění zodpovědnosti (angl.: liability insurance)
- Pobídky k prosazení práva (angl.: enforcement incentives)

Do ekonomických nástrojů typu *záručních bondů*¹⁶⁴ a *depozitních systémů* patří dle Panayoutou, T. (1994):

- Bondy environmentálního výkonu (angl. environmental performance bonds), např. v lesnictví
- Bondy obnovy půdy (angl.: land reclamation bonds), např. pro těžbu nerostů a hornin
- Bondy dopravy odpadu (angl: waste delivery bonds)
- Bondy environmentálních nehod (angl.: environmental accident bonds), např. pro ropné havárie
- Depozitní refundační systémy
- Depozitní refundační podíly

Panayoutou, T. (1994) pojednávající o ekonomických nástrojích ochrany životního prostředí z globálního hlediska zmiňuje v případě biodiversity nástroje jako jsou: právní zodpovědnost (angl.: liability) za přírodní zdroje, poplatky za vědecký turismus, převoditelná práva výstavby, patenty a prospektorská práva.¹⁶⁵ Některé tyto nástroje reflektují situaci v rozvojových zemích s bohatou biodiverzitou, která je zdrojem pro farmaceutické firmy vyspělých zemí.

¹⁶³ Pozn. JM: Výraz „liability“ v anglosaském systému práva neoznačuje zcela totéž co právní zodpovědnost v českém systému práva. „Liability“ za škodu na životním prostředí existuje a finanční sankce mohou být uděleny, aniž by se subjekt musel dopustit porušení zákonů nebo jiných závazných předpisů.

¹⁶⁴ Pozn.: Bondy jsou finanční zárukou za environmentálně příznivý výsledek určité akce. Realizují se formou složení peněz na účet veřejné správy. V případě, že akce byla realizována bez škod pro životní prostředí, peníze se navracejí.

¹⁶⁵ Panayoutou, T. (1994): Figure 3, p. 12.

1) OECD (1996) *ekonomické pobídky* ovlivňující biodiverzitu mohou být rozděleny do čtyř kategorií:

- pozitivní pobídky: peněžní nebo nepeněžní stimulace za účelem motivace vlád, organizací a jednotlivců pro ochranu biologické rozmanitosti
- negativní pobídky: mechanismy, které internalizují využití a/nebo škody na biologických zdrojích za účelem odrazení od aktivit, které vyčerpávají biodiverzitu
- nepřímé pobídky: obchodní mechanismy nebo jiná institucionální uspořádání, která vytvářejí nebo zdokonalují trhy a cenové signály pro biologické zdroje, podporují ochranu a udržitelné využívání biologické rozmanitosti
- perversní pobídky: pobídky, které stimulují jednání redukující biodiverzitu (většinou jsou to nezamýšlené vedlejší efekty politik vytvářených za účelem dosažení jiných cílů)

OECD (1996) uvádí jako příklady (neúplný výčet):

Pozitivní pobídky:

- programy podpory druhů (angl.: species enhancement schemes)¹⁶⁶
- podpora ekologického/organického zemědělství
- schémata zemědělského úhoru¹⁶⁷ (angl.: agricultural land set-aside schemes)
- podpora tradičních plemen domácích zvířat a odrůd zemědělských plodin
- mezinárodní peněžní transfery pro ochranu biodiverzity
- daňová opatření

Negativní pobídky:

- schémata náhradních stanovišť (angl.: habitat mitigation schemes)¹⁶⁸
- uživatelské poplatky
- environmentální zodpovědnost (angl.: liability)
- záruční bondy
- pokuty za porušení pravidel a pokuty za škody na životním prostředí

Nepřímé pobídky:

- převoditelná práva výstavby (angl.: tradeable development rights)¹⁶⁹
- emisní obchodování v oblasti vzdušného znečištění
- emisní obchodování v oblasti znečištění vod
- obchodovatelná práva čerpání vod
- komercializace rostlinných a živočišných druhů
- obchody s výzkumem biodiverzity¹⁷⁰
- výměna dluhu za přírodu (debt-for-nature swaps)¹⁷¹
- eko-značky

Odstranění perversních pobídek:

- redukce a restrukturalizace zemědělských podpor škodlivých pro biodiverzitu
- zavedení opatření v zemědělství pro ochranu přírody
- reforma lesního hospodaření na veřejné půdě, včetně úpravy cen a podmínek zalesňování
- celkové ocenění přínosů lesa¹⁷²

¹⁶⁶ Pozn. JM: V ČR by tomu odpovídaly zřejmě záchranné programy nebo managementové programy druhů.

¹⁶⁷ Pozn. JM: Tato dotovaná schémata, znamenající ponechání orné půdy mimo produkci po určitou dobu, jsou využívána v některých zemích západní Evropy. V ČR však nejsou součástí dotačního systému.

¹⁶⁸ Pozn. JM: Znamená povinnost investora, který zabírá půdu, která je stanovištěm bioty, vybudovat jiné, obdobné stanoviště v jiné lokalitě.

¹⁶⁹ Pozn. JM: Znamenají právo majitele pozemku na výstavbu nemovitostí apod.

¹⁷⁰ Pozn. JM: Odráží zkušenost výzkumů v rozvojových zemích (např. v amazonském pralese), kdy výzkumy biodiverzity bývají zužitkovány farmaceutickými firmami ve vyspělých zemích. Je snaha, aby přínosy tohoto výzkumu byly rozděleny také ve prospěch rozvojové země, ve které je výzkum prováděn.

¹⁷¹ Pozn. JM: Znamená zpravidla, že vláda vyspělé země odpustí dluh rozvojové zemi s tím, že rozvojová země vyhlásí ochráněné území.

- přerušení prodeje dřeva pod úroveň nákladů
- plná cena za poskytování vody
- vyhodnocení vlivu dopravy na biodiverzitu
- platby za používání silnic
- zahrnutí ztrát biodiverzity do nákladů investic energetického sektoru
- reforma daňové struktury

Kolstad, C. (2000)¹⁷³ se teoreticky zabývá *ekonomickými pobídkami* (angl.: economic incentives), které rozděluje na tři hlavní skupiny:

- poplatky
- obchodovatelná povolení
- právní zodpovědnost (angl.: liability)

Kolstad, C. (2000) se ve své práci soustřeďuje na problematiku znečištění, nikoliv na biodiverzitu. Subvence pojednává jako protipól výše uvedených ekonomických pobídek.

Štěpánek, Z. (1999) uvádí tyto druhy *ekonomických nástrojů* politiky životního prostředí v ČR:

Poplatky za znečišťování životního prostředí

- poplatky za znečišťování ovzduší
- poplatky (úplaty) za vypouštění odpadních vod
- poplatky za ukládání odpadů na skládky
- administrativní, resp. místní poplatky

Poplatky za využívání přírodních zdrojů

- poplatky (úplaty) za odběry podzemní vody
- poplatky (úplaty) za odběry vody z vodních toků
- poplatky za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu
- poplatky za odnětí pozemků plnění funkce lesa
- odvody za kácení dřevin
- úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých vyhrazených nerostů

Uživatelské poplatky

- poplatky za spotřebu látek, poškozujících ozónovou vrstvu

Sankční platby

- Pokuty
- Přirážky

Daňová zvýhodnění

- v rámci DPH
- v rámci spotřebních daní
- v rámci daní z příjmů
- v rámci silniční daně
- v rámci daně z nemovitosti
- v rámci daně dědické a darovací

Granty, dotace, dary

- ze státního rozpočtu
- ze Státního fondu životního prostředí
- z Fondu národního majetku

¹⁷² Pozn. JM: V ČR bychom zřejmě řekli: ocenění jak produkčních, tak mimoprodukčních funkcí lesa.

¹⁷³ Kolstad, C. (2000): Environmental Economics. Oxford University Press. New York/Oxford, p. 143-146.

- ze zahraničí

Výhodné půjčky (soft loans), garance

- ze Státního fondu životního prostředí

Finanční úlevy

- v placení poplatků

Depozitně refundační systémy

- zálohování

Štěpánek, Z. (1999) definuje dotace (granty) jako: „... peněžní prostředky, které vláda, instituce nebo jednotlivci poukázali jiným institucím nebo subjektům a které nejsou výsledkem směny, nýbrž svou povahou představují jednosměrnou transferovou platbu.“¹⁷⁴

Environmentální fondy, které můžeme vnímat jako komplexní ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, jsou krátce pojednány v práci Štěpánek, Z. (1999). Publikace uvádí, že v mnoha zemích střední a východní Evropy byly založeny státní environmentální fondy. Úkolem těchto fondů je soustřeďovat finance z veřejných i soukromých zdrojů a přerozdělovat je ve prospěch záměrů ekologické politiky. Fondy jsou řízeny na základě zákona, je jim ustanoven správce a legislativně jsou stanoveny i druhy jejich příjmů a výdajů. Některé fondy jsou jednostupňové (centralizované), jiné víceúrovňové (státní-krajské, federální-zemské).

Environmentální fondy jsou financovány zejména poplatky za znečištění životního prostředí, poplatky za užívání přírodních zdrojů a dotacemi ze státního rozpočtu. Výdaje jsou vynakládány na programy ochrany ovzduší a vod, ochrany přírody a krajiny a různé specializované projekty (radon, freony apod.). Publikace Štěpánek, Z. (1999) konstatuje, ohledně environmentálních fondů obecně, že „Nejproblematictější místem fungování fondů je, že o přidělování prostředků rozhoduje na základě předkládaných žádosti o pomoc (dotace, výhodné půjčky) malá skupina úředníků, často bez dostatečně transparentní kontroly veřejnosti. Vzniká tak potenciální prostor pro protekcionismus, korupci a další negativní jevy spojené s administrativním řízením.“¹⁷⁵

Jiný zdroj, český překlad Zprávy OECD o politice, stavu a vývoji životního prostředí: Česká republika, Jelínek, J. (ed.),¹⁷⁶ publikovaný v roce 2005, uvádí formou tabulky *Ekonomické nástroje*¹⁷⁷, opatření převážně poplatkového typu užívané v České republice spolu s celkovým ročním finančním objemem (dle dostupných informací, v nestejných letech). Připojen je stručný popisný komentář jejich funkce. Předkládá formou stručné tabulky také *Přehled programů na tvorbu a ochranu krajiny*¹⁷⁸, s počtem lokalit a dotacemi v letech 1999 a 2003. Jsou zahrnuty Program péče o krajinu, Program revitalizace říčních systémů Program drobných vodohospodářských akcí, Program obnovy venkova a Program péče o přírodní prostředí. U posledních dvou chybí počet lokalit v roce 1999, což dokumentuje nesnadnost vyhledávání informací. Zpráva se však nezabývá hodnocením ekonomických nástrojů, výdajové programy nevyjímaje. Obsahuje však kapitolu *Příroda a přírodní rozmanitost*, kde provádí určité stručné kvalitativní hodnocení situace ve vlně příroda a krajina v ČR.

¹⁷⁴ Štěpánek, Z. (1999): *Ekonomika a životní prostředí*. Studia Oeconomica VII, Acta Universitatis Purkynianae 47, Univerzita J. E. Purkyně v Ústí n. L., Ústí nad Labem, p. 44.

¹⁷⁵ Pozn. JM: Pojem „transparentnost“ je ovšem relevantní pro všechny formy veřejných podpor/dotací, nejen pro podpory/dotace z environmentálních fondů, ať již ve střední a východní Evropě nebo jinde. V této souvislosti je významné stanovení jasných kritérií udělování dotací, snadno dostupná informace o skutečném způsobu vyhodnocení výběrových dotací, možnost nezávislé kontroly a vyhodnocení účinnosti a efektivnosti dotačního programu v kterémkoliv sektoru ekonomiky.

¹⁷⁶ Jelínek, J. (ed.): *Zpráva OECD o politice, stavu a vývoji životního prostředí: Česká republika*. MŽP, 2005, 215 pp.

¹⁷⁷ Jelínek, J. (ed.): p. 131-135.

¹⁷⁸ Jelínek, J. (ed.): p. 88.

Další zdroj, Zima, J. (ed.) et al. (2006)¹⁷⁹, hodnotící plnění závazků úmluv z Ria, uvádí (přímé) ekonomické motivační nástroje v ochraně biodiversity¹⁸⁰:

- poplatky za vjezd a setrvání motorových vozidel na území národního parku
- poplatky za vstup do vybraných míst národního parku
- odvod za kácení dřevin

Nepřímé poplatky, vztahující se k ochraně biodiversity zprostředkovaně:

- poplatky za vypouštění odpadních vod do povrchových a podzemních vod
- poplatky za odebrané množství podzemní vody
- poplatky za znečišťování ovzduší
- poplatky za zábory zemědělského půdního fondu a lesního fondu
- poplatky za ukládání odpadů

a příklad lokálních poplatků:

- poplatek za udělení povolení k rybaření nebo myslivosti v konkrétní oblasti

V publikaci se píše, že „za nedodržení příslušných zákonů nebo místních předpisů jsou vybírány pokuty fungující jako důležitý ekonomický nástroj (např. 99/2004 Sb., o rybníkářství, č. 449/2001 Sb., o myslivosti, č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší)¹⁸¹. V kapitole *Fondy veřejného financování* uvádí následující:

Domácí fondy:

- Státní rozpočet
- Státní fond životního prostředí (SFŽP)
 - Program péče o přírodní prostředí
 - Program na zpracování koncepcí ochrany přírody a krajiny
- Krajinotvorné programy (v gesci MŽP)
 - Program péče o krajinu (hlavní oblasti dotací: ochrana krajiny proti erozi, udržení kulturního stavu krajiny, podpora druhové rozmanitosti, péče o zvláště chráněná území a ptačí oblasti)
 - Program revitalizace říčních systémů
- Program udržování a zlepšování genetického potenciálu vyjmenovaných hospodářských zvířat (pod MZe)
- krajské a obecní rozpočty, místní nadace a sponzorské dary

Zahraniční fondy:

- Evropské strukturální fondy EU
- Fond soudržnosti
- Předvstupní fondy
- Iniciativy společenství: program INTERREG II A,B,C
- Horizontální plán rozvoje venkova

Zpráva Zima, J. (ed.) et al. (2006) doporučuje pro ekonomické nástroje „Zvýšit kvalitu i kvantitu osvětlení, informovanosti a vzdělanosti v oblasti využívání ekonomických nástrojů pro hodnocení biodiverzity. V tomto ohledu se snažit o co nejširší aktivní zapojení veřejnosti.“¹⁸²

Publikace MŽP *Biologická rozmanitost v České republice*, Brožová, J. (ed.) (2004), uvádí mezi typy ekonomických nástrojů, které slouží k ochraně biodiverzity:¹⁸³

- 1) Ekonomické motivační nástroje k ochraně biodiversity
- 2) Fondy veřejného financování
- 3) Ekonomické oceňování a vytváření trhů

ad 1) Do skupiny *Ekonomické motivační nástroje k ochraně biodiversity* zařazuje:

¹⁷⁹ Zima, J. (ed.) et al. (2006): *Biologická rozmanitost. Národní hodnocení pro rozvoj kapacit potřebných v České republice pro plnění závazků plynoucích z úmluv z Ria*. Zpráva projektu GEF/UNDP, MŽP, Praha, 112 pp.

¹⁸⁰ Zima, J. (ed.) et al. (2006): p. 88.

¹⁸¹ Pozn. JM: Toto tvrzení by mohlo být oponováno z teoretického i z praktického hlediska. Je pokuta ekonomický nástroj? Hrají pokuty vyplývající ze zmíněných zákonů skutečně důležitou roli?

¹⁸² Zima, J. (ed.) et al. (2006): p. 106.

¹⁸³ Brožová, J. (ed.) (2006): *Biologická rozmanitost v České republice. Současný stav a trendy*. MŽP, Praha, p. 30-31.

ické

- poplatky v národních parcích
- odvody za kácení dřevin.

Mezi poplatky, které se vztahují k ochraně biodiversity nepřímo:

- poplatky za vypouštění odpadních vod do povrchových a podzemních vod
- platba za odebrané množství podzemní vody
- platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí
- poplatky za znečišťování ovzduší
- platby za zábory zemědělského půdního fondu a lesního fondu
- lokálně vybírané poplatky (např. udělení povolení k rybaření nebo myslivosti v konkrétním území)

Podle této publikace „*kromě (výše uvedených) poplatků, které působí ex ante, jsou důležitým ekonomickým nástrojem pokuty za nedodržení příslušných zákonů či místních předpisů.*“

Publikace Brožová, J. (ed.) (2004) zařazuje mezi ekonomické motivační nástroje i krajinotvorné programy, např. Program péče o přírodní prostředí, Program revitalizace říčních systémů, jako dotační programy v gesci MŽP a SFŽP, a Program drobných vodohospodářských akcí v gesci krajů.

ad 2) Do skupiny *Fondy veřejného financování* zařazuje:

- Státní rozpočet
- Státní fond životního prostředí
- Místní nadace a sponzorské dary
- Evropské strukturální fondy (agroenvironmentální programy, OP Infrastruktura, Life-Nature)

ad 3) Ve skupině *Ekonomické oceňování a vytváření trhů* publikace Brožová, J. (ed.) (2006) zmiňuje:

- oceňování funkcí lesních ekosystémů a výpočet újmy na lesích
- metodika oceňování a kvantifikace ekologické újmy a ekologických přínosů založená na upravené hessenské metodě
- připravovaná metodika pro zavedení kategorie *zásoba přírodního kapitálu* a evidence jeho užití ve výrobě a spotřebě společnosti jako součást národohospodářských ukazatelů

Ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí se zabývá také další zpráva OECD připravená Opschoor, J., Lohman, A, Vos, H. (1994)¹⁸⁴, je zde však výslovně řečeno, že nezahrnuje ekonomický nástroj dotace (angl.: subsidies)¹⁸⁵. Uváděným důvodem nezařazení je:

a) dotace nejsou v souladu s OECD principem *znečišťovatel platí*

b) existuje velmi vysoký počet nejrůznějších subvencí v zemích OECD a jejich zahrnutí do zprávy by bylo nad možný rámec práce

Ekonomickými nástroji životního prostředí v České republice a v Polsku se zabývá německá publikace Möller, L. (1999)¹⁸⁶, nevěnuje se však problematice nástrojů ochrany biodiverzity.

Rovněž několik publikací *Regionálního environmentálního centra pro střední a východní Evropu* (angl.: Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, zkratka REC) v Maďarsku se věnuje ekonomickým nástrojům ochrany životního prostředí. Jsou to Klarer, J. (ed.) (1994)¹⁸⁷ a později v rámci tzv.

¹⁸⁴ Opschoor, J., Lohman, A, Vos, H. (1994): *Managing the Environment. The Role of Economic Instruments.* Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 191 pp.

¹⁸⁵ Pozn. JM : *Subsidies* (dotace v širším slova smyslu) se v anglicky psaných textech zpravidla dělí na: a) *grants* (tj. granty, dotace v užší slova smyslu), b) *soft loans* (půjčky se zvýhodněnou sazbou úroku) a někdy také c) *tax allowances* (daňová zvýhodnění) a d) *bank guarantees* (garance státu bance). Protože výraz *grant* se v případě výdajů na ochranu přírody a krajiny v ČR užívá jen zřídka, vyhýbá se tomuto výrazu i tento text.

¹⁸⁶ Möller, L. (1999): *Ökonomische Instrument der Umweltpolitik in den Reformländern Mittel-und Osteuropas. Die Beispiele Polen und Tschechien.* Metropolis-Verlag, Marburg, 196 pp.

¹⁸⁷ Klarer, J. (ed.) (1994): *Use of Economic Instruments in Environmental Policy in Central and Eastern Europe.* Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Budapest, 174 pp.

okuly,
ivostli,

stavu

(pod

světy,
tomto

typy

Sofijské iniciativy pak Klarer, J., McNicholas, J., Knaus, E. (eds.) (1999a)¹⁸⁸ a Klarer, J., Francis, P., McNicholas, J. (eds.) (1999b)¹⁸⁹. Složka příroda a krajina či problematika biodiversity je zde však spíše na okraji zájmu.

Také ve sborníku Moldán, B. (ed.) (1995),¹⁹⁰ z workshopu v Průhonicích u Prahy věnovaném ekonomickým nástrojům ochrany životního prostředí, není zahrnuta problematika ochrany biodiverzity, s výjimkou jediného polského příspěvku¹⁹¹, který se zabývá ekonomickým nástrojem debt-for-nature-swaps (česky výměna dluhu za přírodu), užívaném v rozvojovém světě a malé míře i v Polsku.

5-3 KRITÉRIA VÝBĚRU EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ

Panayoutou, T. (1994) uvádí, že (předběžné) vyhodnocení a výběr nástrojů lze provést položením a zodpověděním následujících devíti otázek¹⁹² (můžeme je také nazvat *kritéria*):

Environmentální účinnost (angl.: environmental effectiveness)

Dosáhne nástroj svého environmentálního cíle v rámci specifikované doby a s jakou jistotou ? Pokud je environmentální efekt poněkud nejistý nebo pokud se jedná o experiment (metoda pokusu a omylu), mohou být nutné jiné úrovně nastavení nástroje. Jak přijatelná je takováto odchylka od stanoveného cíle? Odpověď závisí do značné míry na povaze environmentální škody, která přichází v úvahu. Možná tolerance pro chybu je větší v případě vratných environmentálních škod, vyčerpání nahraditelných zdrojů, anebo vytvoření blokovatelného odpadu, než pro nezvratnou ztrátu nenahraditelných aktiv (např. biodiversity, ztráty druhů) a vytvoření nebezpečného odpadu.

Nákladová efektivnost (angl.: cost effectiveness)

Dosáhne nástroj environmentálního cíle za minimálních celospolečenských nákladů ?

Nejde jen o to, že environmentální rozpočet je omezený, ale jakékoliv úspory lze užít pro dosažení jiných environmentálních cílů či cílů v jiné oblasti, např. sociální. Existují náklady veřejné a soukromé, a nelze přitom zapomínat ani na potenciální efekt pokřivení trhu.

Pružnost (angl.: flexibility)

Je nástroj dostatečně pružný, aby se dokázal přizpůsobit změnám v technologii, v zdrojové základně a v tržních podmínkách ?

Například, uchová si svou účinnost v případě inflace, nebo bude postupně erodovat do neúčinného nástroje? Indexace k inflaci je jedním způsobem, jak udržet hodnotu nástroje. Jinou cestou je nastavit nástroj procentuálně vůči některé ceně. Co se zdrojové základny týče, nástroj by měl reagovat na zmenšující se nebo zvětšující se objem zdroje. Ve vztahu k technologiím - bude nástroj schopný se přizpůsobovat technologickému vývoji ?

Dynamická účinnost a efektivnost (angl.: dynamic efficiency)

Poskytuje nástroj pobídky pro vývoj a zavedení nových environmentálně čistších a ekonomicky efektivnějších technologií ?

¹⁸⁸ Klarer, J., McNicholas, J., Knaus, E. (eds) (1999a): Sourcebook on Economic Instruments for Environmental Policy, Central and Eastern Europe. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre, 354 pp.

¹⁸⁹ Klarer, J., Francis, P., McNicholas, J. (eds): (1999b): Improving Environment and Economy. The Potential of Economic Incentives for Environmental Improvements and Sustainable Development in Countries with Economies in Transition. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre, 83 pp.

¹⁹⁰ Moldán, B. (ed.) (1995): Economic Instruments for Sustainable Development. Proceedings from the workshop held on Jan. 12-14, 1994 in Průhonice, MŽP ČR, 276 pp.

¹⁹¹ Novickí, M. (2005): Debt-For-Nature Swap. In: Moldán, B. (ed.) (1995), p. 251-253.

¹⁹² Pozn. JM: Zde již vidíme možnou metodu vyhodnocení ekonomického nástroje environmentální politiky. Nástroj je vyhodnocován zodpověděním souboru otázek. Otázky mohou být kvalitativního i kvantitativního charakteru, umožňující různou míru subjektivitu či objektivitu odpovědi. Z obsahu a struktury otázek se odvíjí informační hodnota sdělení.

Spravedlnost (angl.: equity)

Jsou náklady a přínosy nástroje spravedlivě rozděleny? Kdo získává a kdo ztrácí?

Toto je komplexní otázka, ale má kritickou důležitost pro úspěšné zavedení ekonomických nástrojů. Různé nástroje mají různé distribuční implikace (tj. znamenají různé přerozdělení celospolečenského bohatství).

Jednoduchost zavedení (angl.: ease of introduction)

Je nástroj kompatibilní s legislativou státu?

Pokud je nutná nová legislativa, jak je reálné její prosazení? Má výkonný orgán vlády pravomoc vydat potřebná nařízení a administrovat nástroj? Jaké jsou administrativní náklady příležitosti vzhledem k omezeným administrativním zdrojům ekonomicky slabé země? Toto kritérium dává přednost nástrojům, které nevyžadují novou legislativu a mohou být administrovány existujícími administrativními strukturami.

Jednoduchost monitoringu a prosazení legálního stavu (angl.: ease of monitoring and enforcement)

Jak obtížné nebo nákladné bude monitorování a prosazení dodržování pravidel?

Toto je částečně odvislé od administrativní kapacity¹⁹³ a částečně od struktury odvětví, na které je nástroj aplikován. Velké množství rozptýlených, malých ekonomických jednotek znamená vysoké náklady na monitoring a prosazení legálního stavu. Země s omezenými kapacitami v monitoringu a v prosazování práva bude volit nepřímé nástroje (např. spotřební daně), které jsou vtěleny do cen vstupů a výstupů, anebo nástroje jako bondy a depozitní systémy, kde břemeno monitoringu a prosazení není na veřejné správě. Možností je i design nástroje takovým způsobem, aby existovala incentiva pro sektor k sebemonitoringu.

Předvídatelnost (angl.: predictability)

Kombinuje nástroj pružnost a předvídatelnost?

Pružnost je důležitá pro minimalizaci nákladů, přizpůsobení se různým podmínkám, lokalitám a měnícím se okolnostem a pro postupnou implementaci. Předvídatelnost je důležitá pro dynamickou účinnost, jak v oblasti technologické inovace, tak v oblasti strukturální změny.

Účinnost jakéhokoliv nástroje závisí do značné míry na vnímání jeho permanence (stálosti) a vnímání směru změny. Pouze pokud sektor¹⁹⁴ je přesvědčen, že standard, daň nebo poplatek zůstane (a jeho hodnota nebude erodována inflací), bude modifikovat své dlouhodobé plány. Nestabilita a nepředvídatelnost environmentální politiky je pro sektor rušivá a nákladná.

Politická přijatelnost (angl.: acceptability)

Je nástroj srozumitelný veřejnosti, přijatelný sektoru, kterého se týká, a politicky „prodejný“?

Toto je možná nejobtížnější kritérium, které musí být splněno, neboť staví ekonomické nástroje do nevhodné pozice. Oproti skrytým nákladům přímé regulace, náklady ekonomických nástrojů jsou totiž poměrně transparentní.

Podobný přístup k (předběžnému) hodnocení a výběru, který připravil Panayoutou, T. (1994) expertní skupině UNEP¹⁹⁵ obecně pro (všechny) nástroje ochrany ŽP, nacházíme u OECD, tentokrát specificky pro nástroje ochrany biodiversity. OECD (1996) konstatuje, že většina úspěšných strategií biodiversity se opírá o nástrojový mix za účelem dosažení cílů. Dřívější studie (OECD 1991b) zjistily, že **výběr nástrojů environmentální politiky** může být učiněn na základě následujících kritérií:

- environmentální účinnost (angl.: environmental effectiveness)
- ekonomická efektivnost (angl.: economic efficiency)
- spravedlnost (angl.: equity)
- administrativní proveditelnost a náklady (angl.: administrative feasibility and cost)
- politická přijatelnost (angl.: acceptability)

¹⁹³ Pozn. JM: Administrativní kapacitou se nemyslí pouze existence či velikost administrativního aparátu pověřeného určitými úkoly, ale také jeho kvalifikace, schopnosti a produktivita.

¹⁹⁴ Panayoutou, T. (1994) užívá termín *industry*, česky doslova *průmysl*. Vzhledem k tomu, že mnoho nástrojů ochrany přírody a krajiny se týká zemědělství, byl v textu užit výraz *sektor*.

¹⁹⁵ UNEP: United Nations Environmental Program, česky: Program ŽP OSN nebo Environmentální program Organizace spojených národů.

OECD (1996) rozvádí výše uvedená kritéria ve *faktory, které ovlivňují design nástrojů politiky biodiversity* (tedy jakýsi širší okruh kritérií):

Produktivní efektivnost (angl.: productive efficiency): Plytvání je eliminováno.

Alokativní efektivnost (angl.: allocative efficiency): Žádná jiná alokace zdrojů by nevedla k významnému zlepšení blahobytu (angl.: welfare improvement) bez ztráty pro jinou stranu.

Nízké informační nároky: Je požadováno minimální množství přesné informace a průběžné náklady aktualizace informace jsou nízké.

Administrativní náklady: Zvolený systém může být administrován a zákonně prosazen nákladově efektivním způsobem a financován z dostupných zdrojů (je třeba se vyhnout komplexním, velmi technickým schémátům vyžadujícím velké množství informací a mnoho drobných rozhodnutí).

Spravedlnost: Žádná skupina občanů není nespravedlivě znevýhodněna nebo zvýhodněna.

Spolehlivost: Pravděpodobnost dosažení cíle politiky biodiversity.

Adaptabilita: Systém nástrojů se automaticky přizpůsobuje měnící se technologii, cenám a změnám klimatu.

Dynamická pobídka: Systém podporuje zdokonalení v environmentální oblasti a technickou inovaci.

Kontinuální pobídka: Systém podporuje zdokonalení nad stanovený cíl.

Politická stálost (angl.: permanence): Systém není zranitelný změnami ve veřejném mínění.

Předběžná opatrnost: Vyhnout se riziku vážných nebo nezvratitelným následků zvláště tam, kde je vědecká nejistota ohledně výsledku.

Politická přijatelnost: Politická opatření jsou v souladu předchozími závazky a deklarovanými postoji vládnoucích politických stran a není pravděpodobné, že by byla zrušena v důsledku dalších voleb.

Nástrojový mix

Podle zprávy OECD (1996) nejspěšnější budou kombinace různých nástrojů politiky, na různých úrovních veřejné správy (národní, místní), vč. nástrojů mezinárodní politiky. Ekonomické pobídky nejsou alternativou k zákonům na ochranu přírody a ostatním tradičním regulativním přístupům, ale spíše prostředkem jejich podpory a doplnění. Také vzdělávací a osvětové kampaně mají svou roli vedle nástrojů přímé regulace a nástrojů ekonomické pobídky. Zvláště tam, kde je akutní riziko nevratné ztráty biodiversity, ekonomické nástroje může být nutno zajistit bezpečnostní sítí přímé regulace, která zaručuje identifikovatelný stupeň ochrany.

5-4 BIODIVERSITA, PŘÍČINY JEJÍHO POKLESU A VLÁDNÍ POLITIKA

Ekonomické nástroje ochrany přírody a krajiny jsou jen jednou skupinou nástrojů environmentální politiky vlády. Environmentální politika vlády užívá různých nástrojů (regulativních, ekonomických, informativně-osvětových aj.) pro dosažení svých cílů. Nástroje by měly reagovat na relevantní problémy. Zpráva OECD (1996) konstatuje, že veškeré politiky biodiversity, ať již jsou založeny na *ekonomických pobídkách* či nikoliv, musí reagovat na *základní příčiny* poklesu biodiversity. Zatímco je obtížné určit přesně relativní význam všech faktorů poklesu přírodní rozmanitosti, je jasné, že *přeměna užití půdy* je pravděpodobně hlavní *bezprostřední příčinou* poklesu biodiversity. Další bezprostřední příčiny (v globálním rámci) jsou využívání divoce žijících druhů, introdukce exotických druhů, homogenizace zemědělských systémů, znečištění různého druhu a také změna klimatu.

Abychom však našli *základní příčiny* poklesu biodiversity, je nutné si položit otázku, proč dochází k přeměně užití půdy a dalším bezprostředním příčinám ztrát biodiversity. Obvykle nacházíme řadu příčinných faktorů jako vzorce rozmístění a růstu populace, vzorce spotřeby a produkce a ekonomické selhání. Ekonomické selhání zahrnuje selhání trhu, neadekvátní nebo špatně definovaná vlastnická práva, nejistotu nebo selhání informace, selhání vládní intervence nebo selhání institucí, selhání integrace vládních politik a mezinárodní obchod.

Zpráva OECD (1996) shledává, že to není jen absence trhů a cenových signálů¹⁹⁶, která způsobuje ztrátu biodiverzity. Rovněž vládní politiky mohou mít nezamýšlené škodlivé vedlejší účinky na biodiverzitu. Cenové kontroly a dotace v zemědělství, stavebnictví, zásobování vodou, dopravě, energetice a lesnictví mohou „pokřivit“ náklady užití biologických zdrojů. Odstranění, redukce či reforma „nejperversnějších“ politik z hlediska biodiverzity je nákladově efektivním způsobem ochrany přírodní rozmanitosti.

Zpráva OECD (1996) zjišťuje problém v integraci sektorových politik ve zkoumaných zemích. Aby podpora ochrany biodiverzity neznamenal selhání vlády¹⁹⁷, všechny ekonomické a sektorální politiky musí být vyhodnoceny z hlediska dopadu na biodiverzitu¹⁹⁸. Potřeba udržení biodiverzity má být plně integrována do plánů sektorů, jako je doprava, zemědělství a rozvoj venkova, lesnictví i rybářství. Při řešení problémů s integrací některé země OECD experimentují s novými administrativními a institucionálními strukturami, často jako součástí národních akčních plánů biodiverzity. Norská vláda, například, požaduje od vybraných ministerstev, aby připravily svou vlastní strategii biodiverzity, která popisuje, jak sektor bude řešit ochranu biodiverzity v rámci svého vlivu. Norské ministerstvo životního prostředí je pak zodpovědné, aby integrovalo multi-sektorové strategie do národního akčního plánu.

8-5 CÍLOVÉ SKUPINY OBYVATELSTVA PRO UPLATNĚNÍ EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ POLITIKY PŘÍRODY A KRAJINY

Zpráva OECD (1996) konstatuje, že ekonomické pobídky mohou být směřovány na tři cílové skupiny:

- subjekty, které produkují statky spojené s biodiverzitou a které mají tendenci nést náklady ochrany přírody (např. zemědělci či jiní majitelé půdy, kteří užívají půdu způsobem, který zachovává její biologickou hodnotu)
- subjekty, pro které jsou statky spojené biodiverzitou přínosem a hodnotou (např. každý kdo má potěšení z pobytu v přírodní krajině)
- subjekty, jejichž jednání redukuje a poškozuje biodiverzitu a s ní spojené statky a služby (případ továrny nebo urbánní zástavby)

Dle OECD (1996) skupiny jednotlivců, kteří poškozují biologické zdroje mají platit za prevenci škody a za společenské náklady škody samé. Podobně, uživatelé biologických zdrojů mají platit za celkové náklady užití zdroje, včetně nákladů na kontrolu či prevenci jakýchkoliv souvisejících poškození zdroje. A dodatečné náklady spojené s poskytováním netržních přínosů mají být kompenzovány užitím pozitivních ekonomických pobídek.

8-6 STANOVENÍ PRIORITY VÝDAJOVÝCH PROGRAMŮ NA OCHRANU BIODIVERSITY

Při vyhodnocování výdajových programů je důležité stanovení cílů. Stanovení cílů má přímou souvislost se stanovením priorit.

OECD (1996) konstatuje, že stanovení priorit je kriticky významné v situaci omezeného rozpočtu pro národní a globální ochranu biodiverzity. Ekonomická úvaha nemůže být jediným základem pro stanovení priorit v záležitostech biodiverzity, ale může významně přispět k rozhodování. Existují různé přístupy

¹⁹⁶ Pozn. JM: Absence trhu pro biodiverzitu a obtížnost ocenění biodiverzity je považována neoklasickou environmentální ekonomii za vážný problém při řešení otázek ochrany biodiverzity.

¹⁹⁷ Pozn. JM: *Selhání vlády* je termínem užívaným v ekonomii, jakožto protějšek vůči termínu *selhání trhu*. Jak selhání trhu, tak selhání vlády (tj. nevhodná vládní opatření) mohou mít negativní vliv na biodiverzitu.

¹⁹⁸ Pozn. JM: Tento požadavek OECD je podobný požadavku oficiální politiky Evropské Unie, která označuje životní prostředí (i když ne přímo biodiverzitu) jako *horizontální téma*, tj. téma, které má prolínat všechny politiky a strategie. Vliv jednotlivých konceptuálních dokumentů (strategií, strategických plánů apod.) na životní prostředí se má pak vyhodnocovat pomocí *SEA (Strategic Environmental Assessment)*.

k stanovení priorit od přírodovědeckých až po kombinované přírodovědecké a socio-ekonomické metody. Mezi kombinované patří **Index potenciálního ohrožení přírody** (angl.: *Conservation Potential Threat Index*), dle Dinerstein et Wikramanayake, 1993, zvažující rozlohu chráněných území, bohatost druhů a náklady ochrany, atd.

Dalším kombinovaným přístupem stanovení priorit je **Analýza ohrožení** (angl.: *Threat Analysis*). Tento přístup využívá sadu data bází, aby koreloval antropogenní ohrožení (vzrůst populace) s přírodní rozmanitostí v celosvětovém měřítku. Indexy jsou získány užitím **Systému globální analýzy ochrany přírody** (angl.: *Global Conservation Analysis Package*) vyvinutým Sisk et al., 1994. Jinou metodou je **Index nákladově efektivní investiční priority** (angl.: *Cost-Effective Priority Investment Index*), který nabízí metodu seřazení priorit založenou na indexu nákladové efektivnosti upraveném pro měřítko ohrožení a pravděpodobnost úspěšnosti opatření (intervence) v cílových zemích (Moran et al., 1996).

Další je metoda **Minimální sady algoritmů** (angl.: *Minimum set algorithms*), která byla široce rozvinuta biologii ochrany přírody za užití konceptů z operačního výzkumu pro výběr území. Metodou postupných kroků identifikuje priority ochrany, které maximalizují zvolené atributy biodiverzity v minimálním území. Jiným přístupem je **Analýza mezer a překryvů** (angl.: *Gap/Overlay Analysis*, Olson et Dinerstein, 1994). Předpokládá existenci politiky usilující o ochranu životaschopných vzorků všech společenství či ekosystémů v zemi a určitý konsensus na ekosystémové klasifikaci. V tomto případě pomocí GIS překrýváme existující chráněná území a hledáme, kde je existující mezery. Za předpokladu, že existuje digitalizovaná mapová informace, můžeme identifikovat lokální prioritní ohniska biodiverzity. Lokality pro ochranu mohou být identifikovány za pomoci pokládání informačních vrstev a vyfiltrováním priorit.

Část výše uvedených metod z OECD (1996) byla rozpracována zejména v souvislosti s prioritami (a potažmo se stanovením cílů) v ochraně **globální** biodiverzity. Jsou však aplikovatelné i pro stanovení priorit a cílů v **národním** rámci.

5-7 VZTAH EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ A OCEŇOVÁNÍ PŘÍRODNÍCH STATKŮ

Užití ekonomických nástrojů, a výdajových programů zvláště, může být závislé na hodnotě, která jsou jim přisouzena jednotlivci, jejich skupinami, příp. státem formou deklarovaného veřejného zájmu. V případě přírodních statků lze obtížně hodnotu kvantifikovat (momentální) tržní cenou. Proto jsou vyvíjeny různé metody netržního ocenění přírodních statků, včetně ocenění biodiverzity a přírodních lokalit.

Vztahem ekonomických hodnot a přírodních statků se zabývá zejména Pearce D. (1993), mezi jiným také oceňováním mokřadů¹⁹⁹. Nejznámější metodou oceňování přírodních lokalit je *metoda cestovních nákladů* a *metoda kontingenčního hodnocení*²⁰⁰. V České republice se oceňováním přírodních statků zabývá Šišák, L. et al. (1999)²⁰¹, Vyskot, I. et al. (2003)²⁰², Seják, J. et al. (1999)²⁰³ a Seják, J., Dejmal, I. (2003)²⁰⁴. V ČR vyšel i český překlad textu OECD zabývajícího se teoriemi environmentálního oceňování²⁰⁵. Na Slovensku vyšel stručný přehled Kluvánková-Oravská T. (2002)²⁰⁶.

V jednotlivých projektech (někdy i v celých výdajových programech) je využívána *analýza efektů a nákladů* nebo *analýza přínosů a nákladů* (angl.: CEA: cost-effect analysis, CBA: cost-benefit analysis) při hodnocení zamýšleného zásahu či investice v případní lokalitě. Dle OECD (1996) máme nedostatečnou informaci o *ekonomické hodnotě biodiverzity*. Proto je významný pokračující teoretický a primární empirický výzkum měření přínosů biodiverzity. Tento výzkum by měl být aplikován na nástroje politiky. Informace o ekonomickým přínosech udržení biodiverzity a nákladech ztráty biodiverzity by měly být k dispozici v takové formě, aby bylo možno učinit informované rozhodnutí. Přitom *role hodnocení a analýzy nákladů a přínosů* (CBA analýzy) je spatřována dvojitě:

- identifikovat a kvantifikovat hodnotu biodiverzity za účelem asistence politicko-administrativnímu aparátu (angl.: policymakers) při stanovení priorit v cílech ochrany přírody
- napomoci vytvoření a kalibrování *ekonomických pobídek* potřebných k zajištění těchto cílů ochrany přírody²⁰⁷.

5-8 EKONOMICKÉ NÁSTROJE OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY - PŘÍKLADY Z PRAXE

V následujícím textu úmyslně zařazujeme příklady převážně ze zemí mimo Evropskou unii. Důvodem je menší známost těchto výdajových programů v České republice. Navíc uvedené příklady vyvracejí rozšířený dojem, že dotace na ochranu přírody a krajiny jsou záležitostí zemí Evropské unie.

Nástroje pozitivní motivace:

Subvence pro přeměnu zemědělské půdy v přírodní stanoviště²⁰⁸

Ve Švýcarsku existuje *Ekologický kompenzační program*, který byl zaveden v roce 1993. Jeho cílem je přeměna 12 % zemědělské půdy v *ekologické zóny*. Program platí farmáře za aktivní přeměnu zemědělské půdy v různé přírodní lokality.

¹⁹⁹ Pearce, D. (1993): *Economic Values and the Natural World*. MIT Press, Cambridge, p. 68-71.

²⁰⁰ Worboys, G., Lockwood, M., Lacy, T. (2001): *Protected Area Management*. Oxford University Press. South Melbourne, p. 163 - 170.

²⁰¹ Šišák, L., Švihla, V., Šach, F.: (2002): *Oceňování společenské sociálně-ekonomické významnosti základních funkcí lesů*. Ministerstvo zemědělství ČR, 71 pp.

²⁰² Vyskot, I. et al. (2003): *Kvantifikace a hodnocení funkcí lesů České republiky*. MŽP, Praha, 186 pp.

²⁰³ Seják, J., Kokoška, J., Pulkrab, K., Šišák, L., Sitenský, I., Švejdarová, H. (1999): *Oceňování pozemků a přírodních zdrojů*. Grada Publishing, Praha, 251 pp.

²⁰⁴ Seják, J., Dejmal, I. (2003): *Hodnocení a oceňování biotopů České republiky*. ČEÚ, Praha, 428 pp.

²⁰⁵ Svoboda, Z. (překl.) (2000): *Ekonomické hodnocení projektů a politiky v oblasti ŽP*. IEEP VŠE, Praha, 173 pp.

²⁰⁶ Kluvánková-Oravská, T. (2002): *Úvod do ekonomického hodnotenia a oceňovania biodiverzity*. Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre - Prírodovedecká fakulta UK v Bratislave, Nitra, 40 pp.

²⁰⁷ Pozn. JM: Zde je konstatována významná spojitost mezi tématem *ekonomických nástrojů* a tématem *oceňování biodiverzity a přírodních zdrojů*. Oceňování napomáhá nejen vytváření, ale i kalibraci ekonomických nástrojů.

²⁰⁸ OECD (1996): p. 94.

Schémata zemědělského úhoru²⁰⁹ (angl.: agricultural land set-aside schemes)

Schémata úhoru jsou praktikována v některých zemích Evropské unie. V U.S.A. existuje obdobný, vlc environmentálně orientovaný *Conservation Reserve Program* (CRP). CRP nabízí dotace farmářům, kteří svolí vyjmout z produkce půdu, která je ohrožena erozí a jinak environmentálně citlivá, na dobu 10-15 let. CRP hodnotí každý pozemek prostřednictvím *Indikátoru environmentálních přínosů* (angl. Environmental Benefits Index - EBI). V indexu je zahrnuto vyhodnocení kvality vody, fauna, eroze a vysázené dřeviny. Získané skóre, spolu s očekávanými veřejnými náklady, je použito při výběru dotovaného území. Environmentálně citlivé pozemky jsou pozemky v oblastech důležitých pro vodní režim a ve stanovených prioritních oblastech ochrany přírody. Na vyňatých pozemcích není možno provozovat zemědělskou produkci. Farmáři mohou získat zvláštní finanční podporu pro výsadbu určitých druhů dřevin.

Subvence farmářům za obnovu a udržování mokřadů²¹⁰

V U.S.A. subvencuje vláda *Program obnovy mokřadů* (angl. název: Wetlands Reserve Program). Farmáři, kteří navrátí obdělávanou nebo jinak přeměněnou půdu do funkčního mokřadního stavu, obdrží vládní dotaci. Smlouva je uzavřena na dobu minimálně 30 let. V tomto selektivním programu každý navržený pozemek je bodován dle blízkosti k jiným chráněným oblastem, pravděpodobnosti úspěšné revitalizace, přítomnosti ohrožených druhů atd. Toto skóre je použito k výběru pozemku a k designu nákladově efektivního opatření. Jiný americký program (angl.: Water Bank Program) poskytuje roční platby farmářům za udržení mokřadů v oblastech, které jsou důležité pro hnízdění, rozmnožování a potravu vodního ptactva. Tento program cílí lokality význačné z hlediska biodiversity.

Výkupy půdy - veřejné a dotované²¹¹

Dotované výkupy půdy znamenají podporu akvizic environmentálně významných lokalit environmentálními organizacemi a pozemkovými fondy. Z pohledu národohospodářského taková akvizice je ekonomicky smysluplná. Například v souvislosti s odklonem od intenzivního užití zemědělské půdy Holman (1989) prokázal nákladovou efektivnost přímého výkupu versus kontinuálních plateb na základě dohod. Výkup pozemků má výhodu, že zahrnuje změnu dalšího užití a snižuje riziko morálního hazardu²¹² (podvádění) a náklady monitorování.

Environmentální fondy byly zřízeny soukromými, neziskovými organizacemi v mnoha OECD zemích za účelem zachování ekologických, rekreačních anebo historických hodnot. V jejich rámci dochází k přímým nákupům, k pozemkovým darům, k výměně pozemků a k zřízení věcných břemen k ochraně přírody. V některých případech mohou být státní příspěvky takovýmto fondům značně vysoké, např. v Austrálii. Výkupy pozemků jsou užívány v mnoha zemích OECD, včetně U.S.A., Japonska, Velké Británie, Německa a Francie. V Holandsku byl v roce 1990 zaveden program motivující farmáře k dobrovolnému prodeji půdy za účelem vytvoření propojené sítě chráněných území v celé zemi.

Zřízení věcných břemen²¹³

V některých zemích je poskytována finanční kompenzace soukromým vlastníkům půdy za zřízení věcného břemene v prospěch ochrany přírody. Finanční kompenzaci může poskytnout veřejná správa nebo nevládní organizace. Věcné břemeno znamená zachování vlastnictví půdy a často jen malé modifikace dosavadního způsobu užití. Výhodou je také možnost prosazení zájmu ochrany přírody za nižší náklady, než je náklad přímého nákupu. Věcné břemeno je spojeno s pozemkem, tudíž závazné i pro dalšího vlastníka pozemku. Věcné břemeno může zahrnovat restrikcii výstavby na pozemku, restrikcii kácení stromů, zachování významných krajinných prvků, zřízení a udržování biokoridorů či nárazníkových zón a udržování přírodních

²⁰⁹ Pozn. JM: Tato dotovaná schémata, znamenající ponechání orné půdy mimo produkci, nejsou v ČR součástí dotačního systému.

²¹⁰ OECD (1996): p. 97-98.

²¹¹ OECD (1996): p. 98-99.

²¹² Pozn. JM: V ekonomických textech se výraz morální hazard, morální riziko (angl.: moral hazard) užívá pro riziko podvádění, nelegálního jednání, nedodržování smluv atd.

²¹³ OECD (1996): p. 99-102.

lokalit. Věcná břemena²¹⁴ pro ochranu přírody se užívají v U.S.A., Austrálii, Velké Británii, na Novém Zélandu a také ve Francii. V některých případech environmentální fondy/trusty nakupují půdu za účelem uložení věcného břemena a dalšího prodeje. Úspěšná implementace tohoto přístupu k ochraně přírody je závislá na právním prostředí. Zvážení vyžadují náklady monitorování a prosazení práva po zřízení věcného břemene.

Převoditelná práva výstavby (angl.: transferable development rights)

Tento nástroj reaguje na klíčový problém záboru půdy. Půda v důsledku zastavění ztrácí svůj biologický potenciál. Navíc, vlivem nepropustného překrytí²¹⁵ a stavebních činností, dochází k lokálním změnám vodního režimu, mikroklimatu atd. Zábor půdy je problémem nejen v zemích, kde dochází k nárůstu lidské populace (rozvojové země), ale i v zemích, kde lidská populace stagnuje (např. některé evropské země). *Převoditelná práva výstavby* znamenají oddělení práv výstavby (tedy možnosti stavebního povolení) od práva vlastnického. Tato práva výstavby („developingu“) mohou být prodána investorům či stavebníkům, kteří je mohou užít na jiném místě. Nástroj *převoditelná práva výstavby* je spojen s existencí prostorového plánování (nazývaného *územní plánování* v České republice či *zonace* v USA.). Předpokládá tudíž určitá existující právní omezení stavební činnosti pro některé vlastníky pozemků.

Podle Panayoutou, T. (1994) ekonomický nástroj *převoditelná práva výstavby* (angl. zkratka TDR) byl užíván v ochraně historických budov, archeologických nalezišť, území historicko-kulturního významu, mokřadů a pobřežních oblastí a jeho užití je zvažováno v mnohých zemích pro ochranu zelených pásů, lesů a biodiverzity.

Programy podpory druhů²¹⁶ (angl.: species enhancement schemes)²¹⁷

Programy podpory druhů mohou být řízeny vládou, organizacemi spojenými s vládou, anebo nevládními organizacemi. Často fungují ve spojení se vyhlášenými chráněnými územími anebo vyžadují dodatečné úpravy stanoviště, nebo restriktce aktivit, které jsou v konfliktu s životním cyklem dotyčného druhu. V některých případech jsou spojeny s kompenzacemi farmářům, vlastníkům lesa apod. Příkladem je vládní japonský program na ochranu jeřábů, program na ochranu puštíka vousatého v USA, či program na ochranu vodního ptactva v Kanadě a v USA (North American Waterfowl Management Plan). Patří sem i programy amerických nevládních organizací ochrany přírody jako je Ducks Unlimited, která pracuje s farmáři pro uchování vodní fauny, či U.S. Defenders of Wildlife, která sponzoruje program na reintrodukcii vlka (angl.: Wolf Recovery Program).

Nástroje pozitivní motivace:

Uživatelské poplatky

Přístupové poplatky do přírodních oblastí jsou užívány majiteli a správci pozemků v zemích OECD. Zvláštní uživatelské poplatky jsou pak vybírány od lovců a sportovních rybářů. V některých případech jsou tyto finance určeny pro ochranu přírody. V některých zemích, např. Německo a severské země Evropy, vybírání poplatků je omezeno, neboť existuje právo přístupu na veškerou lesní půdu²¹⁸.

Zpráva OECD (1996) uvádí příklad zavedení poplatku za sběr hub na obecní půdě komunity v severní Itálii (Communale Parmensi). Poté co sbírání hub návštěvníky (mimo obecní komunitu) začalo představovat vážnou konkurenci ve využívání zdroje, bylo zaveden přístupový poplatek. V současné době tvoří příjmy z poplatku za sbírání hub 50 % celkových ročních příjmů komunity²¹⁹.

Nepřímé ekonomické pobídky

²¹⁴ Pozn. JM: V anglické jazykové oblasti se problematika věcných břemen nachází zpravidla pod pojmem „covenants and easements“. Není to však přímý ekvivalent věcného břemena v systému českého práva.

²¹⁵ Pozn. JM: V německy mluvících zemích se užívá termín „Bodenentsieglung“, doslova „zapečetění půdy“.

²¹⁶ OECD (1996): p. 102-103.

²¹⁷ Pozn. JM: V ČR by tomu odpovídaly zřejmě záchranné programy nebo managementové programy druhů.

²¹⁸ Pozn. JM: Stejně jako v České republice.

²¹⁹ OECD (1996): Saving Biological Diversity - Economic Incentives. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, p. 14.

Komericializace rostlinných a živočišných druhů

Dle OECD (1996) je otázka komericializace druhů blízce spojena s problematikou vlastnictví zdrojů. Existují argumenty v prospěch komericializace ve smyslu, že obchod s divokými druhy, ať již narozenými v zajetí nebo na svobodě, může prospět ochraně volně žijících populací.

Na druhé straně obchod s divokými druhy je považován za jednu z nejvýznamnějších příčin ohrožení druhové rozmanitosti, což je reflektováno i mezinárodní úmluvou CITES.

Z praxe jsou uváděny některé pozitivní příklady (OECD, 1996), jako prosperující divoká populace aligátorů v americkém státě Louisiana, či příklad ochrany mořských ptáků na Islandu, následující po komericializaci jejich produktů (vajíček, peří, masa).

Na druhé straně máme negativní příklady komericializovaných druhů např. lososů, kde dochází zdravotnímu ohrožení divokých populací „domestikovanými“ formami. Je evidentní, že komericializace druhů může mít různé dopady a nelze činit absolutizující závěry.

Jaké podmínky jsou tedy příznivé komericializaci fauny, která je konsistentní s její ochranou ?

Dle OECD (1996) jsou to tyto případy:

- habitat má relativně nízkou hodnotu pro alternativní využití
- vláda je stabilní a zavázána ochraně přírody a managementu veřejných chráněných území
- je možno přiřadit vlastnická práva, která nejsou prohibitivně²²⁰ obtížně vymahatelná
- majitelé přírodního zdroje jsou schopni konkurovat buď pytlákům nebo výrobcům syntetických náhrad

V mezinárodním srovnání vlastnická práva v některých státech bývají více rozvinuta než v jiných. Dle OECD (1996) legalizace mezinárodního obchodu může proto způsobovat problémy ve státech, kde je obtížné kontrolovat pytláctví.

Komericializace druhů zůstává tedy kontroverzním přístupem ekonomických pobídek v politice životního prostředí. Formou komericializace je ovšem kromě přímé „spotřeby“ jedince druhu, tj. za účelem získání jeho kůže (aligátor) či vajíček/peří (mořští ptáci), spojeným často s usmrcením zvířete, také komericializace formou rekreačních „lovů beze zbraní.“ Návštěvníci národních parků v některých zemích (např. Kenya, Jižní Afrika) jsou významným ekonomickým přínosem místních ekonomik a rekreačnímu průmyslu je dáván kredit za zachování fauny v těchto částech světa. Na druhé straně, ne všude se vyskytuje „charismatická fauna“ (žirafa, lev, zebry) ve snadno přehlédnutelném prostředí (otevřená krajina savany). Komericializace tohoto typu je evidentně obtížnější u skrytě žijících živočichů v uzavřené lesní krajině. Také z praktických důvodů může obsáhnout jen nepatrnou část druhového zastoupení, i když v některých případech lze využít tzv. „deštníkového“ efektu.

²²⁰ Pozn.: tj. s nerealisticky vysokými náklady

6 VYHODNOCENÍ VÝDAJOVÝCH PROGRAMŮ V MEZINÁRODNÍ PRAXI

6.1 V ČR

6-1 HODNOCENÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ V EVROPSKÉ UNII

Zatímco kapitola *Teorie vyhodnocení (evaluace) veřejných programů* se zabývala vyhodnocením v nejobecnější rovině, v této kapitole jsou prezentovány poznatky z vyhodnocování výdajových programů v mezinárodní praxi. Rovněž jsou zmíněny dostupné informace z ČR v relevantní oblasti. Patrně nejobsáhlejší prací v České republice, která se zabývala tématem hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí byl projekt MŽP VaV/303/3/03 realizovaný IEEP, Institutem pro ekonomickou a ekologickou politiku při Vysoké škole ekonomické v Praze.²²¹ Z tohoto projektu jsou čerpány informace v následujícím textu ohledně hodnocení veřejných výdajů v Evropské unii.

6-1-1 Evropská komise a hodnocení výdajů

Evropská komise je zodpovědná za racionální čerpání rozpočtu Evropské unie, který přesahuje 90 biliónů Euro. Relevance, výsledky a efektivnost politik a programů jsou předmětem hodnocení (evaluace). Smyslem hodnocení je zodpovědět otázku, zda finanční prostředky byly, jsou a budou čerpány účelně a efektivně. Tyto informace jsou nutné pro zdokonalení budoucích strategií a politik. Jednotlivá ředitelství a oddělení Evropské komise provádějí více než sto evaluací ročně. Evropská komise deklaruje ve svých komuniké k hodnocení nutnost využití hodnocení v plánování dalších aktivit. Generální ředitelství EK pro rozpočet provádí a koordinuje střednědobé a závěrečné evaluace.

V programovém období 2004-2006 došlo k značným změnám od roku 1997, kdy byla vydána základní směrnice „*Evaluating EU expenditure programmes, ex post and intermediate evaluation*“ (čes.: Vyhodnocování výdajových programů Evropské unie, ex post a interim (střednědobé) evaluace). Hodnocení se stalo pravidelnou součástí řídicí praxe veřejné správy. Systematické vyhodnocování výdajových programů EU bylo součástí iniciativy Komise zvané „*Sound and Efficient Management 2000*“ (čes.: Rozumné a efektivní řízení 2000), zvané SEM 2000. Ta deklarovala evaluaci jako základní součást zdokonalení manažerské kultury samotné Komise. Novým prvkem byl požadavek systematického hodnocení všech programů EU a všech politik EU. Tento požadavek byl zpracován a zahrnut do následujících dokumentů:

6-1-2 Základní dokumenty Evropské unie pro vyhodnocení (evaluaci)

Základní dokumenty EU pro hodnocení jsou následující:

- Finanční nařízení (angl.: The Financial Regulation), Implementační pravidla Finančního nařízení (angl.: The Implementing Rules of Financial Regulation)
- Komuniké k hodnocení (angl.: The Communication on Evaluation), Komuniké k normám a dobré praxi hodnocení (angl.: The Communication on Evaluation Standards and Good Practices)

Dalšími důležitými dokumenty zdůrazňující potřebu hodnocení jako nástroje managementu jsou:

- Komuniké Komise k aktivnímu řízení (angl.: The Communication on Activity Based Management (ABM) a Komuniké Komise k normám a dobré praxi v hodnocení (angl.: The Communication on Standards and Good Practices on Evaluation), která vstoupily v platnost dnem 1. července 2003. Komuniké k hodnocení z července 2000 sděluje v sekci 2.2.1, že hodnocení má být *zaměřeno na aktivitu*. Proto jednotlivá Generální ředitelství musí provádět hodnocení pro kategorie aktivit

²²¹ viz Pavel, J. (ed.) (2004): *Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. Závěrečná zpráva projektu MŽP VaV/303/3/03*, Praha, nepubl., 150 pp.

v oblasti intervence, bez ohledu, zda tyto právě tyto aktivity byly financovány (Pozn. JM: Tedy nikoliv jen pouhé vyhodnocení čerpání a aktivit přímo souvisejících). Každé GR si samo zvažuje, podle konkrétního případu, jakým způsobem bude nejuvhodnější zajistit zpětnou vazbu. Kromě evaluace je nástrojem též *monitoring*, včetně *monitoringu implementace*, a také *audit*.

6-1-3 Dokumenty pro hodnocení v oblasti Strukturálních fondů a Fondu soudržnosti

V posledních letech Evropská komise zdůrazňovala význam závazného hodnotícího systému u programů z těchto fondů s cílem zlepšit jejich efektivnost. Pro období 2000-2006 nařízení strukturálních fondů určovala systematické hodnocení programů, a to ex-ante, mid-term a ex-post.

Dokumenty, které obsahovaly požadavky evaluace a monitoringu a které jsou k dispozici od Evropské komise, jsou následující:

A) Pracovní dokumenty Evropské komise týkající procesu hodnocení (angl.: Working Documents on Evaluation of Structural Funds) v letech 2000 – 2006:

A1) Vademecum on the Preparation of Plans and Programming Documents

A2) The Ex-Ante Evaluation of Structural Funds Interventions

A3) Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology Ex-Ante Evaluation and Indicators for INTERREG (Strand A)

A4) Information Society and Regional Development in ERDF Interventions

A5) Common Guide for Monitoring and Interim Evaluation, European Commission, DG Regional Policy, 1992

B) MEANS Collection „Evaluating Socio-economic Programmes“, European Commission 1999:

B1) Evaluation Design and Management

B2) Selection and Use of Indicators for Monitoring and Evaluation

B3) Principal Evaluation Techniques and Tools

B4) Technical Solutions for Evaluation within a Partnership Framework

B5) Transversal Evaluations of Impacts on the Environment, Employment and other Intervention priorities

B6) Glossary of 300 Concepts and Technical Terms

C) MEANS Handbooks, European Commission 1995-1996:

C1) Organising Intermediate Evaluation in the Context of Partnerships

C2) Identifying the Structuring Effects of Community Interventions

C3) Measuring the Employment Effects of Community Structural Interventions

C4) Applying the Multi-criteria Method to the Evaluation of Structural Programmes

C5) Quality Assessment of Evaluation Reports: A Framework

C6) Evaluating the Contribution of the Structural Funds to Employment

C7) Analysing the Synergy and Cross-Impacts of Programmes: An Empirical Method

D) Zprávy a další dokumenty:

D1) Objective 2: Experiences, Lessons and Policy Implications (July 1999)

D2) Thematic Evaluation of Structural Fund Impacts on SMEs (July 1999)

D3) Impact of Structural Funds 1994 – 1999 on Research, Technology Development and Innovation in Objective 1 and 6 Regions (May 1999)

D4) Evaluation of Research, Technology Development and Innovation Related Actions under Structural Funds in Objective 2 Regions (May 1999)

D5) Thematic Evaluation of the Partnership Principle (February 1999)

D6) Measuring Job Creation – Methods for the Evaluation of the Employment Effects of Structural Fund Interventions

D7) Understanding and Monitoring the Cost-determining Factors of Infrastructure Projects

- edy
áží,
mž
- Z výše uvedeného vidíme, že dokumentace Evropské unie k vyhodnocení je velmi rozsáhlá. Je nepravděpodobné, že mnoho lidí v ČR ji má prostudováno. Některé dokumenty jsou relevantní pro environmentální projekty více, jiné méně.

V každém případě:

Pravidelné hodnocení evaluace v různých etapách přípravy a implementace programu je jedním ze základních požadavků Evropské komise. Smyslem je ověření efektivity využití podpory.

umů
ndů

Evropská komise zavedla několik typů povinného hodnocení vztahující se k jednotlivým operačním programům v daném programovém období. V souladu s Nařízením 1260/99, články 40-43, se provádí hodnocení programu ve všech etapách závazných pro ČR. Jedná se o předběžné hodnocení (ex-ante evaluation), střednědobé hodnocení (interim evaluation) a hodnocení po skončení programu (ex-post evaluation). Vzhledem ke zkrácenému programovému období 2004-2006 nebyla vyžadována interim evaluace (střednědobé vyhodnocení) pro Horizontální plán rozvoje venkova ČR, který obsahoval některé dotace se vztahem k ochraně přírody a krajiny (agroenvironmentální opatření apod.).

skó
on

Kromě stanoveného a) kvantitativního monitoringu jednotlivých projektů i programů je možné provádět: b) studie zjišťující doplňková data a další kvalitativní údaje o výsledcích a dopadech opatření programu, c) průřezové studie zjišťující naplňování horizontálních témat, a také d) výzkum ověřující kvalitu a kapacitu implementace a řídicích procesů.

Hodnocení je nástrojem pro ověření *adekvátnosti stanovených priorit a cílů* a výkonnosti existujících či vytvářených implementačních struktur. Má rovněž ověřit *metody a postupy výběru* a kontroly projektů a také *absorpční kapacitu navrhovatelů*. Hodnocení má být východiskem pro přípravu programu na další plánovací období.

es

6-1-4 Hodnocení a cyklus politiky v Evropské Unii

Hodnocení je součástí tzv. *cyklu politiky*²²². Hodnocení je součástí přípravy návrhů environmentální politiky. Zároveň je součástí kontroly nákladů a přínosů realizované politiky. Závěry a poučení z hodnocení se mají široce aplikovat. Určitá politika (soubor opatření) prochází ve svém počátku Komisí a musí ji odsouhlasit všichni komisaři. Dále je odsouhlasena ministry ŽP a případně i Evropským Parlamentem. Pak postupuje politika či strategie dále do zákonodárního systému členských států.

Součástí zákonů členského státu se pak stává buď ihned, v případě Nařízení (angl.: Regulation), nebo po pevně stanovené době (angl.: transposition period), v případě Směrnice (angl. Directive). V jistém stadiu tohoto cyklu politiky (předem, během či po implementaci) dochází k hodnocení, do jaké míry bylo dosaženo původně stanovených cílů. Cyklus politiky může být dovršen případnou revizí politiky.

²²² Pozn. JM: *Politikou* v tomto smyslu myslíme určitý konkrétní soubor politických opatření, např. v rámci environmentální politiky, zemědělské politiky, politiky ochrany přírody atd. V angl. j. se užívá v tomto smyslu výraz *policy*.

6-2 VYHODNOCENÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ DLE PŘÍSTUPU OECD

6-2-1 Úvod do vyhodnocení veřejných výdajů dle OECD

Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj, angl. zkratka OECD, sponzoruje výzkum a publikace na téma ekonomické nástroje v ochraně životního prostředí. V rámci OECD existuje také *Expertní skupina pro ekonomické aspekty biodiversity* (angl.: Expert Group on Economic Aspects of Biodiversity). Některé materiály OECD byly již dříve zmíněny v předcházejícím textu. Nyní se soustředíme na přístup OECD k problematice evaluace (hodnocení).

Projekt MŽP VaV/303/3/03²²³ je zatím patrně nejrozsáhlejší prací v České republice věnující se hodnocení efektivnosti veřejných výdajů v oblasti životního prostředí. Projekt byl realizován IEEP, Institutem pro ekonomickou a ekologickou politiku při Vysoké škole ekonomické v Praze. Z této práce jsou čerpány informace v následujícím textu ohledně hodnocení veřejných výdajů dle materiálů OECD. Část výstupů projektu byla též prezentována v publikaci Jílková, J., Pavel, J. (eds.) (2006)²²⁴, kde se hodnocení a metodika OECD věnuje Pavel, J., Vondráš, P. (2006) v kapitole první.

6-2-2 Přehled přístupu OECD

Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí je z pohledu OECD součástí problematiky hodnocení veřejných výdajů obecně. Výdajové programy jsou zde nazírány jako jeden z ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí a mají společnou metodiku hodnocení s jinými nástroji.

Základním předpokladem pro úspěšnou evaluaci je dle OECD přesné stanovení kritérií hodnocení. Mezi tato kritéria OECD řadí:

- environmentální účinnost
- ekonomická efektivnost
- administrativní a vyvolané náklady
- schopnost generovat veřejné příjmy
- širší ekonomické efekty
- „měkké“ efekty
- vytváření podmínek pro inovaci

Žádnému z těchto kritérií přitom není přisuzována dominantní role. Rovněž není stanoven univerzální mechanismus sestavení jednotného měřítka efektivnosti. Jako řešení navrhuje OECD metodu stupnic a valů anebo grafickou metodu.

V případě kvantifikace přínosů ekonomického nástroje upozorňuje OECD na nutnost stanovení tzv. *srovnávací úrovně (hladiny)*. Určení základní úrovně pro srovnání by mělo být součástí ex ante analýzy. Nesprávné stanovení této hladiny se projeví v chybné kvantifikaci výnosové strany a následně i v nesprávném posouzení efektivnosti.

OECD také upozorňuje, že nelze vypracovat jednotnou podrobnou metodiku na hodnocení efektivnosti všech druhů ekonomických nástrojů. Obecné metodické zásady je nutné přizpůsobovat konkrétním situacím. Ex post evaluace je vhodné zpracovávat ve formě *případových studií*, zadávaných externím subjektům.

OECD zdůrazňuje, že je třeba počítat s prováděním evaluace veřejných výdajů na ochranu životního prostředí již v přípravné fázi nástroje, tedy před jeho zavedením. Cíle mají být stanoveny tak, aby *verifikace* jejich dosažení v rámci evaluace byla možná. Hodnotící kritéria mají být proto definována v dodatečném předstihu. Evaluace již existujících ekonomických nástrojů a politik, při jejichž zavádění nebylo s tímto počítáno, je velmi problematická a náročná.

²²³ Pavel, J. (ed.) (2004): Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. Závěrečná zpráva projektu MŽP VaV/303/3/03, Praha, nepubl., 150 pp.

²²⁴ Jílková, J., Pavel, J. (eds.) (2006): Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. IREAS, Institut pro strukturální politiku, Praha, 194 pp.

6-2-3 Kritéria hodnocení ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí dle přístupu OECD

Základní podmínkou pro úspěšné provedení hodnocení veřejných výdajů je správná volba kritérií hodnocení. Metodika OECD pracuje se sedmi kritérii, přičemž žádnému z nich nedává explicitně vyšší váhu. Proto jsou následovně uvedeny možné metody vážení těchto kritérií.

Kritérium: Environmentální účinnost²²⁵ (angl.: environmental effectiveness)

Hlavním smyslem vyhodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí jsou samozřejmě reálné dopady na životní prostředí. Nástroj je účinný v závislosti na dosahování stanoveného cíle²²⁶. Aplikace ekonomických mechanismů ochrany životního prostředí, veřejné výdaje nevyjímaje, s sebou přináší větší míru nejistoty výsledků oproti přímé regulaci. U veřejných výdajů je nutné sledovat reakci celkových skupin producentů na změny relativních cen a nákladů.

Přínosy z aplikace veřejných výdajů na ochranu životního prostředí lze měřit více způsoby:

- výsledek ve fyzických jednotkách, porovnáním počátečního a cílového stavu.
- snížení hladiny environmentálního nebezpečí, opět měřeno ve fyzických jednotkách.
- ekonomická hodnota snížení hladiny environmentálního nebezpečí, měřená v peněžních jednotkách.

Nejlepším způsobem pro účely kvantitativního vyhodnocení účinnosti finančního nástroje je samozřejmě způsob třetí, avšak odhad hodnoty je spojen s řadou obtíží.

Hodnocení environmentálních efektů je navíc komplikováno ještě dvěma následujícími faktory:

- Existence jiných výdajových nástrojů a existence vedlejších efektů daného nástroje i jiných výdajových nástrojů.

Zvažovat lze také *diskontní faktor*, neboť v řadě případů jsou náklady vynakládány v jiném čase, než jsou získávány přínosy²²⁷. Význam *diskontního faktoru* se zvyšuje přímo úměrně tomu, jak se zvyšuje časová prodleva mezi těmito dvěma událostmi. V případech, kdy lze očekávat přínosy až v budoucnu, je nutné také věnovat patřičný prostor hodnocení rizik a nejistoty.

Ekonomické nástroje jsou většinou aplikovány souběžně s jinými nástroji politiky životního prostředí, jako například s přímou regulací, a proto je obtížné od sebe oddělit jejich dopady.

Kritérium: Ekonomická efektivnost²²⁸ (angl.: economic efficiency)

Při posuzování ekonomické efektivnosti hledáme odpověď na otázku, zda je daného cíle dosaženo s nejnižšími možnými náklady. Náklady nelze přitom hodnotit jen na straně veřejného sektoru, ale i na straně soukromého sektoru a domácností. Cílem užití ekonomických nástrojů je totiž zvýšení ekonomické efektivnosti v celospolečenském měřítku. Náklady mohou být přímé a nepřímé a mohou být neneseny různými subjekty.

Na straně domácností mohou být přímé náklady jak explicitní ve formě zvýšení určitých výdajů, tak i implicitní ve formě nutnosti změnit konzumní chování. V druhém případě by kvantifikace nákladů

²²⁵ Pozn. JM: V Závěrečné zprávě VAV/303/3/03 bylo užito výrazu *environmentální efektivnost*. Zpráva ve svém úvodu konstatuje rozdíly a překryvy v obecném používání výrazů *efektivnost*, *efektivita*, *účinnost*, *hospodárnost* apod. Velká nejednotnost užívání a nejednoznačnost významu panuje i v anglickém jazyce. Zpráva uvádí příklady a srovnání na toto téma na cca 10 stranách.

²²⁶ Pracovní definice *účinnosti*: Schopnost dosahovat stanoveného cíle.

²²⁷ Pozn. JM: I když v případě biodiversity je neoklasická premisa diskontování v čase často kritizována jako neadekvátní. Proč by měl být přínos z udržení či obnovy biodiversity lokality být diskontován, když v budoucnosti nebude méně významný, ale spíše naopak. Někteří autoři dokonce navrhnou převrátit znaménko diskontní míry. Anebo, proč diskontujeme potřeby budoucích generací? Zde narážíme ovšem také na etický aspekt.

²²⁸ Pozn. JM: prac. definice: poměr nákladů a efektů vzhledem k stanovenému cíli s uvážením alternativ.

vyžadovala měření změn v přebytečných spotřebitelů, což je samozřejmě velmi obtížné a nákladné a navíc citlivé na použitou metodiku.

Kritérium: Administrativní a vyvolané náklady

OECD zdůrazňuje nutnost předběžného zvažování a následného sledování administrativních a vyvolaných nákladů nástroje, tedy nákladů mimo vlastní dotaci. Přičemž *administrativními náklady* nazývá administrativní náklady veřejného sektoru (přerozdělovatele a administrátora dotace) a *vyvolanými náklady* pak náklady soukromého sektoru (příjemce dotace).

Administrativní náklady jsou například náklady na vypisování veřejných soutěží o dotační tituly, náklady na monitorování, získávání informací, administrativu dotací apod.

Vyvolané náklady soukromého sektoru jsou administrativní a manažerské, včetně nákladů ušlé příležitosti.

Z ekonomického hlediska můžeme administrativní a vyvolané náklady označit jako náklady transakční, tedy takové náklady, které by nevznikly v případě neexistence veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. Oba druhy nákladů, tedy administrativní a vyvolané, mohou vykazovat závislost. Řada monitorovacího aktivit může být prováděna jak veřejným sektorem centralizovaně, tak může být přesunuta na soukromý sektor ve formě povinnosti podávat v určitých časových intervalech zprávy. Minimalizaci těchto dvou druhů nákladů je nutno provádět současně.

Měření administrativních a vyvolaných nákladů je náročné a to nejen časově a finančně. Z metodického hlediska se jako nejvíce problematické ukazuje oddělení administrativních nákladů, pokud je určitou činností sledováno více cílů. Zkušenosti s měřením administrativních a vyvolaných nákladů jsou zatím pouze v oblasti daňových systémů. Zde se nejčastěji pro měření administrativních nákladů používá tzv. *metoda přepočteného pracovníka* a pro vyvolané náklady *dotazníkové šetření*.

Kritérium: Veřejné příjmy

Dalším kritérium, které může vláda (veřejná správa) zvažovat při zavádění ekonomických nástrojů je kritérium veřejných příjmů. Výdajové programy ovšem většinou nezakládají žádný příjem do veřejného rozpočtu, s výjimkou nepravdělných sankcí. Existují však též komplexní nástroje typu environmentálních fondů, které slučují funkce výdajové a příjmové. Samozřejmě, řada jiných ekonomických nástrojů na ochranu životního prostředí, než jsou výdajové programy, je příjmového charakteru. OECD materiály zmiňují zejména ekologické daně, poplatky a obchodovatelná emisní povolení. V případě veřejných výdajů je příjmový význam velmi malý. Výjimku může představovat systém založený na poskytování půjček s nižší než tržní úrokovou mírou. V tomto případě se do veřejných rozpočtů vrací nejen splátky jistin, ale také úroky. Takto získané zdroje mohou být poté znovu využity na poskytnutí nových půjček. Princip zápůjčních fondů s nižší než tržní úrokovou mírou je relativně často užívaný a setkáváme se s ním i v České republice například v případě Státního fondu životního prostředí.

Kritérium: Širší ekonomické efekty

Pod toto kritérium hodnocení spadají veškeré ekonomické náklady a dopady, které vznikají v důsledku vynaložení veřejných výdajů na ochranu životního prostředí a které nelze zahrnout do kategorie přímých nákladů, administrativních a vyvolaných nákladů a do případných poplatků. Patří sem:

- vliv na cenovou hladinu, případně na míru inflace
- vliv na konkurenceschopnost
- vliv na obchodní bilanci státu
- vliv na zaměstnanost
- změny v distribuci důchodů
- důsledky pro ekonomický růst
- vliv na míru inovace

Řada z výše uvedených vlivů se projeví ihned po zavedení daného ekonomického nástroje. Některé se však projeví až v delším časovém období. Problémem ovšem zůstává schopnost oddělit od sebe působení různých

vlivů na danou veličinu. Pokud je zavedení daného dotačního titulu dostatečně dopředu známo, lze očekávat vznik tzv. signálního efektu, kdy ekonomické veličiny mohou reagovat ještě dříve, než je daný ekonomický nástroj zaveden.

Pro zachycení širších ekonomických efektů se jako velmi užitečné jeví *ekonomické modelování*. Hodnocení širších ekonomických dopadů je nutné nejen z hlediska hodnocení efektivnosti daného ekonomického nástroje, ale také pro zvážení nebezpečí deformace těchto nástrojů. Řada širších ekonomických dopadů může ovlivňovat voličské preference a tudíž i politické zastupitele s rozhodovací pravomocí. Je pravděpodobné, že politici budou při aplikaci jednotlivých nástrojů zvažovat jejich dopady, zejména na distribuci důchodů, míru konkurenceschopnosti a zaměstnanost. Pokud jsou předpokládají nepříznivé dopady na tyto veličiny, lze očekávat politický odpor. Jindy naopak, zejména v případě dotací a zvýhodněných půjček, lze očekávat zvýšený lobbying.

Kritérium: Měkké efekty

Pod evaluačním kritériem *měkkých efektů* je zahrnuta řada dopadů zavedení ekonomických nástrojů, která je jen obtížně uchopitelná. Jedná se například o *signální efekt* na chování ekonomických subjektů. Například i malá dotace může vyvolat neúměrně silný přesun preferencí z psychologických důvodů.

Kritérium: Dynamické efekty a inovace

Ekonomické nástroje včetně veřejných výdajů by měly být efektivnější ve stimulaci inovační aktivity než příslušná regulace. Měření tohoto efektu je však obtížné z důvodu nesnadného oddělení různých vlivů na míru inovace, v důsledku mezinárodního obchodu aj.

Souborné vyhodnocení kritérií OECD

Metodika OECD uvádí pro hodnocení efektivnosti několik kritérií, přičemž neurčuje, které z nich je hlavní. V důsledku absence jednotného měřítka lze tedy jen velmi obtížně srovnávat efektivnost několika programů či projektů²²⁹. Tento problém lze do určité míry eliminovat konstrukcí jednoho ukazatele, který může být založen na numerickém výpočtu, nebo být vyjádřen grafickým obrazcem.

V prvním případě, tedy při numerické konstrukci jednoho ukazatele, je možné užití stupnic a vah. Jednotlivá kritéria, popsaná v předešlém textu, se ohodnotí bodovou stupnicí. OECD uvádí, že pro souborné hodnocení lze použít celou řadu metod:

Numerické vyhodnocení

Nominální stupnice

Jedná se o nejjednodušší metodu. U jednotlivých projektů či programů jsou posuzovány žádoucí vlastnosti. V případě, že je žádoucí vlastnost přítomna, je ohodnocena 1, pokud nikoliv, pak 0. Závěrem se sečte počet jedniček u jednotlivých projektů či programů. Vybrán je ten, který má součet nejvyšší. Nevýhodou této metody je, že nezohledňuje rozdíly v žádoucnosti vlastností.

Ordinální klasifikační stupnice

Tato metoda vychází z předpokladu, že můžeme kvalitu jednotlivé hodnocené vlastnosti ohodnotit číslem z předem definovaného intervalu (například 1 až 5). Vybrána je varianta, která dosáhla nejlepšího průměrného ohodnocení. Výhoda této metody spočívá v její jednoduchosti. Nevýhodou je nezohlednění vah jednotlivých kritérií.

Ordinální bodovací stupnice

Je podobná předchozí variantě, pouze místo známkování je využíván širší interval bodů. Preferovanou alternativou je alternativa s nejvyšším počtem bodů.

²²⁹ Pozn. JM: Předpokládáme, že program může mít více projektů. Z tohoto hlediska je samozřejmě snazší vyhodnocovat uvedenými způsoby projekt než program.

Kardinální číselná stupnice (modifikace procentuálního porovnávání projektů)

Kvantitativní charakter hodnocených vlastností je předpokladem pro využití tohoto typu stupnice. Varianta, kde určitá vlastnost dosahuje nejlepších hodnot, získává 100%. Zbylé varianty se pak přepočítají na její procentuální vyjádření, postupně u všech hodnocených vlastností. Vybrána je varianta s nejvíce body.

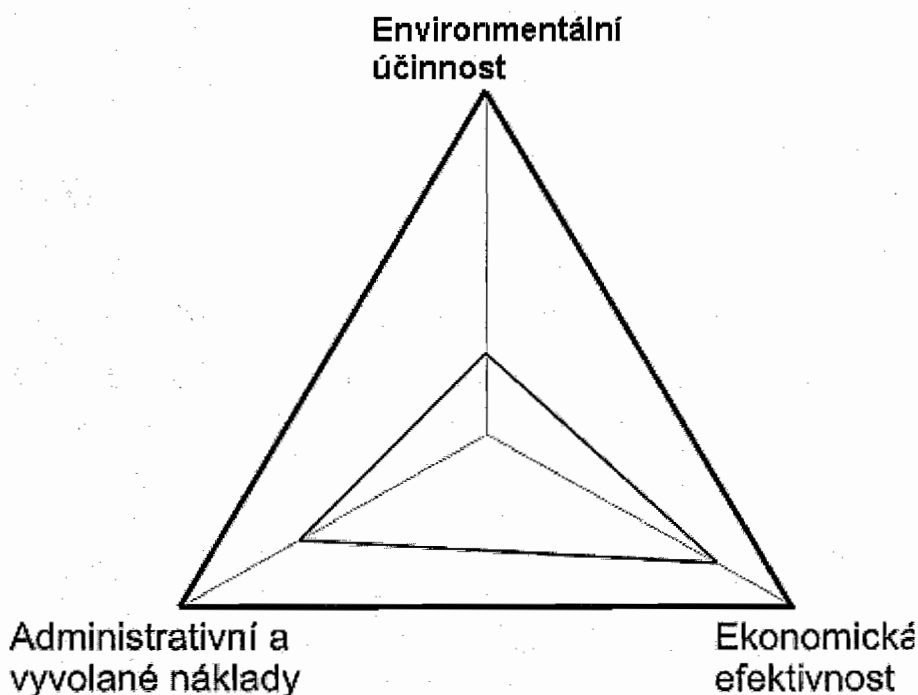
Jednotlivá obodovaná kritéria mají však nestejný význam, a proto je nutné přistoupit k zavedení vah. Jejich stanovení lze provést dvěma způsoby:

- a) přímé, kde jednotlivé váhy jsou určeny přímo přidělením bodů
- b) nepřímé, založené na párovém srovnávání důležitosti jednotlivých kritérií

Grafické obrazce

Jinou možností tvorby souborného kritéria je využití grafických obrazců. Můžeme například zvolit tři evaluační kritéria: environmentální účinnost, ekonomická efektivnost a administrativní + vyvolané náklady. Naměřené hodnoty jednotlivých kritérií znázorňujeme pomocí stran obrazce (trojúhelníka). Čím větší obvod obrazce, tím výše se umísťuje v hodnocení daná varianta. Protážením osy můžeme přiřadit větší váhu jednotlivému kritériu.

Graf R-1: Grafická metoda tvorby jednotného hodnotícího kritéria²³⁰



OECD ve svých materiálech upozorňuje, že potřebu evaluace je třeba brát v úvahu již při tvorbě implementačního prostředí jednotlivých ekonomických nástrojů. To znamená, že design výdajového programu musí umožňovat vyhodnocení.²³¹ Přitom přizpůsobení potřebám evaluace je daleko nutnější pro ex-post než pro ex-ante vyhodnocení.

²³⁰ Zdroj grafu: Pavel, J., Vondráš, P. (2006): **Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí - metodika OECD**. In: Jílková, J., Pavel, J. (eds.): *Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí*. IREAS, Institut pro strukturální politiku, Praha, p. 22.

Pozn.: V Pavel, J., Vondráš, P. (2006) je uveden výraz environmentální *efektivnost* namísto *účinnost*.

²³¹ Pozn. JM: A to nejen z hlediska struktury čerpání, ale i z hlediska dosažení cílů, z hlediska účinnosti a efektivnosti.

6-2-4 Proces vytváření a evaluace ekonomických nástrojů

Proces vytváření ekonomických nástrojů by měl mít následující fáze:

- Identifikace a definice environmentálního problému
- Diskuse o potřebě státní intervence a sestavení seznamu cílů politiky
- Stanovení kritérií efektivnosti a účinnosti
- Výběr a adaptace určitých nástrojů, případně jejich kombinací
- Zavedení nástroje a implementace kontrolních mechanismů
- Případná modifikace systému po provedené evaluaci

Proces *evaluace* lze rozdělit do několika etap:²³²

Popis ekonomického nástroje a výchozí situace

Součástí této fáze je popis ekonomického nástroje, mechanismu jeho fungování a institucionálního kontextu, včetně argumentů pro a proti jeho použití. Dále je to popis relevantních interních a externích faktorů, které mají dopad na fungování nástroje.

Souběžně je nutno provést inventuru situace před zavedením hodnoceného nástroje a zjistit srovnávací hladinu. Inventura by měla obsáhnout veškeré relevantní proměnné a institucionální faktory, které se dotýkají ekonomického nástroje. Mezi tyto proměnné a faktory zahrnujeme:

- související ekonomické aktivity
- výstupy těchto aktivit
- relevantní environmentální charakteristiky (emise, užití vzácných zdrojů, spotřeba energií apod.)
- tržní pozice cílových subjektů
- aplikované technologie
- dostupné technologie šetrné k životnímu prostředí
- existující politiky (politická opatření) a jejich dopady na cílové skupiny

V rámci inventury výchozího stavu je také třeba zvážit aktivity směřující do oblasti životního prostředí, které jsou mimo pravomoc zadávací autority. Jedná se zejména o politiky a opatření jiných sektorů a různých úrovní veřejné správy, které mají přímou i nepřímou vazbu na sledované cíle.

Popis institucionálního kontextu je jedním ze základních prvků správně fungujícího evaluačního procesu. Získáváme jím přehled o všech vztazích a faktorech s možným vlivem na fungování ekonomického nástroje a na jeho účinnost a efektivnost. V procesu tvorby politik a implementace politiky se může objevit řada bariér, které je nutné překonávat, m.j., ve spolupráci soukromým sektorem a s občanskou společností.

V rámci základní inventury musí být také proveden přehled existujících environmentálních problémů a jejich současného řešení existujícími nástroji. Rovněž musí být zdůvodněno, proč je nutné přikročit k zavedení nového nástroje a co se od tohoto vládního zásahu očekává.

Zavedení nového nástroje může s sebou přinést výraznou změnu postavení skupin obyvatelstva, a proto je nutné věnovat pozornost načasování. V rámci prováděné inventarizace je žádoucí prozkoumat i ekonomickou pozici potenciálních příjemců a odhadovat reakci souvisejících veličin. Ekonomická pozice příjemců bude samozřejmě zcela jiná v čase recese, než v dobách konjunktury. Při inventarizaci výchozího stavu je třeba zvážit také vnější technologické trendy a změny, mezinárodní vlivy a pod.

²³² Pozn. JM: Některé tyto etapy připomínají proces vytváření ekonomického nástroje, ale v tomto případě jde o *evaluaci, evaluační proces*, která na vytvořený či vytvářený nástroj navazuje. Z organizačního hlediska je významné, že těchto dvou procesů se účastní jiné skupiny lidí, v prvním případě veřejná správa přímo pověřená designem a implementací nástroje, v druhém případě nezávislá skupina hodnotitelů.

Stanovení evaluačních kritérií

Při evaluaci ekonomického nástroje je možné stanovit kritéria pro evaluaci až po 4. kroku politického procesu²³³ (výběr nástroje), kdy je definitivně ustanovena podoba ekonomického nástroje. Kritéria by měla být odvozena od cílů zvolené politiky. Cíle jsou sice stanoveny již v kroku 2., ale jejich definitivní adaptace je spojena s podobou zvolených nástrojů.

Konstrukce evaluačního modelu a stanovení potřebných dat

Ex post analýza se provádí na základě evaluačního modelu, který představuje soubor vazeb mezi jednotlivými proměnnými, které ovlivňuje aplikace nástroje, případně, které na něj mají přímý i nepřímý dopad. Model může mít podobu kvalitativní, kdy jsou sledovány pouze vazby, ale také kvantitativní, ekonometrickou, kdy je sledována i intenzita jednotlivých vztahů.

S tvorbou modelu úzce souvisí také stanovení potřebných dat. Je neúčelné vytvořit komplexní model, který nebude možno naplnit daty. Konstrukce modelu je rovněž ovlivněna rozpočtovými a časovými omezeními. V praxi se setkáváme s několika druhy modelů. První skupinu tvoří kvantitativní modely (většinou ekonometrické). Druhou skupinou jsou modely kvalitativní založené na odhadu nepřímých vazeb. Třetí skupina modelů užívá kombinaci obou uvedených přístupů. Kvantitativní modely mají výhodu více exaktního výstupu, avšak nelze v nich zpravidla zohlednit všechny relevantní faktory. Řada faktorů je totiž těžko kvantitativně vyjádřitelná. Převedení informací do numerických dat může být problematické a může zkreslit výstupy modelu.

Kontinuální sběr relevantních dat, identifikace významných ovlivňujících faktorů, ex post evaluace

Základním předpokladem řádné evaluace je pravidelný sběr dat po celou dobu aplikace daného ekonomického nástroje. V předešlé fázi se určuje, která data je nutné shromažďovat při první (zaváděcí) konstrukci evaluačního modelu. V průběhu fungování nástroje se může ukázat, že aplikace daného ekonomického nástroje má dopady i na jiné než již sledované veličiny. Mohou se také měnit faktory ovlivňující působení nástroje.

Sběr dat musí také probíhat po celou dobu dle stejné metodiky, aby se uchovala jejich konzistentnost a nebyla narušena vypovídací schopnost modelu.

Případná modifikace evaluačního modelu, evaluačních kritérií, hodnocených dat a jiných významných faktorů

V průběhu evaluace můžeme zjistit, že na cíle sledované aplikovaným ekonomickým nástrojem mají vliv ještě jiné faktory, než které jsou zahrnuty do modelu. Také můžeme zjistit, že zvolený evaluační model neodpovídá realitě a vazby v něm zachycené nejsou relevantní. Rovněž v oblasti sběru a organizace dat můžeme narazit na nesprávně zvolenou metodiku či na nesprávný výběr vzorků.

Zjištění takovýchto závažných nedostatků by mělo vést k rekonstrukci a modifikaci evaluačního modelu. V některých případech je třeba i změna evaluačních kritérií. Je třeba nelpět na jednom vyvinutém modelu, který se diametrálně liší od reality. Modifikace je součástí evaluačního procesu. Zdokonalení modelu zvyšuje vypovídací schopnost ex post hodnocení. Na druhou stranu je nutné při zlepšování kvality modelu neustále zvažovat náklady a přínosy a tedy poměřovat dodatečné přínosy s dodatečnými náklady vylepšení modelu.

Návrh na úpravu evaluovaného ekonomického nástroje

Hlavním cílem evaluačního procesu je zajištění účinnosti a efektivnosti existujících i budoucích ekonomických nástrojů. V poslední fázi je tedy nutné využít získaných poznatků a případně provést/navrhnout modifikaci hodnoceného ekonomického nástroje. Po této úpravě, ale i bez ní, by se měl

²³³ Pozn.: tj. 4. kroku procesu vytváření ekonomického nástroje

evaluační proces pravidelně opakovat. V případě ponechání současné podoby ekonomického nástroje je možné příště vynechat fázi popisu a diskusi o potřebě zavedení.

6.2-5 Metodologické problémy evaluace veřejných výdajů na ochranu životního prostředí

Nedostatek dat a časová omezení

Optimálně by měla evaluace efektivnosti ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí představovat komplexní proces zachycující veškeré náklady a dopady daného opatření. To však v praxi často není možné. Řada dat není k dispozici buď vůbec, nebo není v dostatečné kvalitě. V řadě případů je obtížné sehnat časové řady určitého ukazatele. Zejména v tranzitivních ekonomikách se často setkáváme s jejich nekonzistentností vlivem změny metodiky sběru a sestavení dat. Některé dopady jsou pouze kvalitativního charakteru, který lze jen obtížně číselně vyjádřit.

Tato častá slabina evaluací by neměla být při formulaci závěrů opomíjena. Je důležité upozornit, který z relevantních údajů nebylo možné z rozličných důvodů zahrnout do analýzy. Jen tak se vyvarujeme rezolutních závěrů, usuzujících na dopady hodnocených nástrojů při nezohlednění některých významných faktorů.

Dalším problematickým místem je časový horizont, po který má být evaluace prováděna. Zadavatelé, většinou státní instituce vytvářející politická opatření, mnohdy vyžadují co nejrychlejší provedení evaluace, aby mohli podle ní mohli co nejdříve „doladit“ formulovaná opatření. V případě hodnocení efektivnosti ještě před implementací daného nástroje se jedná o standardní ex-ante evaluaci. Nevýhodou evaluace po krátkém časovém období je nemožnost reflexe dlouhodobých dopadů. Zaměřuje se pouze na krátkodobé dopady. Také existuje určitá časová prodleva mezi efektem a jeho zobrazením v datech (i v krátkodobém časovém horizontu).

Provádění evaluací po krátkém časovém úseku může mít závažné důsledky v upřednostňování ekonomických nástrojů s krátkodobými důsledky. Naopak nástroje s dlouhodobými dopady, které bývají často významnější, jsou znevýhodněny.

Oddělení dopadů jednotlivých ekonomických nástrojů

Častým problémem při identifikaci a kvantifikaci dopadů jednotlivých ekonomických nástrojů na životní prostředí a na ekonomické veličiny je izolace jejich působení. Nástroje totiž nepůsobí izolovaně. Na sledované veličiny souběžně s nimi působí řada jiných faktorů, z nichž některé jsou také modifikovány v rámci vládních politik. V řadě případů je ještě navíc ekonomický nástroj kombinován s přímou regulací. Mnohdy jednotlivá opatření nepůsobí nezávisle vedle sebe, ale vzájemně se multiplikují.

Někdy je pro posuzování dopadů jednotlivých opatření používána *metoda analogie*, kdy je jako měřítko sledováno chování systému na daný typ ekonomického nástroje v zahraničí. To však představuje určité riziko. Institucionální nastavení a reakce subjektů nemusí být v zahraničí stejné jako v domácím prostředí.

Stanovení úrovně (hladiny) srovnání

Řada změn v životním prostředí se stane nezávisle na tom, zda došlo k implementaci daného nástroje. Proto se ptáme: Co by se stalo, kdyby nedošlo k použití daného ekonomického nástroje? Jinými slovy, co by se stalo, kdyby nebyly vynaloženy určité veřejné výdaje? Je třeba se pokusit odhadnout *autonomní vývoj*.

Pro správné určení vlivu ekonomického nástroje odhadujeme průběh autonomního vývoje (angl.: baseline scenario). To lze provést několika způsoby:

- Extrapolace trendu: Tato jednoduchá metoda je založena na předpokladu, že trend ve vývoji sledované veličiny by pokračoval i v budoucnu, pokud by nebyl aplikován dotyčný ekonomický nástroj.

ského
měla
ptace

mezi
římý
tivní,

který
 vým
 odely
 azeb,
 více
 totíž,
 ůže l

e

ného
děci)
ného
ktery

ost a

ných

vliv
odel
e dat

delu,
delu,
delu
delu
ošení

icích
adně
měl

- **Ekonometrické modely:** Měly by odhadnout vztah mezi sledovanou veličinou a relevantními faktory, z nichž jeden je právě implementovaný ekonomický nástroj. Můžeme ho zachytit ve formě umělé proměnné (angl.: dummy), mající hodnotu 1 v případě aplikace daného nástroje, anebo hodnotu 0 v jeho nepřítomnosti. Model potom umožňuje provést předpověď, co by se stalo se sledovanou veličinou, pokud by se ostatní faktory, s výjimkou přítomnosti hodnoceného ekonomického nástroje, neměnily.
- **Technika lineárního programování:** Lze ji použít pro odhad způsobu, jakým mohou firmy reagovat na různá omezení a pobídky. Slabinou této metody je, že je založena na předpokladu určitého rozhodovacího mechanismu ve firmách, který může být v realitě značně odlišný.

Pro odhady srovnávací hladiny bývají často lepším řešením *nematematické a nestatistické odhady* založené na expertním odhadu, případně na metodě analogie. Zejména v případě tranzitivních ekonomik se v řadě případů jeví jako vhodný předpoklad konvergence k průměru ve vyspělých zemích.

Efekt přesunu

Jedním z problémů, který by se neměl být při hodnocení efektivnosti veřejných výdajů pomíjet, je možnost přesunu problému do jiné oblasti. Například dotace směřující na podporu investic do jedné složky se mohou projevit zanedbáním investic v oblasti jiné složky, neboť nezbyvají volné zdroje. Dotační tituly by měly být nastaveny tak, aby nezpůsobovaly takovéto distorze. Je nutné se vyvarovat přílišné preference jednoho cíle v oblasti životního prostředí, protože to může znamenat neadekvátně velkou koncentraci finančních prostředků v jedné oblasti.

Efekt přetékání

Další problematickou oblastí v hodnocení efektivnosti veřejných výdajů je možná existence efektu přetékání, spočívajícího v odlivu přínosů do zahraničí²³⁴.

6-2-6 Hodnocení veřejných výdajů dle přístupu OECD v podmínkách České republiky

Z výše uvedených informací formuloval projekt VaV/303/3/03²³⁵ několik závěrů ohledně možnosti využití metodiky OECD v podmínkách České republiky: Užití kritérií hodnocení volených OECD by nemělo být v ČR problémem. Vyvinutí číselných indikátorů, dle kterých by byla míra jejich dosažení hodnocena, by mělo vycházet z analýzy existujících datových zdrojů. K přepočtu na jednotné měřítko se jako dostačující řešení jeví aplikace metody stupnic a vah, přičemž pro vlastní stanovení vah by mohlo být použito expertní dotazování.

V současnosti se však zavedení metod hodnocení dle OECD jeví jako velmi obtížné. Konstrukce stávajících ekonomických nástrojů a zejména jejich implementační struktury (způsob jejich realizace) nejsou potřebám ex post analýzy efektivnosti přizpůsobeny. Z tohoto důvodu je nutné proces zavedení řádné evaluace v ČR chápat jako široký proces, který by měl zasáhnout do vlastní konstrukce ekonomických nástrojů, včetně zavedení podstatně silnějších prvků kontroly a monitorování. Pokud by měla být hodnocena efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí již v současnosti, bylo by třeba přistoupit k *metodě případových studií* hodnotících vybrané případy. Tyto vybrané případy by měly být, pokud možno, reprezentativním vzorkem ve statistickém slova smyslu.

Dlouhodobější potřebou je komplexnější přístup k evaluaci výdajových programů. Je nutná systematická rekapitulace potřeb evaluace v ČR. Je třeba formulovat obecné zásady evaluačního procesu. Řádný evaluační proces by měl být integrovanou součástí navrhování a fungování ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí, veřejné výdaje nevyjímaje. Evaluační proces by se neměl být pouze nefunkční byrokratickou

²³⁴ Pozn. JM: V oblasti ochrany přírody a krajiny bychom mohli jmenovat třeba krátkodobou přeshraniční rekreaci do dotovaných chráněných území, jejíž ekonomické přínosy nepřevyšují náklady na údržbu chráněného území.

²³⁵ Pavel, J. (ed.) (2004): Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. Závěrečná zpráva projektu MŽP VaV/303/3/03 Praha, nepubl., 150 pp.

nástavbou procesu fungování ekonomického nástroje. Jinak hrozí, že výsledky evaluace budou mít nulový dopad na zvyšování efektivnosti veřejného sektoru a na zvyšování účinnosti opatření.

6-3 POZNÁMKA K HODNOCENÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ DLE PŘÍSTUPU SVĚTOVÉ BANKY

Analýzou postupů Světové banky při hodnocení efektivnosti veřejných výdajových programů se zaměřením na oblast životního prostředí se zabývala Šumpíková, M. (2006)²³⁶. Ze studie vyplývá, že Banka nemá vyvinutou jednotnou metodiku pro hodnocení efektivnosti, ale postupuje metodou případových studií. V textu se konstatuje, že „Pro úspěšné měření efektivnosti programů musí být vytvořeny podmínky už při formulaci programů, strategií a cílů v podobě stanovení systému konkrétních cílů a k nim konkrétních, měřitelných, důvěryhodných, ověřitelných, včas dostupných, nejlépe vzájemně mezi programy a projekty srovnatelných a relevantních ukazatelů a jejich výchozích a cílových hodnot. Posléze je třeba požadavek na měřitelnost výstupů, výsledků a dopadů programů přenést do požadavků na projekty a schvalovat k podpoře pouze takové projekty, které navrhnou vhodný systém ukazatelů pro měření efektivnosti, včetně popisu jejich výchozího a návrhu cílového stavu.“²³⁷

6-4 HODNOCENÍ EFEKTIVNOSTI VEŘEJNÝCH VÝDAJOVÝCH PROGRAMŮ NA OCHRANU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ČESKÉ REPUBLICE - VÝSLEDKY EMPIRICKÉHO VÝZKUMU

V rámci projektu Grantové agentury ČR č. 402/03/1221 byla vydáno souborné hodnocení dotačních titulů v oblasti životního prostředí a zemědělství, včetně vodního hospodářství. V hodnocení bylo zahrnuto 28 titulů, z toho 24 titulů bylo národního charakteru a 4 tituly podléhaly jak evropské, tak následně české národní legislativě. Kolektiv autorů shrnul výsledky v publikaci Šumpíková, M., Ochrana, F., Pavel, J. et. al. (2005)²³⁸

Z této práce, zejména z kapitoly III²³⁹, jsou vybrány následující informace:

- nástroje jsou z 68 % nastaveny na zlepšení stavu
- nejvíce programů je zaměřeno na obce, svazky obcí a jejich organizace
- 86 % titulů mělo charakter nenárokové dotace
- 68 % titulů má explicitně deklarované cíle (ke kvalitě cílů viz pozdější citace)
- v 80 % případů nelze ze zdrojů běžně přístupných veřejnosti zjistit, jaký je objem nákladů na implementaci nástroje
- u 41 % titulů lze kritéria výběru projektů hodnotit jako vágní, nejednoznačná a nejasná
- velmi problematickou oblastí, o které nejsou k dispozici téměř žádná veřejně dostupná data, je oblast ex-ante a ex-post evaluace efektivnosti samotných nástrojů
- u většiny titulů se neprovádí analýzy ekonomické efektivnosti nástroje, anebo data nejsou veřejně přístupná, což znamená téměř nulovou transparentnost těchto veřejných výdajů
- veřejnosti nejsou ani v jednom případě dostupné informace, že by se uvažovalo o alternativních nástrojích

²³⁶ Šumpíková, M. (2006): Analýza postupů Světové banky při hodnocení efektivnosti veřejných výdajových programů (s zaměřením na oblast životního prostředí). In: Jílková, J., Pavel, J. (eds.): Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. IREAS, Institut pro strukturální politiku, Praha, p. 35-71.

²³⁷ Šumpíková, M. (2006): p. 70.

²³⁸ Šumpíková, M., Ochrana, F., Pavel, J. et. al. (2005): Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost. Eurolex Bohemia, Praha, 233 pp.

²³⁹ Pavel, J., Šumpíková, M. (2005): Hodnocení efektivnosti veřejných programů na ochranu životního prostředí. In:

Šumpíková, M., Ochrana, F., Pavel, J. et. al. (2005): Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost. Eurolex Bohemia, Praha, p. 47-59.

- veřejná dostupnost je obtížná i v případě ex-ante evaluací programů spolufinancovaných Evropskou unií

Autoři, m.j., sdělují: „U třetiny programů nejsou jasně definované cíle a u zbylých případů je jejich kvalita pochybná. Jen velmi zřídka se lze setkat s jasně vymezeným cílem, jehož naplnění lze kontrolovat. Ještě méně příznivá situace je v případě kritérií pro výběr projektů, která jsou v 41% velmi vágní. špatně nebo vůbec stanovené cíle, jejichž naplnění lze jen těžko kontrolovat, a netransparentně stanovená kritéria výběru vedou k neefektivní alokaci veřejných prostředků. Dochází tak ke snižování efektivnosti veřejného sektoru, jakož i obecné ekonomické efektivnosti.

Při stávajícím stavu tak nemá výraznější smysl pokoušet se o ex-post evaluaci veřejných výdajových programů, ale je nutné začít s celkovou rekonstrukcí základních parametrů existujících programů Na základě dosavadní zkušenosti lze však bohužel konstatovat, že zřejmě nelze očekávat výraznější zlepšení. Evaluace veřejných výdajů (a to ani ve formě kontroly základních technických parametrů vypisovaných programů) není v České republice dosud samozřejmostí a nezbývá než vyjádřit politování nad tím, že se dosavadní reformní úsilí vlády soustředilo na příjmovou stranu veřejných rozpočtů a veřejné výdaje reformuje pouze verbálně.“²⁴⁰

- K výše uvedenému ještě nutno dodat, že, zatímco zmíněné zkoumání se týkalo resortu životního prostředí a resortu zemědělství, není důvod se domnívat, že v jiných resortech by byla situace odlišná. Systémové nedostatky jsou v českém veřejném sektoru jako celku. Jistě by bylo zajímavé srovnání s výdajovými programy v oblasti sociální péče či podpory malých a středních podniků.

6-5 KONFERENCE V ČESKÉ REPUBLICE K EVALUACI VÝDAJOVÝCH PROGRAMŮ

V roce 2002 byla v Praze pořádána konference *Monitoring a evaluace programů a projektů EU*, která měla téma evaluace obecně (nebyla zaměřena na programy životního prostředí). Z této konference byl publikován sborník příspěvků²⁴¹.

Ve stejném roce byla pořádána mezinárodní konference *Teorie a metodologie evaluací operačních programů Evropské unie* na Vysoké škole ekonomické v Praze s obecným tématem využití strukturálních fondů. Velká část konferenčních příspěvků byla publikována ve sborníku²⁴².

Příspěvky odrážely tehdejší stav poznání v České republice v období před vstupem do EU.

²⁴⁰ Pavel, J., Šumpíková, M. (2005): Hodnocení efektivnosti veřejných programů na ochranu životního prostředí. In: Šumpíková, M., Ochrana, F., Pavel, J. et. al. (2005): Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost. Eurolex Bohemia, Praha, p. 58.

²⁴¹ Potluka, O., Slavík, J. (eds.) (2002): Monitoring a evaluace programů a projektů EU. Sborník z konference konané ve spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR. IREAS, Institut pro strukturální politiku, Praha, 55 pp.

²⁴² Wokoun, R. (ed.) (2002): Teorie a metodologie evaluací operačních programů EU. Sborník referátů z mezinárodní konference, 6.11.2002, VŠE, Praha, 77 pp.

7 INDIKÁTORY BIODIVERSITY JAKO PODKLAD PRO EVALUACI VÝDAJOVÝCH PROGRAMŮ

7-1 Úvod do indikátoru biodiversity jako podkladu pro evaluaci

V literatuře se opakovaně zdůrazňuje význam stanovení relevantních a měřitelných cílů pro účely vyhodnocení (evaluace) výdajových programů. Dosažení a dosahování cílů má být verifikovatelné a optimálně kvantifikovatelné. V této souvislosti se doporučuje stanovení verifikovatelných indikátorů dopadu. Je zřejmé, že pro potřeby ochrany přírody mohou hrát důležitou roli ukazatele biodiversity. Gregory, R., Strien, A., Vorisek, P. et al. (2005)²⁴³ shrnují, m.j., že účelem indikátorů je pomoci rozhodovatelům při formulaci politiky a potom také při revizi politiky vzhledem ke změnám v indikátoru.

7-2 Základní pojmy a definice

Text Evropské komise²⁴⁴ se nezabývá pouze indikátory *dopadu* výdajových programů (mezi kterými mohou být indikátory biodiversity), ale indikátory obecně²⁴⁵ ve vztahu k evaluaci (vyhodnocení) výdajového programu. Uvádí, že *indikátor* může být definován jako míra cíle, který má být splněn, jako dosažený efekt či jako měřítko kvality. Indikátor produkuje kvantifikovanou informaci se záměrem pomoci účastníkům veřejných intervencí komunikovat, vyjednávat a činit rozhodnutí ... Indikátor kvantifikuje prvek považovaný za relevantní pro monitoring nebo evaluaci programu. Dobrý indikátor musí poskytnout jednoduchou informaci, která musí být snadno komunikovatelná a srozumitelná.

Pravděpodobně nejrozsáhlejší práci v České republice v oblasti indikátorů biodiversity je publikace Vačkář, D. (ed.) (2005)²⁴⁶. V publikaci je možno nalézt některé základní pojmy, které se mohou vyskytnout při práci s indikátory.

Indikátory biodiversity

„...informační syntetické nástroje, které vyjadřují celkový stav a trendy (zkoumané) složky biologické rozmanitosti.“²⁴⁷

Indikační (indikátorové) druhy

„Výskyt, početnost nebo binomické charakteristiky či změny některých druhů naznačují změnu vlastností vnějšího prostředí. Jedná se o organismy, jejichž charakteristiky se používají jako index obtížně nebo nadekvalně měřitelných vlastností prostředí nebo biologické rozmanitosti. Nejčastěji tímto termínem označujeme druhy planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů, jejichž výskyt svědčí o přítomnosti určitého činitele vnějšího prostředí na stanovišti (tzv. bioindikátory). Indikační druhy nás

²⁴³ Gregory, R., Strien, A., Vorisek, P. et al. (2005): Developing indicators for European birds. In: Phil. Trans. R. Soc. B, 360, 2/2005, p. 272.

²⁴⁴ Gomez, C., Williams, K. et al. (1999): Evaluating socio-economic programmes. Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. Means Collection, Vol. 2., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 17.

²⁴⁵ Pozn. JM.: Texty Evropské komise rozlišují většinou indikátory výstupu, indikátory výsledku, indikátory dopadu a také indikátory vstupu či indikátory zdrojů. Indikátory dopadu jsou někdy členěny na indikátory specifického dopadu a globálního dopadu. Indikátory biodiversity jsou především relevantní jako indikátory dopadu a v kapitole soustředěna pozornost na ně.

²⁴⁶ Vačkář, D. (ed.) (2005): Ukazatele změn biodiversity. Academia, Praha, 298 pp.

²⁴⁷ Vačkář, D. (ed.) (2005): p. 46, uprav.

mohou informovat o zdraví ekosystémů, rozmanitosti prostředí nebo o tom, jak živá složka ekosystémů může reagovat na určitý stresový činitel.“²⁴⁸

7-3 Základní problematika indikátorů biodiverzity

Některé vyspělé země (Británie, Holandsko) mají rozvinutější monitoring biodiverzity i vývoj indikátorů biodiverzity, jiné země (ČR) jsou spíše v počátcích. V některých zemích se nepoužívají žádné indikátory biodiverzity a výzkum biodiverzity je na nízké úrovni. Velké rozdíly jsou i v rámci jednotlivých zemí Evropské unie.

Delbaere, B. (2002)²⁴⁹ prezentuje inventarizaci Evropské environmentální agentury zabývající se indikátory biodiverzity. Tato inventarizace identifikovala po aplikaci určitých selekčních kritérií 655 indikátorů týkajících se biodiverzity (mezinárodních, ale i národních se vztahem k Úmluvě o biologické rozmanitosti). Mnohé z pojednaných indikátorů užívají stejných zdrojů dat. Indikátory se vztahem k biodiverzitě byly rozčleněny do následujících 12 tříd, sektorů či témat (vedle názvu třídy je zapsán počet indikátorů):

- ochrana přírody : 387
- lesnictví: 78
- energie: 1
- rekreace/turismus: 4
- změna klimatu: 12
- urbánní rozvoj: 4
- rozvoj venkova: 0
- voda: 43
- infrastruktura/doprava: 11
- obchod: 2
- rybolov: 22
- zemědělství: 91

Delbaere, B. (2002)²⁵⁰ sděluje následující závěry:

- Existuje velké množství indikátorů v národním, mezinárodním a globálním rámci, které byly vyvinuty pro hodnocení aspektů biodiverzity.
- Přestože mnohé indikátory biodiverzity byly navrhovány a vyvinuty, pouze omezený počet z nich se ve skutečnosti užívá pravidelně.
- Vzhledem ke komplexitě biodiverzity a potřebě dalšího vědeckého výzkumu a testování, je navrhován dvousměrný přístup: Vybrat některé indikátory, které mohou být užity již v krátké době (třebaže jsou nedokonalé) a mezitím pokračovat ve vývoji a zdokonalování jiných (lepší) indikátorů.
- Hlavní otázky současných politik stanoví cíle pro užití indikátorů. Je nutno vztáhnout soubory indikátorů k dohodnutým otázkám jednotlivých politik, aby bylo možno identifikovat mezery. Základní soubor indikátorů Evropské environmentální agentury (který bude vyvinut) musí odrážet potřeby evropského hodnocení efektivnosti politik se vztahem k biodiverzitě. Tento základní soubor indikátorů musí také odrážet globální problematiku biodiverzity, která je zakotvena v celosvětové Úmluvě o biologické rozmanitosti.

Delbaere, B. (2002)²⁵¹ uvádí 12 hlavních otázek týkajících se biodiverzity, které jsou obsaženy v evropských politikách (unijních i jiných) a ke kterým by se měly vztahovat indikátory:

²⁴⁸ Plesník J. (2005): Biologická rozmanitost: Trivialita nebo záhada. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 21.

²⁴⁹ Delbaere, B. (2002): An inventory of biodiversity indicators in Europe. EEA Technical report No 92. European Environmental Agency, Copenhagen, p. 4.

²⁵⁰ Delbaere, B. (2002): An inventory of biodiversity indicators in Europe. EEA Technical report No 92. European Environmental Agency, Copenhagen, p. 4.

²⁵¹ Delbaere, B. (2002): An inventory of biodiversity indicators in Europe. EEA Technical report No 92. European Environmental Agency, Copenhagen, p. 10.

- Jaký je současný stav ohrožení a trend evropské biodiversity (fauny a flory a jejich přirozených stanovišť)?
- Jaký je stav ochrany přírody evropské biodiversity?
- Jaká opatření jsou přijímána k ochraně či obnově biodiversity?
- Jsou tato opatření účinná v dosahování cílů?
- Jsou opatření na ochranu biodiversity integrována do jiných sektorů společnosti?
- Je užívání komponentů biodiversity prováděno udržitelným způsobem?
- Jaký je stav vědomí a účasti veřejnosti a politiků?
- Jaký je stav dostupnosti informací o biodiversitě a stav porozumění biodiversitě?
- Jsou finanční prostředky dostupné pro ochranu biodiversity a jakým způsobem jsou užity?
- Jaké jsou faktory dopadu na biodiversitu (angl.: driving forces)?
- Jsou tlaky na biodiversitu nebo příčiny ztráty biodiversity řešeny?
- Jaká je míra hlavních tlaků na biodiversitu?

➤ Problematika biodiversity přirozeně přesahuje hranice jednotlivých zemí, a proto byly vyvinuta snaha o mezinárodní spolupráce a koordinaci aktivit. Indikátory biodiversity, pokud vůbec existují v dané zemi či regionu, mohou být také různé kvality a různé vypovídací schopnosti. Proto je věnována pozornost i vhodné konstrukci indikátorů a tedy i kritériím selekce indikátorů.

Oficiální zpráva Evropské environmentální agentury Walters, L., Spyropoulou, R., Schutyser, F. et al. (2002)²⁵² uvádí tato *kritéria*, kterými seletovala navrhované indikátory biodiversity pro Evropu:

- relevantní a smysluplné pro politiku: Indikátory mají podat jasnou zprávu a poskytnout informaci relevantní pro rozhodování v politice a péči. Změny ve stavu biodiversity (nebo v tlacích na biodiversitu, v odvetných opatřeních, v užití nebo v kapacitě) mají být pokud možno vztahy k počátečnímu stavu a dohodnutým cílům politik (politických opatření).
- relevantní pro biodiversitu: Indikátory mají adresovat klíčové vlastnosti biodiversity nebo spojených témat jako jsou tlaky, stav, dopady a odvetná opatření (angl.: key properties of biodiversity or related issues as pressures, state, impacts and responses).
- vývoj směrem k roku 2010: Indikátory mají ukazovat jasný vývoj směrem k cíli roku 2010²⁵³
- dobře založená metodika: Metodika indikátoru má být jasná, dobře definovaná a relativně jednoduchá. Indikátory mají být měřitelné v přesném a dostupném²⁵⁴ způsobem a mají být součástí udržitelného monitorovacího systému. Data mají být shromažďována za užití standardních metod se známou přesností, za užití určitelných základních úrovní a cílů pro zhodnocení zlepšení či poklesu.
- akceptace a srozumitelnost: Síla indikátoru spočívá v jeho široké akceptaci. Začlenění politických rozhodovatelů, stejně jako hlavních zainteresovaných skupin (angl.: stakeholders) a expertů je kriticky důležité ve vývoji indikátoru.
- rutinně sbíraná data: Indikátory musí být založeny na rutinně sbíraných, jasně definovaných, verifikovatelných a vědecky akceptovatelných dat.
- vztah příčiny a následku: Informace o vztazích příčiny a následku musí být dosažitelné a kvantifikovatelné, aby bylo možno spojit indikátory tlaků, stavu a odvetných opatření. Tyto vztahy také dovolují analýzu scénářů a představují základ pro ekosystémový přístup.
- prostorové pokrytí: Indikátory by měly být ideálně celoevropské a zahrnovat přilehlé mořské oblasti, kde je to vhodné
- časový trend: Indikátory by měly ukazovat časový trend.
- porovnání zemí: Při užití indikátorů by mělo být co nejvíce možné činit platná porovnání mezi zeměmi.
- citlivost vůči změnám: Indikátory by měly ukazovat trendy a tam, kde je to možné, dovolovat rozlišení mezi změnami zapříčiněnými člověkem a změnami přirozenými. Indikátory by tudíž měly

²⁵² Walters, L., Spyropoulou, R., Schutyser, F., Martins, I., Martin, J., McInnes, G. (2002): Halting the loss of biodiversity by 2010: proposal for the first set of indicators to monitor progress in Europe. EEA Technical report No 11-2007. European Environment Agency, Copenhagen, p. 6.

²⁵³ Pozn. JM: Evropská unie stanovila cíl zastavit pokles biodiversity na svém území do roku 2010.

²⁵⁴ Pozn. JM: význam též *finančně reálným způsobem*, angl.: affordable)

být schopny zjistit změny v systémech v časových rámcích a v rozměrech, které jsou relevantní pro rozhodování, ale také být dostatečně robustní, aby měřily chyby, které neovlivňují interpretaci.

Kromě výše uvedených kritérií pro jednotlivé indikátory, následující kritéria byla užita pro vyhodnocení celého souboru navrhovaných indikátorů:

- reprezentativnost: Soubor indikátorů poskytuje reprezentativní obraz řetězce.
- nepočetnost: Čím menší je celkový počet indikátorů, tím snazší je ho hospodárně komunikovat politickým rozhodovatelům a veřejnosti.
- agregace a flexibilita: Měla by být umožněna agregace různé míry.

Šťastný, K., Bejček, V. et al. (2005)²⁵⁵, kteří se zabývají indikátory biodiverzity ptačích populací, uvádí ve svém článku tyto požadavky, tedy *kritéria*, pro indikátory biodiverzity (In: Gregory et al. 2003):

- kvantitativní
- jednoduchý a snadno pochopitelný
- relevantní ve vztahu k politikám ovlivňujícím využívání krajiny
- vědecky obhájitelný
- citlivý na změny
- snadno analyzovatelný
- data ke konstrukci indikátoru je realistické získat

Vačkář, D. (2005) sděluje, že základním problémem hodnocení biodiverzity a rozvoje indikátorů je neúplná informace o složení, struktuře a funkci biodiverzity na hlavních úrovních - genetické, druhové a ekosystémové. Proto nezbyvá než užít vybrané indikátory založené na údajích, které již existují a jsou dostupné. Ochrana přírody je často nazývána „krizovou disciplínou“, protože při rozhodování nelze čekat na úplnou informaci. Ztráta biodiverzity může být nevratná nebo přinejmenším velmi nákladná. Hlavním smyslem indikátorů je ukázat stav a zejména vývoj zkoumaného systému. Indikátory slouží zejména pro sledování trendů a pro redukci velkého množství dat do smysluplného vzorce s vysokou informační hodnotou. Indikátory jsou založeny na vědeckých modelech, nicméně by měly prezentovat relevantní informaci a neztrácet se v detailu, čehož se dosahuje přiměřenou mírou agregace.

Vačkář, D. (2005) zmiňuje následující uplatnění indikátorů biodiverzity:

- podklad pro rozhodování a určování priorit
- sledování stupně dosažení stanovených standardů
- srovnání podmínek životního prostředí mezi různými oblastmi
- informace pro veřejnost

Vačkář, D. (2005) konstatuje, že obvykle jsou pro biodiverzitu uváděny údaje o podílu ohrožených druhů z celkového počtu druhů dané skupiny a o vývoji chráněných území. Výstižnost těchto údajů pro zhodnocení reálných trendů biodiverzity je však obecně nízká.

Přestože existuje řada metod měření a srovnávání biodiverzity, ne všechny jsou použitelné pro prezentaci trendů biodiverzity. Pro praktické užití jako indikátory biodiverzity jsou některé indexy neúměrně náročné na existenci dostupných údajů anebo sběr dat. Zatím neexistuje všeobecně přijímaný indikátor biodiverzity. Nedostatek srovnatelných dat, zejména v delším časovém období, je největší překážkou rychlého rozvoje indikátorů biodiverzity. V tomto směru však dochází k zlepšení situace. Proto bylo možno v poslední době vyvinout několik indikátorů pro zhodnocení vývoje biodiverzity v celosvětovém měřítku a je očekávána aplikace těchto indikátorů v jednotlivých zemích. Některé další indexy či indikátory jsou rovněž sestaveny, ale jejich naplnění je dosud blokováno nedostatkem dat, anebo jsou tyto ukazatele vhodné jen pro některé regiony.

Vačkář, D. (2005) uvádí, že jako *indikátory biodiverzity* jsou označovány informační syntetické nástroje, které vyjadřují celkový stav a trendy zkoumané složky biologické rozmanitosti. Jejich ekvivalentem jsou ukazatele běžně užívané ve statistikách hospodářského výkonu či jako burzovní indexy. Překročení určité hraniční hodnoty nebo setrvalý pokles hodnoty indikátoru znamená zpravidla snížení „životaschopnosti“

²⁵⁵ Šťastný, K., Bejček, V. et al. (2005): Indikátor ptačích populací v zemědělských a lesních ekosystémech. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 96-104.

pro
cení
oval
lí vo

systemu. Sestavení indikátorů biodiversity závisí na měření biodiversity. Indikátory mají smysluplně redukovat počet proměnných vstupujících do indikátoru a předložit srozumitelnou zprávu o zkoumaném terénu. Často používané míry biodiversity jsou založeny na indexech diversity (např. Shannonův nebo Simpsonův index), na indexech početnosti jedinců dané populace nebo na relativních změnách hustoty. Náročnost inventarizací (kompletních průzkumů) je důvodem užití tzv. zástupných měř, kdy výskyt určitých druhů předpovídá místa s vysokou koncentrací biodiversity, nebo místa s určitými podmínkami životního prostředí. Tyto druhy se nazývají *bioindikátory*²⁵⁶. Bioindikátory v původním slova smyslu označují specifické organismy indikující znečištění a zátěž prostředí. Pro přijetí ochranných opatření, např. vyhlášení chráněných území, jsou potřeba velkoplošné údaje o biodiverzitě, které často nejsou k dispozici, nebo nejsou srovnatelné. Proto se zaměřují některé přístupy na stanovení dobře prozkoumaných indikačních druhů v podobě vybraných skupin druhů nebo vyšších druhů, které indikují rovněž rozmanitost prozkoumaných druhů. Nalezení ideálních indikačních taxonů však není snadnou záležitostí.

7.4 Navrhované a implementované druhy indikátorů biodiversity v Evropě (včetně indikátorů s vývojem biodiversity blízce spojených)

plná
é a
jsou
it na
ním
pro
ační
ntní

Oficiální zpráva Evropské environmentální agentury Walters, L., Spyropoulou, R., Schutyser, F. et al. (2002)²⁵⁷ navrhuje těchto 26 typů indikátorů pro vyhodnocení vývoje biodiversity v Evropě vzhledem k cíli znést pokles biodiversity do roku 2010:

- hojnost a distribuce vybraných druhů
- index červeného seznamu pro evropské druhy
- druhy evropského zájmu
- ekosystémové pokrytí
- stanoviště Evropského významu
- genetická diversity domácích druhů
- národně vyhlášené chráněné oblasti
- lokality vyhlášené dle evropských směrnic (Ptačí směrnice, Směrnice o stanovištích)
- kritické překročení míry dusíku
- invazní nepůvodní druhy v Evropě
- výskyt druhů citlivých na teplotu
- mořský trofický index pro Evropská moře
- fragmentace přirozených a polopřirozených stanovišť
- fragmentace říčních systémů
- živiny v přechodových, pobřežních a mořských vodách
- kvalita sladkých vod
- les: rostoucí porosty, přírůstky a těžba
- les: mrtvé dřevo²⁵⁸
- zemědělství: bilance dusíku
- zemědělství: plochy obdělávané způsobem, který potenciálně podporuje biodiverzitu
- rybolov: evropské komerční zdroje ryb
- akvakultura: kvalita vody odcházející z rybochovných zařízení
- ekologická stopa evropských zemí
- patentové žádosti založené na genetických zdrojích
- financování péče o biodiverzitu
- vědomí veřejnosti

uhá
cení
itaci
é na
sity,
voje
lobě
rána
eny,
teré

²⁵⁶ Pozn. JM: Rozlišujeme mezi *indikátorem biodiversity* a *bioindikátorem*. *Indikátorem biodiversity* je označován syntetický nástroj, zatímco *bioindikátorem* může být jeden druh. Bioindikátor navíc nemusí indikovat (vysoký) stav biodiversity, ale např. anorganické znečištění či přirozené charakteristiky prostředí (půdy, vody apod.). V praxi se však tyto termíny někdy používají volně a dochází k jejich překryvu.

ojo,
jsou
čítá
stí“

²⁵⁷ Walters, L., Spyropoulou, R., Schutyser, F., Martins, I., Martin, J., McInnes, G. (2002): Halting the loss of biodiversity by 2010: proposal for the first set of indicators to monitor progress in Europe. EEA Technical report No 11-2007. European Environment Agency, Copenhagen, p. 6.

kář,
108

²⁵⁸ Pozn. JM: Přítomnost mrtvého dřeva (odumřelých stromů a jejich částí) v lese je významné pro biodiverzitu určitých skupin organismů. V tomto smyslu je sestavován tento navrhovaný indikátor. Nejedná se tedy o sledování odumřelých lesů pod vlivem emisí.

Heer, M., Kapos, V., Brink, B. (2005)²⁵⁹ prezentují indikátor trendu populací evropských druhů, který byl sestaven za užití existujících dat. Tento indikátor agreguje trendy různých skupin druhů a mohou zde být agregována data z různých stanovišť a zemí. Indikátor byl sestaven ze skupin ptáků, motýlů a velkých savců, přičemž data dodaly velké mezinárodní nevládní organizace. Tento pokusný indikátor vykazuje pokles populací druhů u téměř všech stanovišť mezi lety 1970 a 2000. Největší pokles vykazují ptáci zemědělské krajiny.

Britská vláda prezentovala 18 indikátorů biodiversity pro Velkou Británii²⁶⁰, jako součást národních statistik, přičemž 14 z těchto indikátorů bylo již naplněno daty. U většiny těchto indikátorů bylo již provedeno základní vyhodnocení jejich vývoje. Indikátory jsou rozděleny do 6 oblastí v návaznosti na členění Úmluvy o přírodní rozmanitosti a Evropské rady:

- stav a trendy komponentů biodiversity
- udržitelné využívání
- hrozby biodiversity
- integrita ekosystémů a ekosystémových statků a služeb
- stav transferů a užití zdrojů
- vědomí a účast veřejnosti

Britské indikátory stavu a trendu komponentů biodiversity zahrnují:

- trendy populací vybraných druhů ptáků zemědělské krajiny
- trendy populací vybraných druhů lesních ptáků
- trendy populací vybraných druhů mořských ptáků
- trendy populací motýlů širší venkovské krajiny
- trendy specializovaných druhů motýlů
- diversita rostlin otevřených biotopů
- diversita lesních rostlin
- diversita rostlin hraničních biotopů
- prioritní druhy dle evropské směrnice v Británii
- prioritní stanoviště dle evropské směrnice v Británii
- genetická diversita
- rozsah chráněných území
- stav druhů a stanovišť v chráněných územích

Britské indikátory ekosystémové integrity a ekosystémových statků a služeb udržitelného využívání zahrnují:

- udržitelné lesní hospodaření
- plocha území v agro-environmentálních opatřeních
- udržitelný rybolov

Britské indikátory hrozby biodiversity zahrnují:

- ekologický dopad vzdušného znečištění
- invazivní druhy

Britské indikátory ekosystémové integrity a ekosystémových statků a služeb zahrnují:

- mořský trofický index
- biologická a chemická kvalita řek

Britské indikátory stavu transferů a užití zdrojů zahrnují:

²⁵⁹ Heer, M., Kapos, V., Brink, B. (2005): Biodiversity trends in Europe: development and testing of a species trend indicator for evaluating progress towards the 2020 target. In: Phil. Trans. R. Soc. B, 360, 2/2005, p. 297-308.

²⁶⁰ Defra (2007): Biodiversity indicators in your pocket 2007. Department for Environment, Food and Rural Affairs, London, p. 3-7, www.jncc.gov.uk/biyp, access 6/2007.

- výdaje na britskou biodiverzitu
- výdaje na globální biodiverzitu

Britské indikátory vědomí a účasti veřejnosti zahrnují:

- dobrovolnická účast při ochraně přírody

V roce 2007 bylo konstatováno²⁶¹, že z vyhodnocených britských indikátorů 10 (38%) vykazuje zlepšení od roku 2000, ve srovnání s 8 (31%), které vykazují zlepšení dlouhodobější. Indikátory, které vykazují dlouhodobější zhoršení, jsou populace ptáků zemědělské a lesní krajiny, populace specializovaných motýlů a diversity rostlin v otevřených biotopech, lesích a hraničních biotopech. Žádný indikátor se však nezhoršil od roku 2000, což by mohlo naznačovat, že uvedených 6 dlouhodobých negativních trendů by mohlo být poněkud zvráceno.

7.5 Indikátory biodiverzity a vybrané skupiny organismů v České republice a v EU

Relativně dobře prozkoumanou částí organismů jsou ptáci. Využitím indikátorů ptačích populací se zabývá práce Šťastný, K., Bejček, V. et al. (2005)²⁶². Autoři konstatují, že výhodou využití ptáků jako indikátorů je to, že se vyskytují prakticky všude, citlivě reagují na změny prostředí, existují vědecky ověřené metody pro jejich sledování. Navíc existuje velká skupina ornitologů - amatérů, které jsou schopni za velmi nízkých nákladů sbírat data. Ptáci jsou přitom populární skupinou živočichů a jejich užití jako indikátorů může mít významný vliv na veřejnost. Současně však bioindikační význam ptáků nelze přeceňovat a interpretace indexů musí být podrobena kritickému hodnocení. V některých zemích Evropy jsou ptačí indikátory již používány. Indikátor volně žijících ptáků je používán ve Velké Británii jako jeden z indikátorů kvality života a patří mezi hlavní indikátory udržitelného rozvoje oficiálně akceptovaných a používaných britskou vládou (In: Gregory et al. 1999, DEFRA 2004). Britské zkušenosti byly použity při sestavení prvního *Evropského indikátoru biodiverzity*, založeného na údajích o změnách početnosti 24 druhů zemědělské krajiny a 24 druhů lesních. Ve srovnání s Velkou Británií, Nizozemím nebo Evropskou unií nebyla v ČR dosud věnována přiměřená pozornost sestavení relevantních indikátorů.

Šťastný, K., Bejček, V. et al. (2005) sděluje, že v ČR byl sestaven indikátor biodiverzity ptáků zemědělské krajiny a také indikátor ptáků lesních ekosystémů. Pro analýzu byly zařazeny stejné druhy jako v případě *Celoevropského monitoringu běžných druhů ptáků* (24 druhů zemědělské krajiny a 24 druhů lesních). Zdrojem dat byly výsledky monitorovacího programu „*Jednotný program sčítání ptáků v ČR*“. Indexy změn početnosti byly počítány s využitím loglineárních modelů založených na Poissonově rozdělení a s aplikací softwarového programu TRIM vyvinutém ve Statistickém úřadu v Nizozemí. Oba indikátory byly získány tak, že byl vypočítán geometrický průměr indexů všech druhů v příslušné skupině (zemědělské nebo lesní). Pro každý druh byla vypočítána výsledná hodnota trendu a byla provedena klasifikace trendu do příslušné kategorie. Trend byl klasifikován kategoriemi *výrazný pokles-pokles-stabilní-nárůst-výrazný nárůst-nedostatečně známý*.

Šťastný, K., Bejček, V. et al. (2005) uvádí, že složený index změn početnosti ptáků zemědělské krajiny se ukazuje být vhodným indikátorem biodiverzity na *celoevropské úrovni* a tento indikátor byl již zařazen na širší seznam tzv. *Strukturálních indikátorů EU*. Problematickým však zůstává výběr druhů pro konstrukci tohoto indikátoru na *úrovni státu*, tedy i České republiky. Druhy vybrané pro konstrukci indikátoru na evropské úrovni nemusí být nejlepšími indikačními druhy pro úroveň jednoho státu. Tyto dílčí nedostatky je možno odstranit stanovením jasných kritérií pro výběr druhů na národní úrovni. Stanovení těchto kritérií je vhodné koordinovat na mezinárodní úrovni, což bude patrně uskutečněno v rámci *Celoevropského monitoringu běžných druhů ptáků*.

²⁶¹ Defra (2007): Biodiversity indicators in your pocket 2007. Department for Environment, Food and Rural Affairs. London, p. 8, www.incc.gov.uk/biyp, access 6/2007.

²⁶² Šťastný, K., Bejček, V. et al. (2005): Indikátor ptačích populací v zemědělských a lesních ekosystémech. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 96-104.

Musil, P. (2005)²⁶³ sděluje, že v roce 2004 bylo vybráno 12 ptačích druhů, které by měly sloužit jako indikátory stavu životního prostředí v mokřadních biotopech v Evropě, resp. Evropské unii. Použitelnost těchto druhů pro území ČR je však poněkud omezená. Proto autor doporučuje další vhodné druhy vodních ptáků, které vyjmenovává. Současně dokumentuje formou tabulky trendy početnosti 10 druhů vodních ptáků v letech 1971-2001.

Horáček, I. et al. (2005)²⁶⁴ uvádí, že na rozdíl od ptáků, kde probíhá dlouhodobé síťové mapování ČR, jsou u savců podobná data k dispozici pouze ve velmi omezeném rozsahu. Výjimkou je dlouhodobé monitorování početnosti vybraných druhů netopýřů, které probíhá v ČR již přes 35 let. Autoři zdůrazňují, že zásadním specifickým je jejich dlouhověkost. Jejich prostorová dynamika je vyvazována z bezprostředního vlivu dočasných krátkodobých fluktuací. Netopýři dokáží flexibilně reagovat na lokální změny stanovištních podmínek či krátkodobé klimatické výkyvy. Naproti tomu mohou jen velmi pomalu kompenzovat již vzniklé populační ztráty. Lze tedy předpokládat, že plošný populační pokles či nárůst početnosti některého druhu vypovídá cosi velmi závažného o setrvalých změnách v podmínkách prostředí. Jinými slovy, že netopýři představují takřka ideální skupinu pro monitorování setrvalých změn globálního rázu a dlouhodobých trendů.

Konvička, M., Beneš, J. (2005)²⁶⁵ se zabývají biodiverzitou denních motýlů. Denní motýli jsou v očích široké veřejnosti zřejmě nejpobulárnější skupinou hmyzu. Díky dlouhé tradici sběratelství a množství amatérských zájemců známe dosti detailně současné i historické rozšíření všech druhů ve většině evropských zemí. Můžeme proto kvantifikovat změny biodiverzity v měřítku celého kontinentu. Autoři příspěvku udávají, že denní motýli jsou jedinečnou modelovou skupinou pro ochranu bezobratlých živočichů. Denní motýli se nehodí jako indikátory biodiverzity v stinných zapojených lesích. Avšak pro většinu nelesních stanovišť, jakož i světlých lesů jsou vynikajícím modelem. Nejcennější lokality denních motýlů se totiž shodují s nejčinnějšími lokalitami pavouků, blanokřídlých, rovnokřídlých, síťokřídlých atd. Co se ohrožených druhů týče, dle analýz červených seznamů odpovídá míra ohrožení denních motýlů míře ohrožení těch skupin, jež zahrnují mnoho druhů preferujících raně sukcesní biotopy. Extenzivní pastviny, písčiny, skály apod. jsou biotopem nejen řady denních motýlů, ale i řady samotářských včel a vos, majek, listorohých brouků, pavouků, ploštic, měkkýšů aj. Protože mnoho druhů bezobratlých se shoduje s motýly s nároky na biotop, ochrana motýlů zakryje jako deštník i další skupiny druhů.

Konvička, M., Beneš, J. (2005) komentují rovněž na praxi agroenvironmentálních opatření, tj. dotací z programů rozvoje venkova, zejména v oblasti udržování luk a pastvin: „V současné podobě tyto programy centrálně diktují termíny a frekvenci senoseče a dalších prací, čímž homogenizují krajinu v měřítkách nepoznaných od dob centrálního plánování osmdesátých let. Je přitom mimo veškerou pochybnost, že stanovištní heterogenita je klíčem k přežití biodiverzity volné krajiny ... V uniformně obhospodařovaných lánech dvousečných luk přežijí jen nejodolnější generalisté, i kdyby si louky uchovaly vhodné floristické složení. Konkrétní modifikace se vymykají rozsahu tohoto příspěvku, v zásadě půjde o podporu dočasně nesečených pásů, střídání jednosečných a dvousečných ploch, změny termínů sklizňových prací apod.“²⁶⁶

²⁶³ Musil, P. (2005): Monitoring populací vodních ptáků. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 208-223.

²⁶⁴ Horáček, I., Hanák, V., Gaisler, J. a ČESON (2005): Dlouhodobé změny biodiverzity netopýřů: Zpráva o nejrozsáhlejším monitorovacím programu 1969-2004. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 105-115.

²⁶⁵ Konvička, M., Beneš, J. (2005): Stav a změny biodiverzity denních motýlů. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 117-126.

²⁶⁶ Pozn. JM: V Horizontálním plánu rozvoje venkova pro období 2004-2006 bylo mezi agroenvironmentálními opatřeními „ošetřování travních porostů“ zařazen podtitul dočasně nesečených pásů. Nakolik bylo však využíván a nakolik změnil situaci z hlediska biodiverzity denních motýlů, případně jiné bioty, by vyžádalo zkoumání. Většina zemědělců pravděpodobně volila nejstandardnější základní postup, tj. rychlé jednorázové posečení těžkou mechanizací, 2x do roka do určitého data. V Programu rozvoje venkova ČR pro období 2007-2013 je navrhováno 11 podtitulů v rámci skupiny agro-environmentální opatření *Ošetřování travních porostů* (louky a pastviny), avšak alternativní management bude možný jen na malé části ploch. Uniformita obhospodařování travních porostů bude pravděpodobně stále ještě značná ve smyslu komentáře Konvička, J., Beneš, M. (2005). Kromě toho lze očekávat, že zájem zemědělců o „méně standardní“ postupy bude opět nízký. Samozřejmě, diversifikace podmínek dotovaného obhospodařování travních porostů může zvyšovat náklady na administrativu dotací.

Münzbergová, Z., Rybka, V. (2005)²⁶⁷ uvádí, že od roku 2002 probíhá ověřovací fáze monitoringu vybraných 36 druhů vyšších rostlin zahrnutých do Směrnice o stanovištích. V roce 2005 bylo při AOPK vytvořeno samostatné oddělení monitoringu. Přestože v současné době jsou informace o rozšíření rostlinných druhů a míře ohrožení poměrně kvalitní, dlouhé časové řady jsou poměrně vzácné. Přestože některé literární a herbářové doklady sahají až 200 let do minulosti, problémem je nepřesná lokalizace a téměř vždy absence kvantitativních údajů. Nejvýrazněji se to projevuje u druhů dříve hojných, u nichž autoři necitili důvod je lokalizovat přesněji či uvádět jejich početnost. Kromě toho velké množství terénních dat v zápiscích floristů odešlo se svými majiteli, aniž by se stala dostupným. Rovněž v zahraničí je dobře založený botanický monitoring s trváním 10 a více let spíše vzácností. Existuje jen několik málo zemí, které mají ucelený systém monitoringu ohrožených druhů. Patří k nim Nizozemsko, Velká Británie, Rakousko, Švédsko, Finsko a Estonsko. Mezinárodní spolupráce v monitoringu je velmi naléhavá, protože vyvinout a ověřit metodiky pro různé botanické druhy je velmi pracné. Münzbergová, Z., Rybka, V. (2005) prezentuje v tabulkové formě ústup vybraných druhů rostlin české květeny. Kvantifikace ústupu (vyjádřená počtem lokalit) je založena na porovnání historických údajů a situace v posledním desetiletí.

Monitoringem vegetace, způsobem popisu dynamiky vegetace, vegetačními vzorky a velikostmi vzorkových ploch, metodami záznamu složení vegetace, zpracováním dat a indikacemi podmínek prostředí se zabývá práce Hédl, R. (2005)²⁶⁸. Konstatuje, že v ČR sice existuje celoplošný systém dlouhodobého monitoringu rostlinstva, je však zaměřen pouze na ZCHÚ. Ačkoliv na území ČR je evidováno několik desítek monitorovacích projektů na trvalých plochách, vzhledem k obrovské nesourodosti materiálu bude velmi obtížné, ne-li nemožné, vytvořit syntézu dat. V jiných evropských zemích existují nejpropracovanější, celostátně koordinované projekty monitoringu vegetace především ve Skandinávii, Velké Británii, v Nizozemsku a v Rakousku. V USA funguje centrálně koordinovaný projekt vegetačního mapování, jehož propracované standardy sběru a zpracování dat mohou, spolu s rakouskou metodikou monitoringu, sloužit jako vzor pro monitoring vegetace také v České republice.

Zavadil, V., Rozínek, R., Kerouš, K. (2005)²⁶⁹ uvádí, že v ČR nejsou zatím na rozdíl od netopýrů ptáků či motýlů systematicky shromažďovány údaje o dlouhodobých změnách obojživelníků. Výjimkou bylo síťové mapování výskytu obojživelníků. Výsledkem bylo zachycení geografického rozšíření jednotlivých druhů v ČR. Opakování tohoto síťového mapování v dlouhodobých intervalech může odhalit významné změny distribuce. Nevýhodou uskutečněného síťového mapování je, že údaje většinou nepostihují početnost populace na jednotlivých lokalitách, takže se těžko vyvozuje kvantitativní trend populací. Hlavní překážkou hodnocení obojživelníků je tedy nedostatek kvantitativních údajů. Obojživelníci přitom vzhledem ke svému způsobu života mohou být vhodnými indikátory změn životního prostředí.

Lusk, S., Hanel, L. (2005)²⁷⁰ uvádí, že stav a změny „biodiversity“ rybí fauny lze využít k objektivní indikaci změn vodních biotopů i celkové kvality vodního prostředí. V současné době však neexistuje souhrnný přehled o druhové skladbě a stavu populací jednotlivých druhů ryb v dílčích povodích či úmoří v rámci hydrografické sítě ČR. Při shromažďování konkrétních údajů pro systém Natura 2000 byla zjištěna „katastrofální“ absence aktuálních faunistických dat o rozšíření jednotlivých druhů ryb. Následující výzkumy přinesly nové poznatky o „Naturových“ druzích mihulí a ryb v českém hydrografickém systému. Co se metodických přístupů týče, vzhledem k tomu, že neexistují celostátní výzkumné projekty, nejsou k dispozici ani jednotné metodiky pro výzkum biodiversity. Byl však učiněn pokus o vymezení základních identifikačních parametrů pro hodnocení biodiversity a stavu populací ryb.

Chobot, K. et al. (2005)²⁷¹ sděluje, že jedním z možných a relativně efektivních přístupů k monitoringu změn v řadě typů biotopů je sledování druhového složení společenstev bezobratlých. Tento monitoring lze použít i

²⁶⁷ Münzbergová, Z., Rybka, V. (2005): Změny biodiverzity vyšších rostlin. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 147-170.

²⁶⁸ Hédl, R. (2005): Sledování změn vegetace. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 171-194.

²⁶⁹ Zavadil, V., Rozínek, R., Kerouš, K. (2005): Hodnocení a sledování změn obojživelníků. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 224 - 235.

²⁷⁰ Lusk, S., Hanel, L. (2005): Změny biodiverzity ichtyofauny. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 197-207.

²⁷¹ Chobot, K., Řezáč, M., Boháč, J. (2005): Epigeické skupiny bezobratlých a jejich indikační schopnosti. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 239-248.

při sledování kvality vody či ovzduší. Často uvažovanou skupinou takto zaměřených sledování jsou vybrané skupiny epigeických²⁷² bezobratlých. Často užívanou metodou hodnocení zachovalosti biotopu je užití bioindikátorů, resp. indikační klasifikace vhodných skupin. Teoreticky je možné, do jisté míry, jako bioindikační označit většinu skupin bezobratlých s dostatečným počtem druhů a s rozvinutější znalostí jejich biologie, která ukazuje dostatečně diversifikovanou vazbu druhů na různé podmínky a biotopy. Existují skupiny, které byly označeny indikačně významné v agroceénózách a také skupiny indikačně významné při hodnocení lesních společenstev. Jedním postupem navrženým v ČR pro hodnocení stanovišť je přístup založený na indexu antropogenního ovlivnění společenstev drabčků.

Rusek, J. (2005)²⁷³ se věnuje indikátorům změn půdní biodiverzity. Konstatuje, že půdní fauna a mikroflóra jsou kriticky důležitými půdotvornými činiteli. Komentuje negativní vliv intenzivního zemědělství na kvalitu půdy. Za organismy vhodné pro monitoring biodiverzity v půdě s vysokou výpovědní hodnotou o stavu (zachovalosti, funkčnosti) půdy a celých ekosystémů, považuje hlístice (Nematoda), pancířníky (Oribatida) a chvostoskoky (Collembola).

Ložek, V. (2005)²⁷⁴ uvádí, že v rámci středoevropské fauny měkkýši mají poměrně dobré předpoklady k indikaci biodiverzity vzhledem k vysokému stavu prozkoumanosti v prostoru i čase. Měkkýši poskytují cenné informace také o historickém vývoji biodiverzity na našem území (ulity v usazeninách). Indikační význam má pro současnou lesní malakofaunu nejvíce čeled' závrnatek, pro faunu nívních luk a mokřadů zástupci rodu *Vertigo* (vrkoč).

Kušková, P., Vačkář, D. (2005)²⁷⁵ jmenuje též agregované indikátory pro hodnocení ekologické udržitelnosti, jako je *ekologická stopa a přivlastňovaná primární produktivita*.

7-6 Indikátory biodiverzity, závazky celosvětové Úmluvy o biologické rozmanitosti a Česká republika

Vačkář, D. (2005)²⁷⁶ uvádí možné indikátory²⁷⁷ pro Českou republiku v rámci indikátorových okruhů vztahujících se k Úmluvě o biologické rozmanitosti:

A. Zájmová oblast Stav a vývoj součástí biologické rozmanitosti

- změny využití území a změny zemského pokryvu. Změny rozšíření a rozlohy typů přírodních stanovišť v zájmu EU
- změny početnosti populací ptáků v zemědělských a lesních ekosystémech
- změny početnosti populací netopýrů
- změny rozšíření motýlů
- změny početnosti a rozšíření dalších skupin (rostliny aj.)
- podíl ohrožených druhů na celkovém počtu druhů skupiny

B. Zájmová oblast Udržitelné využívání

- trendy biodiverzity zemědělské krajiny vzhledem k agroenvironmentálním opatřením
- zdravotní stav a kondice lesních ekosystémů
- biologická integrita vodních ekosystémů
- podíl rozlohy zvláště chráněných území vzhledem k rozloze státu

²⁷² Pozn.: Epigeický: obývající povrch půdy.

²⁷³ Rusek, J. (2005): Indikátory změn půdní biodiverzity. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 249-261.

²⁷⁴ Ložek, V. (2005): Suchozemští měkkýši jako ukazatele biodiverzity. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 262-274.

²⁷⁵ Kušková, P., Vačkář, D. (2005): Indikátory pro hodnocení ekologické udržitelnosti. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 77-92.

²⁷⁶ Vačkář, D. (2005): Ukazatele změn biodiverzity: od zátěže k odezvě. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, p. 290-291.

²⁷⁷ Pozn. JM: Jedná se spíše o typy indikátorů než o konkrétní indikátory. Některé jsou určeny velmi obecně.

C. Zájmová oblast Ohrožení biodiversity

- míra překračování kritických zátěží depozice dusíku pro různé typy ekosystémů
- účinnost využití dusíku v zemědělství/spotřeba dusíkatých hnojiv
- podíl invazních, naturalizovaných a zavlečených druhů na celkové rozmanitosti krajiny
- velikost a konektivita krajinných segmentů
- prostupnost krajiny/vodních toků pro migrující druhy
- změny fenologie vybraných druhů

D. Zájmová oblast Stav převodu zdrojů

- investice do ochrany a udržitelného využívání biodiversity

O indikátorech stavu a trendů biodiversity se zmiňuje i práce Zima, J. (ed.) et al. (2006).²⁷⁸ Sděluje, že vědecký orgán Úmluvy o biologické rozmanitosti (SBSTTA) doporučil indikátory, které mohou být smluvními stranami používány okamžitě. Pro ČR je relevantních 10 indikátorů²⁷⁹:

- trendy rozlohy vybraných biomů, ekosystémů a biotopů
- trendy početnosti a rozšíření vybraných druhů
- pokryvnost chráněných území
- depozice dusíku
- kvalita vody ve vodních ekosystémech
- změny stavu ohrožených druhů
- trendy genetické diversity domácích a hospodářských živočichů, kulturních plodin a jiných pěstovaných rostlin a druhů ryb převážně socio-ekonomického významu
- počet invazních druhů a jimi způsobené ztráty
- spojitost/rozpad ekosystémů
- rozloha udržitelně obhospodařovaných lesních, zemědělských a vodních ekosystémů

Zima, J. (ed.) et al. (2006) konstatuje, že „chybí jednotný systém indikátorů stavu biodiversity, zahrnující ekonomické i ekologické ukazatele a umožňující hodnocení a monitorování ekonomické a sociální účinnosti prováděných opatření“.²⁸⁰ Doporučuje: „vytvořit centrální evidenci a systém monitorování a vyhodnocování účinnosti investic do ochrany biodiversity a vlivu prováděných opatření týkajících se ekonomických nástrojů. Účelně skloubit ekonomické a ekologické indikátory stavu biodiversity.“²⁸¹

Organizace OECD byla aktivní ve vývoji agro-environmentálních indikátorů. Mezi nimi jsou také indikátory biodiversity, stanovišť a krajinné kvality.²⁸² Základní sumární informaci o existenci těchto indikátorů je možné získat stažením zprávy *Environmental Indicators for Agriculture. Methods and Results: Executive Summary*.²⁸³ Bližší informace o konstrukci těchto indikátorů jsou ve hlavní zprávě (angl.: *Main Report*), která je nabízena ke koupi přes internet.

²⁷⁸ Zima, J. (ed.) et al. (2006): Biologická rozmanitost. Národní hodnocení pro rozvoj kapacit potřebných v České republice pro plnění závazků plynoucích z úmluv z Ria. Zpráva projektu GEF/UNDP, MŽP, Praha, p. 38.

²⁷⁹ Pozn. JM: Jedná se o typy indikátorů, nikoliv o konkrétní indikátory. Většina je určena příliš obecně. Pro okamžité použití jsou nutné specifikované ukazatele vztahující se k dostupným datům.

²⁸⁰ Zima, J. (ed.) et al. (2006): Biologická rozmanitost. Národní hodnocení pro rozvoj kapacit potřebných v České republice pro plnění závazků plynoucích z úmluv z Ria. Zpráva projektu GEF/UNDP, MŽP, Praha, p. 105.

²⁸¹ Zima, J. (ed.) et al. (2006): p. 108.

²⁸² OECD (2000): *Environmental Indicators for Agriculture. Methods and Results. Executive Summary*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris, 53 pp.

²⁸³ <http://www.oecd.org/by topic/agriculture and fisheries/agriculture and environment/>

7-7 Ekonomické modelování a indikátory biodiversity

Výzkum v oblasti ekonomie a v oblasti ekologie zůstává většinou oddělen, což přináší těžkosti při řešení problémů v praxi. Přesto však v poslední době dochází k určitému interdisciplinárnímu propojování, zatím však spíše v zemích mimo Českou republiku. Eppink, F., Bergh, J. (2006)²⁸⁴ se ve svém článku v časopise *Ecological Economics* pokusili zhodnotit, jak dobře environmentálně-ekonomické modely popisují ztrátu biodiversity a věc ochrany přírody. Autoři vyhodnocovali 4 základní typy modelů biodiversity:

- modely nákladové-efektivnosti (CE)
- modely čerpání obnovitelných zdrojů (RR)
- modely makro-ekonomického růstu zahrnující přírodní zdroje (MG)
- modely obecné rovnováhy s externalitami přírodních zdrojů (GE)

Výše uvedeny jsou hlavní přístupy, které uplatňují ekonomové při zkoumání obecné environmentální problematiky. Tyto přístupy je možno aplikovat na rozhodování v oblasti environmentální politiky a teoreticky jimi reflektovat problematiku politiky ochrany přírody. Konceptuální rámec Eppink, F., Bergh, J. (2006) pro vyhodnocení ekonomických modelů ztráty biodiversity a ochrany přírody zahrnoval:

- rozsah (angl.: scale) tj. malý rozsah znamenal oblast/plochu, která je zvažována při rozhodování firem nebo jednotlivců. Velké oblasti/plochy jsou často zvažovány politickými rozhodovateli (od úrovně obce až po úroveň celostátní)
- relevantní úroveň biodiversity, tj. genetickou, druhovou, ekosystémovou
- relevantní indikátor biodiversity, tj. geny/allely, reprezentativnost, bohatost, vyrovnanost a kvalita. Reprezentativnost označuje, zda druh nebo ekosystémy historicky existoval v oblasti. Bohatost druhů, tedy počet druhů, je snadno srozumitelným a často užívaným indikátorem biodiversity. Vyrovnanost (angl.: evenness) se vztahuje k relativní distribuci populací druhů. Kvalita zachycuje funkční diversitu.
- korespondující teorie biodiversity, tj. teorie interakce druhů a metapopulace, teorie resilience a abiotických podmínek

Eppink, F., Bergh, J. (2006)²⁸⁵ našli ve vědecké literatuře řadu *modelů nákladové-efektivnosti*, které se zdály zdůrazňovat hrozbu ztráty stanovišť a fragmentace stanovišť. 25 z těchto modelů zvažovalo biodiversity na úrovni druhů a 3 na úrovni ekosystémů. Z těchto environmentálně-ekonomických modelů 11 užívalo indikátory biodiversity. V 10 případech se jednalo o indikátory biodiversity měřící bohatost druhů. Dále autoři našli 32 *modelů čerpání obnovitelných zdrojů*, které reflektují, že populace druhů mohou mít ekonomickou hodnotu, zvláště v případě sklizně/odlovu. 30 z těchto modelů zvažovalo biodiversity na úrovni druhů a 2 na úrovni ekosystémů. Z těchto environmentálně-ekonomických modelů pouze 1 model užíval indikátor měřící bohatost druhů.

Eppink, F., Bergh, J. (2006) zkoumali též *modely makro-ekonomického růstu* zahrnující přírodní zdroje (MG). Tyto makro-ekonomické modely jsou užívány pro analýzu tzv. optimálních cest růstu (angl.: optimal growth paths) ekonomiky v čase. Pokud jsou tyto modely doplněny o environmentální dopady růstu, MG modely mohou indikovat, zda tento růst je udržitelný. Tyto modely zahrnují neobnovitelné a obnovitelné zdroje a rovněž koncept nezvratitelnosti. Nicméně bylo shledáno, že zájem o biodiversity v této skupině modelů je nízký. Autoři našli pouze 2 práce, kde byla explicitně modelována problematika vztahující se k managementu biodiversity (týkala se ztráty biotopů). Jeden z těchto modelů zahrnoval indikátor biodiversity (měřící bohatost druhů). Dále autoři zkoumali *modely obecné rovnováhy s externalitami přírodních zdrojů* (GE). GE modely jsou systémy vztahů vstupu-výstupu, nebo trhů, kde ceny a objemy obchodovaného zboží jsou současně určovány. Pokud obchodované zboží vyžaduje vklady, pro které nejsou trhy, tak jako jsou mnohé přírodní zdroje, pak je užití obchodovaného zboží neefektivní. GE modely mohou zkoumat takovéto neefektivnosti a také nástroje politiky, které jsou nutné pro jejich odstranění. Eppink, F., Bergh, J. (2006) našli 6 modelů, které zvažovaly aspekty biodiversity a zabývaly se ohrožením v důsledku

²⁸⁴ Eppink, F., Bergh, J. (2006): Ecological theories and indicators in economic models of biodiversity loss and conservation: A critical review. In: *Ecological Economics*, 61, 3/2006, p. 284-293.

²⁸⁵ Eppink, F., Bergh, J. (2006): Ecological theories and indicators in economic models of biodiversity loss and conservation: A critical review. In: *Ecological Economics*, 61, 3/2006, p. 284-293.

využívání a ztráty stanovišť. Čtyři z těchto modelů zahrnovaly detailní a komplexní interakci druhů, avšak indikátor biodiversity byl užít pouze v jednom modelů. Tento indikátor se zabýval bohatostí druhů.

Uppink, F., Bergh, J. (2006) jsou přesvědčení, že existují příležitosti rozvoje MG a GE modelů v oblasti ochrany biodiversity. Rovněž konstatují, že všechny skupiny modelů věnují překvapivě málo pozornosti indikátorům biodiversity měřícím vyrovnanost a reprezentativnost.

Verboom, J. et al. (2006)²⁸⁶ modelují čtyři scénáře vývoje biodiversity v Evropě do roku 2030. Jejich práce je součástí holandského projektu EURALIS. Modely založené na obecných vztazích mezi environmentálními faktory a biodiverzitou byly kombinovány se socio-ekonomickými modely, modely užití půdy a environmentálními modely za účelem získání dat, která by byla integrována do interaktivního nástroje pro politické rozhodovatele. Analýza biodiversity bere v úvahu dopady změny užití půdy, klimatické změny, fragmentace velkými silnicemi, nefragmentované plochy, depozici dusíku, lesní hospodaření aj. Práce navázala na některé indikátory biodiversity, které se Rada Evropské Unie rozhodla implementovat v roce 2004. Konkrétně se jednalo o indikátor *Trendy v rozsahu vybraných biotů, ekosystémů a stanovišť* a indikátor *Změna v hojnosti a distribuce vybraných druhů*. Proxy pro první indikátor je jednoduše celková plocha přírodních ekosystémů pro každou zemi evropské pětadvacítky. Druhový indikátor je popsán jako relativní bohatost druhů na lokální úrovni ve srovnání s původní bohatostí druhů. Verboom, J. et al. (2006) prezentují indikátory biodiversity pro referenční úroveň roku 2000 a indikátory biodiversity pro 4 scénáře²⁸⁷ pro rok 2030. Výsledky ukazují, že ve většině zemí EU25 dojde k poklesu biodiversity mezi lety 2000 a 2030. Pokles biodiversity se bude týkat i České republiky a to ve všech 4-scénářích.

7-8 Shrnutí informací o indikátorech biodiversity ve vztahu k výdajovým programům v České republice

Indikátory biodiversity jsou potenciálně klíčovým nástrojem pro hodnocení efektivnosti výdajových programů v ochraně a obnově přírody. Indikátory biodiversity jsou též potenciálně významným nástrojem pro hodnocení dopadů výdajových programů v zemědělství, rozvoji venkova, dopravě, energetice aj. V současné době je však jejich užití teprve v začátcích a to i ve vyspělých zemích světa. Několik mezinárodních iniciativ se snaží shrnout a koordinovat činnosti v oblasti těchto ukazatelů. Také v České republice byly podniknuty počáteční kroky v rozvoji indikátorů biodiversity. V výše uvedeném přehledu byly zmíněny práce českých autorů. Tyto práce jsou jistě významné pro sumarizaci poznatků v hodnocení změn biodiversity v ČR z hlediska vědeckého. Bohužel se však nevztahují, až na výjimky, na problematiku monitoringu současných evropských výdajových programů pro rozvoj venkova a ochranu životního prostředí. Nevztahují se ani k existujícím národním programům ochrany přírody. Jejich konceptuální návaznost na politická opatření v podobě konkrétních politik (výdajových programů či dotačních opatření) je nedostatečná. Přesto právě tyto programy mohou významně přispět k řešení problémů poklesu biodiversity, o kterém se autoři zmiňují. Proto zůstává stále urgentním úkolem vytvořit a aplikovat indikátory pro monitoring a hodnocení výdajových programů v České republice.

²⁸⁶ Verboom, J. et al. (2007): Combining biodiversity modeling with political and economic development scenarios for 25 EU countries. In: *Ecological Economics*, 62, 6/2007, p. 267-276.

²⁸⁷ Pozn.: Základní 4 scénáře vývoje jsou: štihlá vláda (A) versus ambiciózní vládní regulace (B) a globalizace (1) versus regionalizace (2).

8 ZÁVĚR K LITERÁRNÍMU ROZBORU

Ekonomické zdůvodnění vládní (státní) intervence v oblasti životního prostředí se opírá o *teorii externality*. Stát je původcem environmentální politiky. *Environmentální politika* má rovněž svou teorii a může být předmětem teoretického zkoumání. Teorie environmentální politiky zahrnuje analýzu povahy politického cyklu v ekopolitice, zkoumání role různých subjektů v tomto cyklu a popis a vyhodnocení různých prostředků/nástrojů environmentální politiky. Mezi teoriemi relevantními pro environmentální politiku je prezentována *teorie tří-dimensionální moci* a *model politického trhu* ve vztahu k volbě nástrojů environmentální politiky. Environmentální politika disponuje různými *nástroji*, včetně nástrojů *ekonomických*. *Výdajové programy* jsou druhem ekonomických nástrojů (dle klasifikace OECD).

Environmentální politika vyspělých zemí používá řadu ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí, včetně nástrojů ochrany biodiversity. Při výběru nástroje je žádoucí postupovat dle stanovených kritérií. Stejně tak je žádoucí užívat kritéria hodnocení v průběhu a po ukončení programu. OECD v posledních dvaceti letech vypracovalo řadu doporučení k designu a aplikaci ekonomických nástrojů, včetně incentív pro ochranu biodiversity. Experti OECD vycházeli ze zkušeností v mnoha zemích, kde zjišťovali nesystematičnost v zavádění ekonomických nástrojů, v jejich monitoringu a vyhodnocování. Zahraniční zkušenosti jsou cenným námětem pro design, implementaci a evaluaci ekonomických nástrojů v ČR.

Teoretická literatura amerických autorů a vzdělávací texty Evropské unie poskytují vodítko k systematickému přístupu při evaluaci výdajových programů. Osvojení si principů správného designu, implementace a také evaluace programů představuje určité časové a finanční náklady. Tyto náklady však budou vynahrazeny vyšší kvalitou programů a jednotlivých projektů.

Je možno vyslovit domněnku, že situace v České republice se neliší od obvyklého vývoje v jiných zemích vyspělého světa. Výdajové programy nejsou nastaveny tak, aby bylo možno provádět systematickou evaluaci. Nelze verifikovat dosažení cíle programu a nelze tedy hodnotit účinnost programu. Protože klíčovým cílem opatření v ochraně přírody je udržení či zvýšení biodiversity, mohou sehrát významnou úlohu ve vyhodnocení *indikátory biodiversity*. Zjišťujeme však, že tyto ukazatele jsou v ČR teprve na počátku svého vývoje. Navíc autoři téměř nezmiňují možnosti využití indikátorů pro vyhodnocení dotačních programů. Proto je možno se předběžně domnívat, ještě před vlastní evaluací programů v této disertační práci, že, ačkoliv programy deklarují cíl *udržení a zvýšení biodiversity*, systematicky není stav a vývoj biodiversity sledován. Rádi bychom ovšem tuto domněnku vyvrátili.

VIII. ANALÝZA VÝDAJOVÝCH EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ

EKONOMICKÝ NÁSTROJ:

PROGRAM PÉČE O KRAJINU (PPK)

ÚVOD

Program péče o krajinu (PPK) je krajinotvorným programem, který zajišťuje péči o vybrané části krajiny za účelem ochrany proti erozi, tvorby ekologicky stabilizujících prvků v krajině a podpory druhové rozmanitosti. Na rozdíl od Programu revitalizace říčních systémů je to program neinvestičního charakteru a soustředí se především na opatření na "suché zemi" (s výjimkami viz dále v textu).

Program má dva dílčí podprogramy:

- podprogram stejného jména „Péče o krajinu“, který je zaměřen na opatření ve volné krajině, tj. v krajině mimo zvláště chráněná území (ZCHÚ). Tento podprogram byl administrován Agenturou ochrany přírody a krajiny (AOPK), odbornou institucí Ministerstva životního prostředí ČR (MŽP).
- podprogram „Péče o zvláště chráněné části přírody a ptáčích oblastí“, který je zaměřen na tzv. „managementová“ opatření v ZCHÚ. Tento podprogram byl administrován správami jednotlivých národních parků a správami chráněných krajinných oblastí (dnes, únor 2007, jsou správy chráněných krajinných oblastí součástí AOPK).

Tento výběrový (nenárokový) výdajový program existuje od roku 1996. V posledních letech (2000-2006) představoval cca 200 mil. Kč dotací ročně²⁸⁸.

Soustava otázek:

1 CHARAKTERISTIKA NÁSTROJE A JEHO CÍLE

A) Popis hlavních charakteristik nástroje

1) Který právní předpis definuje zavedení nástroje? (konkrétní odkaz na evropskou i národní legislativu)

Program péče o krajinu (PPK) je národním dotačním titulem. Program není navázán na zdroje evropského financování. PPK vyhlásilo Ministerstvo životního prostředí ČR poprvé v roce 1996 v návaznosti na schválený zákon o státním rozpočtu. Každoročně vyhláší dotací titul Program péče o krajinu směrnicí MŽP. Poslední směrnice vyhláší tento titul byla Směrnice MŽP č. 2/2007 z 23. února 2007 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce 2007 (dále jen Směrnice).

²⁸⁸ viz Fišer, B., Scharf, R. a kol. (2007): Program péče o krajinu - dva roky po vstupu do EU. Ochrana přírody, r. 62, 1/2007, Praha, s. 6, graf. 1. (Vypočteno z čísel grafu, dotace, pro léta 2000-2006 v tis.: (241+238,1+106,9 209+198+198+190.6) / 7 = 197 371 Kč dotací ročně za posledních 7 let.)

Pozn.: In: Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí 2006, ČSÚ/MŽP, Praha. nacházíme poněkud odlišné číslo pro celkový výdaj PPK v roce 2005: 194,1 (nikoliv 198). V tomto případě zřejmě došlo k následnému zpřesnění údajů autory článku, kteří jsou pracovníky AOPK.

Tato směrnice „je v souladu“²⁸⁹ se zákonem č. 114/1992, o ochraně přírody a krajiny, s usneseními vlády²⁹⁰ a se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění, a zákonem č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu na rok 2007.

2) Jaká konkrétní instituce je odpovědná za implementaci nástroje? (v rozdělení na jednotlivé fáze: příprava, administrace, osvěta, kontrola, koordinace)

Příprava:

Ministerstvo životního prostředí ČR (MŽP)

MŽP každoročně připravuje a vydává Směrnici pro poskytování příspěvků z dotačního titulu „Program péče o krajinu“ v návaznosti na schválený zákon o státním rozpočtu České republiky (počátkem kalendářního roku).

Směrnice stanoví:

- postup při předkládání žádostí v daném roce
- postup při projednávání žádostí
- postup poskytování finančních prostředků a jejich čerpání.

Administrace:

V rámci svých územních působností administraci PPK vykonávají:

- Agentura ochrany přírody a krajiny (AOPK), která výkon administrace přenáší na jednotlivé správy chráněných krajinných oblastí (24 správ, podprogram péče o ZCHÚ) a krajská střediska AOPK (13 středisek, podprogram Péče o krajinu)
- Správy jednotlivých národních parků (4 správy NP)

V rámci AOPK existuje personál pověřený administrativou krajinotvorných programů.

Pozn.: AOPK splynula v roce 2006 se Státní ochranou přírody, tj. s organizací, která dříve řídila jednotlivé správy chráněných krajinných oblastí.

Osvěta:

AOPK ČR, správy NP a MŽP (odbor vnějších vztahů)

Na osvětové materiály lze poskytnout příspěvek také z PPK (čl. 21 Směrnice). Dle směrnice jsou potenciální příjemci (objednateli osvětových materiálů) rezortní organizace v řídicí působnosti Sekce ochrany přírody a krajiny (MŽP), tzn. AOPK a NP, anebo *Odbor vnějších vztahů* MŽP. Z tohoto lze nepřímě usuzovat na zodpovědnost za osvětu programu.

Kontrola:

Pověřená odborná organizace nebo její součást (krajská střediska AOPK ČR, správy CHKO a správy národních parků) mají povinnost provádět průběžnou kontrolu během realizace opatření. Také mají povinnost provádět následnou kontrolu (včetně kontroly opatření realizovaných v minulých letech). Vychází se ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

Pověřená odborná organizace má právo, v případě zjištění porušení podmínek uvedených v příslušném rozhodnutí, uložit opatření k nápravě na náklady žadatele²⁹¹. V praxi je však náprava v případě zanedbání (např. následné péče o výsadbu) jen obtížně vymahatelná²⁹².

Způsoby kontroly:

²⁸⁹ právní termín vyjadřující kompatibilitu s existující legislativou a konceptuálními dokumenty.

²⁹⁰ vládní usnesení, která odrážejí strategie či koncepce ve státní ochraně přírody. Jsou to: č. 415/1998, o Státním programu ochrany přírody a krajiny ČR, č. 235/2004, o Státní politice životního prostředí ČR, č. 1242/2004, o Strategii udržitelného rozvoje ČR, č. 620/2005, o Strategii ochrany přírodní rozmanitosti ČR.

²⁹¹ Směrnice MŽP č. 2/2007 z 23. února 2007 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce 2007, článek 11 a článek 20.

²⁹² Pokorný, P. (2006): Program péče o krajinu a obnova rovnováhy v krajině - pokus o kritický rozbor dotačního nástroje. In: Moravec, J. (ed.): Výdajové programy v politice přírody a krajiny. IREAS, Praha, p. 18.

- kontrola formálních náležitostí a správnosti údajů předložených žadatelem, kterou provádějí sběrná místa žádostí
- průběžná kontrola při realizaci, kterou provádějí pracovníci pověřené odborné organizace
- kontrola při převzetí realizovaných opatření, kterou provádějí pracovníci pověřené odborné organizace (Je kontrolováno vyúčtování skutečně vynaložených nákladů a vystaven protokol o převzetí.)
- administrativní kontrola správnosti vystavených platebních příkazů po převzetí opatření, kterou provádí ústředí AOPK a finanční účtárna MŽP
- hloubková kontrola vyúčtování vybraných akcí, kterou mohou provádět namátkově finanční úřady,
- jednorázová kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu ČR (NKÚ) na MŽP a podřízených organizacích

Koordinace:

Koordinaci podprogramu „Péče o krajinu“ zajišťuje odbor finančních nástrojů v ochraně přírody a krajiny MŽP ve spolupráci s odborem ekologie krajiny a lesa MŽP. Koordinaci podprogramu „Péče o zvláště chráněné části přírody a ptáčích oblasti“ v rámci PPK zajišťuje také odbor finančních nástrojů v ochraně přírody a krajiny MŽP, ale ve spolupráci s odborem zvláště chráněných částí přírody MŽP.

3) Jaké jsou hlavní zdroje informací o podmínkách implementace nástroje?

Hlavním zdrojem informací o formálních podmínkách implementace je každoroční směrnice MŽP, která bývá vydávána v únoru. Bývá zveřejněna na internetu. Zatím poslední byla *Směrnice MŽP č. 2/2007 z 23. února 2007 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce 2007*. V praxi poskytují sběrná střediska rady, telefonicky a ústně, potenciálním žadatelům.

4) Kdy byl nástroj poprvé zaveden a jaký je předpokládaný časový rámec pro implementaci nástroje?

Nástroj byl zaveden v roce 1996. Je již implementován a nebyl stanoven žádný časový rámec pro jeho existenci (na rozdíl od evropských programů).

5) Na které úrovni státní správy či samosprávy byl nástroj zaveden (stát, region, obec) ?

Nástroj byl zřízen ministerstvem životního prostředí a zaveden na celostátní úrovni. Realizací programu jsou pověřeny státní instituce v oblasti ochrany přírody, které jej zajišťují prostřednictvím svých územních pracovišť. Těmito institucemi jsou AOPK ČR (se svými krajskými středisky a správami jednotlivých CHKO) a správy národních parků.

6) Na jakém územním celku je nástroj uplatňován (územní vymezení, např. zvláště chráněná území)?

Nástroj PPK je uplatňován na celém území České republiky. Jeho podprogram stejného jména „Péče o krajinu“ je zaměřen na opatření ve *volné krajině*, tj. v krajině mimo zvláště chráněná území (ZCHÚ) a mimo vojenské újezdy.

Naproti tomu jeho podprogram *Péče o zvláště chráněné části přírody a ptáčích oblasti* (dále podprogram Péče o ZCHÚ) je uplatňován v ZCHÚ a v ptáčích oblastech²⁹³. Z tohoto podprogramu lze financovat opatření v národních parcích (NP), v chráněných krajinných oblastech (CHKO), v národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v jejich ochranných pásmech. Podprogram se týká se pouze těch ptáčích oblastí na jejichž území se nachází národní parky (NP), chráněné krajinné oblasti (CHKO) a maloplošná

²⁹³ ptáčích oblasti, dle českého zákona, nejsou samy o sobě součástí zvláštní územní ochrany. Můhou se však se ZCHÚ prolínat.

ZCHÚ národního významu (národní přírodní rezervace, národní přírodní památka)²⁹⁴. Maloplošná ZCHÚ regionálního významu (přírodní rezervace, přírodní památka) mimo velkoplošná chráněná území (NP, CHKO) nelze obecně z PPK financovat (jejich údržbu mají na starosti kraje). Výjimkou jsou pozemky určené pro účely obrany státu (vojenské újezdy), kde lze dotovat i přírodní rezervace a přírodní památky.

7) Na jaký cílový subjekt je nástroj zaměřen (např. uživatel pozemku, vlastník pozemku)?
(uvedení okruhu žadatelů, příp. ekonomické velikosti subjektu)

Dotací titul PPK je zaměřen na organizační složky státu a na vlastníky a uživatele pozemků. Žadatelem o dotací příspěvek z PPK může být organizační složka státu, vlastník nebo uživatel pozemků s právním vztahem k pozemkům, na nichž se má realizovat opatření. Žadatelem může být i jiná česká právnická či fyzická osoba na základě pověření vlastníků či nájemců pozemku.

Nejčastějšími žadateli o příspěvek na realizaci opatření programu byly v roce 2005 jednotlivé obce. Měly také druhý největší podíl čerpání finančních prostředků. V roce 2005 získaly obce téměř 30 milionů Kč z celkových 194 milionů pro celý PPK (přes 15 % dotací) a realizovaly 310 akcí²⁹⁵. V roce 2003 získaly obce 55,2% úhrnu přiznaných příspěvků v rámci z dílčího podprogramu „Péče o krajinu“ (podtituly A-C)²⁹⁶. Největším žadatelem a příjemcem v rámci celého programu PPK jsou ovšem státní organizace (AOPK, NP aj.), které, především prostřednictvím podprogramu Péče o ZCHÚ a ptačí území, byly příjemci cca 130 milionů²⁹⁷ (z celkových 194 milionů), tj. 70 % celkových dotací PPK v r. 2005.

Častými žadateli jsou jednotlivé fyzické nebo právnické osoby. Při opatřeních realizovaných na zemědělské půdě bývají žadateli zemědělské podniky, včetně samostatně hospodařících rolníků. Provádění opatření se někdy věnují i zájmová nezisková sdružení (ČSOP, Český rybářský svaz, myslivecká sdružení aj.). V rámci státního sektoru byly podpořeny také některé projekty Lesů České republiky, s.p. podniků Povodí a Zemědělské vodohospodářské správy.

Program se postupně posunul od důrazu na opatření ve volné krajině k vyšší podpoře zvláště chráněných území²⁹⁸.

8) Jedná se o plošné dotace nárokového typu při splnění určitých podmínek nebo dotace nenárokového (výběrového) typu?

Existují kritéria, dle kterých jsou dotace přidělovány? Jaká je průměrná částka na příjemce (medián)?

Program PPK je formálně dotací nenárokového typu (na rozdíl od např. od českých agro-environmentálních opatření). V plné míře to platí o jeho dílčím podprogramu „Péče o krajinu“ (podtituly A-C). Jeho druhý dílčí podprogram Péče o ZCHÚ (titul D) je sice také formálně nenárokový, avšak v praxi financuje pravidelné aktivity správ chráněných území (NP, CHKO), bez kterých by tyto správy mohly těžko plnit stanovené úkoly. Tato dotace je tedy každoročně očekávaným pravidelným doplněním rozpočtu správy velkoplošného chráněného území.

²⁹⁴ Směrnice MŽP č. 2/2007 z 23. února 2007 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce 2007, článek 15.

²⁹⁵ Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha. p. 372, tab. B5.3.3.

²⁹⁶ Kender, J. (ed.) (2004): Péče o krajinu - Krajinotvorné programy Ministerstva životního prostředí. kap. Program péče o krajinu-vyhodnocení za rok 2003. Consult Praha.

²⁹⁷ Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha. p. 372, tab. B5.3.3.

²⁹⁸ Fišer, B., Scharf, R. et al. (2007): Program péče o krajinu - dva roky po vstupu do EU. Ochrana přírody, r. 62, 1/2007, Praha, p. 6.

Negativně vymezená kritéria dotace PPK (pro oba podprogramy):

Dotaci nelze poskytnout na opatření²⁹⁹:

- investičního charakteru
- jejichž cílem je zisk anebo mohla by sloužit k výnosovému hospodářskému využití³⁰⁰
- která jsou zákonnou nebo smluvní povinností vlastníků či nájemců pozemků či správců vodních toků (netýká se AOPK a NP)
- na které byly poskytnuty prostředky SFŽP, MZe, krajských úřadů, anebo na které může čerpat dotace z evropských fondů přes SFŽP, MZe či krajské úřady

Kritéria podprogramu Program péče o krajinu (tituly A-C)

Místně příslušné sběrné místo vyhodnocuje žádosti dle *přínosu a potřeby* opatření z hlediska ochrany přírody a krajiny. Ústředí AOPK posuzuje pak žádosti z hlediska naplňování *cílů programu a priorit* Ministerstva.³⁰¹

V rámci titulu B (udržení kulturního stavu krajiny) platí od roku 2006 pravidlo, že pro podporu péče o travní porosty musí biotop (travní porost) obsahovat alespoň jeden stanovištně odpovídající druh uvedený v Černém a Červeném seznamu cévnatých rostlin České republiky. Obecně lze však říci, že explicitní kritéria³⁰², ve smyslu měřítek hodnocení, nebyla pro podprogram stanovena

Kritéria podprogramu Péče o ZCHÚ (titul D)

Každá správa NP dostává konkrétní finanční částku z podprogramu péče o zvláště chráněná území přírody, kterou používá pro zajištění péče jí spravovaného území. Rozdělení této částky závisí na převážně subjektivním zvážení odborů MŽP, s uvážením rozlohy a potřeb parku.

V rámci AOPK (území CHKO, NPR, NPP) je pro výpočet konkrétní finanční částky přidělené jednotlivé území CHKO užíváno rozdělovacího klíče vázaného na kritéria.

Od roku 2005 jsou pro tento podprogram stanovena **kritéria**:

Rozloha I. a II. zóny, nelesní (4)

Rozloha I. zóny, lesní (3)

Počet maloplošných chráněných území (v rámci CHKO anebo svěřených NPP, NPR mimo CHKO) (2)

Rozloha III zóny (1)

Pozn.: Čísla v závorce odrážejí důležitost kritéria (4 je nejdůležitější).

Ve výpočtu se užívá údajů o plochách v absolutních číslech, v procentických zastoupeních, poměru vůči všem CHKO a vážených průměrů. Postupně je klíč adaptován v čase, aby nedošlo k velkým výkyvům oproti době minulé, kdy se toto rozdělení neužívalo. V konečném důsledku má 100% přidělené částky tvořit suma vypočtená podle klíče³⁰³.

Průměrná částka na příjemce

V roce 2006 dle výroční zprávy AOPK činila průměrná vyplacena částka Podprogramu péče o krajinu 78 322 Kč na jednu realizovanou akci (v některých případech měl jeden příjemce více akcí).

²⁹⁹ Směrnice MŽP č. 2/2007 z 23. února 2007 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce 2007, příloha 2.

³⁰⁰ na rozdíl např. od plošných nárokových dotací (agroenvironmentální opatření) poskytovaných zemědělcům.

³⁰¹ Směrnice MŽP č. 2/2007 z 23. února 2007 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce 2007, příloha 7.

³⁰² Pozn.: Slovo „kritérium“ vyjadřuje zpravidla: měřítko hodnocení, hledisko hodnocení či rozlišovací znak. V našem případě potřebujeme evidentně spíše měřítko hodnocení než pouhý rozlišovací znak.

³⁰³ pro přesný postup výpočtu viz Fišer, B., Scharf, R. et al. (2007): Program péče o krajinu - dva roky po vstupu de EU.

Ochrana přírody, r. 62, 1/2007, Praha, p. 8.

V roce 2005 dle statistiky ČSÚ vycházela průměrná částka na jednu akci Programu péče o krajinu (obcí podprogramy) 87 848 Kč na akci³⁰⁴. Lze ovšem předpokládat, že zejména v podprogramu Péče o ZCHÚ jednalo, často o více akcí na jednoho příjemce (státní organizaci ochrany přírody). U obcí (příjemců podprogramu Péče o krajinu) vycházela celostátně průměrná částka 95 735 Kč, zatímco u právnických a fyzických osob (příjemců podprogramu Péče o krajinu) 61 297 Kč v roce 2005³⁰⁵. Opět, jedná se o roční dotaci na příjemce, nikoliv o dotaci na opatření. Rozsah průměrné dotace (podprogram Péče o krajinu) se při srovnání jednotlivých středisek AOPK pohyboval v roce 2003 od 50 217 Kč (AOPK Havlíčkův Brod) do 144 682 Kč (AOPK Brno) na akci³⁰⁶. V příkladu pod otázkou 11 však vidíme většinu drobných akcí, průměr nemusí být vypovídajícím číslem pro typickou akci.

9) Jaký je postup/proces přidělování prostředků (od podání žádosti po získání prostředků)?

Podprogram Péče o krajinu³⁰⁷:

- Žadatel podává žádost místně příslušnému sběrnému místu (krajskému středisku AOPK). V případě potřeby dle charakteru žádosti doplní žadatel další doklady dle požadavku místně příslušného sběrného místa. Tato žádost se musí předložit nejpozději do 15.4. daného roku.
- Místně příslušné sběrné místo buď doporučí výši navrhovaných finančních prostředků, vrátí žádost k přepracování či doplnění, anebo odmítne žádost jako neodpovídající předmětu podpory.
- Místně příslušné sběrné místo vyhodnotí žádosti dle jejich *potřebnosti a přínosu* z hlediska ochrany přírody a krajiny a určí místo pořadí. Regionální poradní sbor pro krajinné programy je informován o seznamu. Krajské středisko AOPK (sběrné místo) předloží seznam ústředí AOPK.
- Ústředí AOPK posoudí seznam z hlediska *naplňování cílů programu a priorit ministerstva*.³⁰⁸
- Odbor ekologie krajiny a lesa MŽP může prostřednictvím odboru finančních nástrojů v ochraně přírody a krajiny MŽP upravit seznam žádostí dle priorit ministerstva. Za prioritní jsou považovány žádosti, které vycházejí z již zpracovaných studií a metodik zadávaných MŽP a jeho odborných organizací.
- Na základě tohoto posouzení vydá MŽP rozhodnutí o poskytnutí finančních prostředků v rámci programu. K podpisu rozhodnutí je zmocněn ministrem ředitel AOPK. Ředitel AOPK může zmocnit další zaměstnance AOPK. V případě, že je žadatelem organizační složka státu nebo příspěvková organizace, podepisuje rozhodnutí ředitel odboru finančních nástrojů v ochraně přírody a krajiny MŽP či pověřený zástupce.
- Místně příslušné sběrné místo zpracuje rozhodnutí ve čtyřech výtiscích. Musí neprodleně vyrozumět žadatele o schválení či zamítnutí žádosti. V případě zamítnutí musí uvést důvody.
- Po ukončení realizace vyhotoví místně příslušné sběrné místo „Protokol o převzetí realizovaných opatření.“ V příloze protokolu je vyúčtování a návrh platebního příkazu. U předmětu podpory, kde je výše poskytnutých finančních prostředků stanovena sazbou, žadatel neprokazuje vynaložené náklady, ale provedení prací.
- Příspěvek je zaslán žadateli (platba dochází 1-2 měsíce po převzetí opatření).

³⁰⁴ viz Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha. p. 372, tab. B5.3.3. (Výpočet z posledních 2 sloupců : 194 135 000 Kč / 2 219 akcí).

³⁰⁵ viz Cenia (2006) dtto.

³⁰⁶ Kender, J. (ed.) (2004): Péče o krajinu - Krajinné programy Ministerstva životního prostředí. kap. Program péče o krajinu - vyhodnocení za rok 2003. Consult, Praha, p. 167. Pozn.: v roce 2003 bylo pouze 9 středisek AOPK.

³⁰⁷ Podrobně viz Směrnice MŽP č. 2/2007 z 23. února 2007 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce 2007, článek 7.

³⁰⁸ Od 12.3.2007 rozhoduje o akcích do 250 000 Kč vedoucí krajského střediska AOPK (Dle interního předpisu: Organizační opatření ředitele AOPK č. 0707 k naplňování Programu péče o krajinu, vydané 9.3.2007, platné od 12.3.2007).

Podprogram Péče o zvl. chráněné části přírody a ptáčích oblastí:

- Příjemce (kterým může být jen AOPK nebo správa NP) podává souhrnnou žádost pro daný rok na plnění opatření vyplývajících z platných plánů péče o spravovaná území. Jsou stanoveny priority (pořadí/význam navrhovaných opatření).
- Po projednání s odborem ZCHÚ MŽP se žádost podává na odbor finančních nástrojů v ochraně přírody a krajiny ministerstva do konce února daného roku
- Prostředky podprogramu PPK-D jsou v rozpočtové přidělovány správám CHKO a správám národních parků.
- Správy smluvně zajišťují realizaci jednotlivých opatření zadáváním prací jednotlivým dodavatelům.

10) Směřuje nástroj k udržení současného stavu, nebo ke zlepšení stavu přírody a krajiny?

Nástroj směřuje jak k udržení současného stavu, tak ke zlepšení stavu přírody a krajiny.

11) Jaká jednotlivá opatření jsou z nástroje hrazena?

Finanční prostředky podprogramu „Péče o krajinu“ lze přiznat na realizaci těchto opatření³⁰⁹:

A. Ochrana krajiny proti erozi

- 2.1. Asanace a stabilizace projevů plošné a rýhové eroze mimo koryta vodních toků (pouze preventivní opatření, nikoli odstranění nevhodného užívání)

a) úpravy terénu neinvestičního charakteru (násyp a přemístění zeminy, meze, drobné poldry)

- 2.2 Tvorba biologických protierozních opatření a realizace vymezených a schválených prvků ÚSES z geneticky a stanovištně odpovídajícího osiva a sadby

a) zakládání vsakovacích pásů, průlehlů a ochranných liniových travních porostů v okolí výsadeb nebo pro účely ochrany vodního toku (infiltrační pásy) na pozemcích, které nejsou evidovány v katastru nemovitostí jako trvalé travní porosty (za podmínky podání žádosti o změnu druhu pozemku na trvalé travní porosty)

b) výsadba liniových porostů a soliterních dřevin na pozemcích mimo les

c) realizace vymezených a schválených prvků ÚSES, ve vybraných případech lze financovat výchovný zásah (probírku) ve výsadbách starších 5 let realizovaných v rámci programu

O samostatný finanční příspěvek na *následnou péči* lze žádat do 3 let po provedení výsadby dřevin, pokud není provedení následné péče na vlastní náklady stanoveno v rozhodnutí jako podmínka pro realizaci opatření.

B. Udržení kulturního stavu krajiny

- B1. vytváření podmínek pro zachování nebo obnovu významných biotopů s přirozeným výskytem alespoň jednoho stanovištně odpovídajícího druhu uvedeného v černém a červeném seznamu cévnatých rostlin ČR nebo druhu uvedeného v červeném seznamu ohrožených druhů ČR - bezobratlí a obratlovci (šetrné kosení travních porostů a rákosin, extenzivní pastva, obnova skládky lučních společenstev, likvidace náletových dřevin)³¹⁰

a) kosení travního porostu a rákosin mechanizací s vyloučením mulčování

b) kosení travního porostu a rákosin lehkou mechanizací (dvounápravové širokorozchodná malá sekačka s váhou do 2,5 t, vysokou svahovou dostupností, nízkotlakými pneumatikami šetrnými k půdě) s vyloučením mulčování

c) kosení travního porostu a rákosin ručně vedenou sekačkou nebo křovinořezem s vyloučením mulčování,

³⁰⁹ Směrnice MŽP č. 2/2007 z 23. února 2007 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce 2007, příloha 10.

³¹⁰ Pozn.: obdobná opatření jsou financována z dotačních titulů agroenvironmentálního programu MZe, ovšem zpravidla bez kritéria výskytu určeného druhu.

- kosení travního porostu a rákosin kosou
 - a) - c) včetně zpracování, svozu a odvezení posečené rostlinné hmoty dle podmínek stanovených místně příslušným sběrným místem
 - d) odstranění křovinného a dřevinného náletu
 - e) extenzivní pastva ovcí a koz, extenzivní pastva skotu a koní
- B2. Ošetření památných stromů a památných alejí a dalších významných stromů a alejí
 - a) ochrana a uchování památných a dalších významných stromů a alejí včetně jejich obnovy
- B3. Výsadba nelesní zeleně
 - a) výsadba a obnova nelesní zeleně, včetně ovocných stromů starých krajových odrůd (soliterní stromy, liniové a skupinové výsadby)

C. Podpora druhové rozmanitosti

- C.1. Opatření k podpoře druhové rozmanitosti
 - a) vytváření speciálních opatření (např. rozrušování drnu, obnova mezí, remízků, vytváření a prohlubování tůň, mokřadů a drobných vodních ploch, péče o hnízdiště a zimoviště)
 - b) změna druhově chudých lučních porostů na druhově bohaté za použití geneticky a stanovištně odpovídajícího osiva
 - c) opatření neinvestičního charakteru na zmírnění bariérového efektu komunikací a staveb
- C.2 Opatření k podpoře biologické rozmanitosti lesů ve vymezených a schválených prvcích ÚSES nebo v evropsky významných lokalitách
 - a) obnova sjíj, podsjíj, sadbou a podsadbou stanovištně původních melioračních a zpevňujících dřevin³¹¹, nebo udržování hospodářsky nevýznamných druhů dřevin přirozené skladby včetně jasanu ztepilého, jasanu úzkolistého a topolu černého v hospodářském souboru 19 a jedle bělokoré v příslušných cílových hospodářských souborech, následná ochrana provedených výsadeb a následná péče o výsadby maximálně po dobu pěti let, případně i po dobu delší, potřebnou k zajištění kultur a povolenou příslušným orgánem státní správy lesů, pokud není provedení následné péče na vlastní náklady stanoveno v rozhodnutí jako podmínka pro realizaci opatření
 - b) provádění zásahů zaměřených na zachování či zlepšení druhové skladby nebo prostorové struktury lesa s cílem dosažení přírody blízkého stavu lesa, podpora procesů přirozené obnovy a ochrana přirozeného zmlazení stanovištně původních druhů dřevin

Finanční prostředky podprogramu „Péče o ZCHÚ a ptačí oblasti“ lze přiznat na realizaci těchto opatření³¹²:

- 1.1. Vyhotovení plánu péče a zeměměřické práce v předmětných územích
- 1.2 Údržba a budování technických zařízení nebo objektů sloužících k zajištění státem chráněných zájmů v předmětných územích
 - a) provádění pruhového značení hranic ZCHÚ, výroba, instalace nebo údržba vyznačujících tabulí a hraničních kůlů
 - b) výroba, instalace nebo údržba informačních tabulí a ostatního vybavení stezek
 - c) údržba, oprava nebo budování bariér, zábradlí a jiných zařízení neinvestičního charakteru, usměrňujících pohyb návštěvníků
 - d) údržba a opravy turisticky značených cest nebo naučných stezek v ZCHÚ
 - e) údržba, oprava nebo budování bariér neinvestičního charakteru proti šíření živočichů patřících ke geograficky nepůvodním nebo invazním druhům, poškozujícím zvláště chráněné části přírody

³¹¹ uvedených v lesnické vyhlášce č. 83/1996 a nad minimální podíl stanovený vyhláškou č. 83/1996, o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů a o vymezení hospodářských souborů.

³¹² podrobněji viz Směrnice MŽP č. 2/2007 z 23. února 2007 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce 2007, článek 17.

- 1.3 Opatření směřující k odstranění dřívějších negativních zásahů nebo negativních vlivů, působících v předmětných územích
 - a) odstraňování nepovolených drobných skládek odpadu a odstraňování zbytků nefunkčních technických zařízení, objektů apod., v NPR, PR, NPP, PP a NP, I.a II. zónách CHKO a ve vymezených a schválených prvcích ÚSES
 - b) obnova nebo vytváření vegetačního krytu z přírodě blízké a stanovištně odpovídající bylino-travní směsi místního původu, vysazováním dřevin a následnou péčí nebo výsadba soliterních dřevin, liniové a skupinové výsadby
 - c) likvidace nebo redukce rostlin nebo živočichů, patřících ke geograficky nepůvodním nebo invazním druhům, poškozujících zvláště chráněné části přírody,
 - d) obnova přírodě blízkého stavu přirozených útvarů a jevů neživé přírody poškozených lidskou činností
 - e) opatření zabraňující projevům eroze vyvolané lidskou činností, včetně likvidace jejich následků, tvorba biologických protierozních opatření, výsadba porostů dřevin na pozemcích mimo les a následná péče o vysázené porosty
 - f) přemísťování populací zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů z prostorů určených k takovému způsobu využívání, který vylučuje jejich další existenci nebo opatření neinvestičního charakteru ke zmírnění bariérového efektu komunikací a staveb

- 1.4 Opatření zajišťující existenci částí přírody, pro jejichž ochranu byla předmětná území zřízena nebo existenci zvláště chráněného druhu
 - a) provádění v současnosti nevýnosných tradičních hospodářských činností na zemědělské půdě nebo na rybnících, kterými se udržuje žádoucí druhová skladba nebo prostorová struktura chráněných ekosystémů nebo stanovišť zvláště chráněných rostlin či živočichů (kosení travního porostu a rákosin,, řízená regulace vodní vegetace pomocí biomelioračních zásahů, likvidace nežádoucích nárostů křovin a dřevin
 - b) extenzivní pastva ovcí a koz, extenzivní pastva skotu a koní
 - c) provádění zásahů zaměřených na zachování či zlepšení druhové skladby nebo prostorové struktury lesa s cílem dosažení přírodě blízkého stavu lesa podpora procesů přirozené obnovy a ochrana přirozeného zmlazení stanovištně původních druhů dřevin
 - d) provádění prací (odvětvování, krácení kmenů, odkornování apod.) nezbytných k bezpečnému ponechávání dřeva určeného k zetlení v lesních porostech v maloplošných zvl. chráněných územích
 - e) zajištění osiva místního původu stanovištně odpovídající bylino-travní směsi pro obnovu travních porostů, zajištění osiva nebo vegetativních částí stanovištně původních dřevin a následně sadebního materiálu těchto dřevin, pro umělou obnovu lesa
 - f) obnova sítí, podsítí, sadbou a podsadbou stanovištně původních melioračních a zpevňujících dřevin nad minimální podíl stanovený vyhláškou MZe č.83/1996 Sb., o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů a o vymezení hospodářských souborů a obnova nebo udržování hospodářsky nevýznamných druhů dřevin přirozené skladby, včetně jasanu ztepilého, jasanu úzkolistého a topolu černého v cílovém souboru 19 a jedle bělokore v příslušných cívových hospodářských souborech a následná ochrana provedených výsadeb a následná péče o výsadby maximálně po dobu pěti let, případně i po dobu delší povolenou příslušným orgánem státní správy lesů
 - g) používání k přírodě šetrných technologií při zajišťování péče o lesy
 - h) zajištění péče o památné stromy a další významné stromy a aleje, včetně jejich obnovy
 - i) podpora populací ohrožených rostlinných i živočišných druhů a společenstev realizací speciálních činností (např. rozrušování drnu, péče o hnízdiště a zimoviště, vytváření a prohlubování tůň, mokřadů a drobných vodních ploch)
 - j) budování zařízení a objektů, neinvestičního charakteru, sloužících úpravě vodního režimu
 - k) změny druhové skladby nebo hustoty rybí obsádky v rybnících – odlov nebo vysazování ryb (např. z důvodu přirozeného poklesu hladiny vody, dočasného záměrného snížení hladiny vody apod.),
 - l) zajišťování původního rostlinného nebo živočišného materiálu a praktická záchrana zanikajícího genofondu původních druhů nebo místních ohrožených ekotypů za účelem následné repatriace nebo reintrodukce

- m) repatriace nebo reintrodukce zvláště chráněných rostlin nebo živočichů včetně následné péče o výsadby rostlin nebo vysazené populace živočichů
- n) údržba geologických profilů
- o) změna druhově chudých lučních porostů na geneticky a druhově bohaté porosty
- p) vyplocení míst cenných z pohledu ochrany přírody, která jsou součástí pasených ploch
- q) obnova a údržba extenzivních ovocných sadů tradičních a krajových odrůd.

TAB. PPK-1 Příklad: Akce PPK (titul A-C) na b. okrese Pelhřimov v roce 2006

Obec	Žadatel	Název akce	Uznané náklady	Vyplacená dotace	%
Mnich	Milan Rokos	Údržba VKP péče o krajinu (kosení louky)	3850 Kč	3850 Kč	100
Kejžlice	Filip Čermák	Posečení louky a úklid trávy	7840 Kč	7840 Kč	100
Nová Cerekev	Pavel Hájek	Huntov	13 860 Kč	13 860 Kč	100
Mnich	Radana Čapová	Údržba VKP u Nového Mnichu 1	8 930 Kč	8 930 Kč	100
Důl	Správa a údržba silnic	Ošetření významného dubu u Pacova	8 000 Kč	8 000 Kč	100
Zachotím	Jan Berka	Udržení kulturního stavu krajiny	11 340 Kč	11 340 Kč	100
Bohdalín	Josef Bláha	Tvorba meze, liniová výsadba	70 000 Kč	70 000 Kč	100
Nový Rychnov	Kámila Dlouhá	Extenzivní pastva koní u Čermákových luk	4 660 Kč	4 660 Kč	100
Nový Rychnov	Adolf Rásocha	Vysíkání travních porostů a jejich udržování	17 360 Kč	17 360 Kč	100
Nový Rychnov	ZO ČSOP 17/01 SEV	Údržba luk – Ve Sklenářích, U Pudlů	18 340 Kč	18 340 Kč	100
Moraveč	Marta Slabá	Výstavba tůně v lokalitě Žlíbek	125 626 Kč	87 938 Kč	70
Kamenice n. Lipou	Město Kamenice n. Lipou	Ošetření památné lípy v Kamenici nad Lipou	19 516 Kč	19 516 Kč	100
Žirov	Václav Nosek	Ošetření 1 ks lípy srdčité rostoucí na hrázi Kladenského rybníka	18 499 Kč	18 499 Kč	100
Lesná	Svazek obcí mikroregionu Stražiště	Výsadba dřevin Mikroregion Stražiště 2006	293 471 Kč	293 471 Kč	100
Zhořec	ZO ČSOP 17/10 Pacov	Výsadba dřevin Bedřichov I., Těchobuz I., Zhořec I. - 2006	72 811 Kč	72 811 Kč	100
Včelnička	Dana Bednářová	Ošetření lípy ve Včelničce	19 397 Kč	15 518 Kč	80
Humpolec	Anna Součková	Ošetření významných stromů – 2 ks lip u památkově chráněného objektu	12 690 Kč	12 690 Kč	100

Zdroj: AOPK (2007): Vyhodnocení Programu péče o krajinu za rok 2006. Příloha. Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, Praha. Pozn. k TAB. PPK-1: Jména fyzických osob jsou pozměněna.

Pozn. k TAB PPK-1: Všechny uvedené akce na b. okrese Pelhřimov v roce 2006 byly ze skupiny titul B, pouze jedna akce (obec Moraveč) byla titul C.

B) Důvody a cíle zavedení nástroje

12) Jaké jsou hlavní cíle spojené se zavedením nástroje?

Program péče o krajinu (PPK) má realizovat v krajině opatření, která sledují tyto cíle³¹³ (rozdělení dle skupin titulů/souborů předmětu podpory A-D):

- A) snižování ohroženosti půdního fondu erozí tvorbou protierozních opatření
zvýšování retenční schopnosti krajiny
- B) udržení kulturního stavu (krajiny) a typického krajinného rázu
zachování a obnova rozptýlené zeleně a památných stromů a alejí
- C) ochrana, uchování a obnova přírodní rozmanitosti biotopů
- D) zajištění péče o zvl. chráněné části přírody

Obecněji je cíl definován v úvodním ustanovení Směrnice MŽP č. 2/2007, kde se hovoří o *udržení a systematickém zvyšování biologické rozmanitosti a funkčním uspořádání využití území, které zajišťuje ochranu přírodních i kulturních hodnot krajiny.*

13) Jaké jsou environmentální cíle zavedení nástroje? Jsou explicitně deklarovány?

Environmentální cíle nástroje jsou prakticky totožné s hlavními cíli nástroje (viz otázka č. 12) s tím, že do environmentálních cílů zahrnujeme i určitý kulturní aspekt.

Tyto cíle jsou explicitně deklarovány u jednotlivých skupin opatření A)-C) v Směrnici MŽP č. 2/2007 z 23. února 2007 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce 2007, článek 10, stejně jako byla explicitně deklarována ve směrnici z předcházejícího roku a s určitými změnami byly tyto cíle podobně deklarovány i v dřívějších letech.

Cíle programu však nejsou stanoveny tak, aby jejich dosažení či dosahování bylo ověřitelné či měřitelné.

14) Jaké je zaměření a fungování nástroje vzhledem k hierarchii cílů, parametrům a podmínkám využití nástroje? Jaká je komplexnost implementace?

a) Podprogram Péče o krajinu (soubor předmětů podpory A-C):

Hierarchie cílů (viz otázka č. 12) není explicitně stanovena, záleží na uvážení místně pověřeného sběrného střediska, které určuje pořadí jednotlivých žádostí. Nicméně, dá se předpokládat, že je snaha financovat zejména taková opatření, která nenacházejí podobné protějšky u dotací administrovaných zemědělským sektorem (agroenvironmentální opatření, LFA apod.), což je požadováno i Směrnicí. Tedy opatření komplexnější (složitější), či více specifická pro danou přírodní nebo polopřírodní lokalitu. Současně na úrovni ústředí AOPK je žádost posuzována z hlediska nejen cílů programu, ale i z hlediska (současných) priorit MŽP. Z hlediska priorit ministerstva posuzuje i odbor ekologie krajiny a lesa. Pevná hierarchie cílů tedy není zřejmá.

V roce 2004 zpracovala AOPK ČR *Koncepci krajinotvorných programů*, dle které mají být určeny prioritní typy opatření v kontextu celkového charakteru většího územního celku (hledisko chybějících či žádoucích typů stanovišť).

³¹³ ad a)-c): Směrnice MŽP č. 2/2007 z 23. února 2007 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce 2007, článek 10. Stejně formulovala cíle i předcházející Směrnice MŽP č. 3/2006 z 3. února 2006 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce 2006, článek 8.

ad d) zde je cíl implikován, např. z textu výše zmíněných směrnic. Každopádně, naplňování plánu péče o ZCHÚ je obecně vnímaným cílem tohoto podprogramu.

Komplexnost implementace je ve srovnání s jinými dotacemi pravděpodobně průměrná. Studie na téma administrativního zatížení nejsou známy. Administrativa PPK je z hlediska žadatele složitější než agroenvironmentální programy MZe. Z hlediska státní správy, vzhledem k systémovému plánování/programování, monitoringu a kontroly požadovaným Evropskou komisí, však nelze s jistotou říci totéž.

Parametry a podmínky využití nástroje

Program péče o krajinu (PPK) nutno vidět v souvislosti s druhým z dvojice hlavních krajinotvorných programů - Programem revitalizace říčních systémů. PPK byl tedy vytvářen jako program, který se věnoval převážně „suchozemským“ biotopům (až na výjimky), zatímco Program revitalizace říčních systémů byl zaměřen na podporu změny vodního režimu a souvisejících „vodních“ biotopů. PPK je neinvestičním programem s relativně nízkou částkou podpory (v desítkách tisíc) na opatření, zatímco PRRS byl investičním programem s řádově vyššími částkami dotací na opatření.

Program je zaměřen především na *nelesní* biotopy ve volné krajině. Není cíleně určen do *urbanizovaných* částí sídel (s výjimkou ošetřování památných stromů a stromořadí), rovněž jeho význam v oblasti *lesních* biotopů je relativně nízký.

Z podprogramu Péče o krajinu může být přiznán příspěvek v plné výši. Nelze hradit investiční náklady (např. na techniku) spojené s realizací opatření. Nelze přiznat příspěvek na opatření podporovaná současně z prostředků MZe ČR nebo prostřednictvím SFŽP. Příspěvek je nenárokový a je proplácen až po převzetí realizovaného opatření, tj. s jistou časovou prodlevou.

b) Podprogram Péče o ZCHÚ a ptačí oblasti (předmět podpory/titul D)

Hierarchie cílů nebyla dodeřávána explicitně stanovena, záležela na uvážení AOPK, správ CHKO a NP. Od roku 2005 stanovila AOPK ČR (pro území mimo NP) následující priority³¹⁴:

1. I. zóna CHKO, NPR a NPP, PR a PP na území CHKO, nebo nacházející se na pozemcích určených pro účely obrány státu schválený národní seznam evropsky významných lokalit,
2. II. zóna CHKO, biotopy silně a kriticky ohrožených druhů, ÚSES nadregionálního, regionálního a místního významu, památné stromy
3. III. zóna CHKO, biotopy ohrožených druhů
4. ostatní zvláště chráněné fenomény

K výše uvedeným prioritám se má přihlížet při schvalování jednotlivých akcí a při přidělování financí jednotlivým správám CHKO.

Komplexnost implementace je ve srovnání s jinými dotacemi či způsoby financování pravděpodobně průměrná, studie na téma administrativního zatížení nejsou známy.

Parametry a podmínky využití nástroje

Podporována jsou opatření k zajištění péče o zvláště chráněná území dle plánu péče. V ptačích oblastech lze přidělit dotaci pouze tam, kde se překrývají se zvláště chráněnými územími kategorie NP, CHKO, NPR nebo NPP. Program nefinancuje kategorie PR a PP mimo velkoplošná ZCHÚ.

Podstatná část finančních prostředků podprogramu je využívána k provedení tzv. přímých managementových opatření (obnova vegetačního krytu, údržba travních porostů), jsou však financována i opatření „nepřímé“ péče, jako je zhotovení plánu péče ZCHÚ nebo geometrické práce.

Prostředky podprogramu PPK-D jsou v současnosti v podstatě rozpočtově přidělovány správám CHKO a správám národních parků. Tyto správy pak smluvně zajišťují realizaci jednotlivých opatření zadáváním prací

³¹⁴ Fišer, B., Scharf, R. et al. (2007): Program péče o krajinu - dva roky po vstupu do EU. Ochrana přírody, r. 62, 1/2007, Praha, p. 8.

jednotlivým dodavatelům. Zatím však není pravidlem, aby nabídka práce/kontraktu pro realizaci opatření byla předem zveřejněna.

Podprogram Péče o zvláště chráněné části přírody a ptací oblasti má úzký okruh potenciálních příjemců dotace (AOPK a čtyři NP). Podprogram je nenárokovým financováním, kterým je nezřídka nahrazováno nedostatkové financování pravidelné (např. CHKO či NP), což může být problematické, neboť žádoucí opatření často přesahují dobu jednoho roku.

15) Byly pravděpodobné efekty nástroje evaluovány před jeho zavedením? Pokud ano, podle jaké metodiky ?

Před zavedením nástroje nebyla provedena evaluace efektů ve smyslu evaluačních studií v současnosti užívaných na úrovni dotační politiky Evropské unie.

16) Uvažovalo se i o jiných nástrojích (pro dosažení výše uvedených cílů) a proč nebyly vybrány? O kterých jiných nástrojích se uvažovalo pro dosažení výše uvedených cílů?

Nebylo zjištěno. Je možno předpokládat, že před zavedením nástroje bylo využití jiných způsobů financování zvažováno. Některé výše uvedené cíle je možné v současnosti sledovat dotacemi v rámci agro-environmentálních opatření, LFA (znevýhodněné oblasti) a ze zdrojů pro N2K (Natura 2000).

17) Existovaly další faktory, které ovlivnily rozhodnutí při volbě nástroje (sociální cíle, příjmové cíle apod.)?

Sociální a příjmové cíle byly také součástí zvažování nástroje (dotace může představovat doplňkový příjem zemědělského hospodářství), nicméně nebyly výrazným faktorem (tak jak je tomu např. u agro-environmentálních opatření).

18) Jaký byl proces zavedení a přípravy nástroje?

Nástroj byl připravován v 1. pol. 90 let Ministerstvem životního prostředí ČR za spolupráce jemu podřízených organizací. Program péče o krajinu byl vyhlášen ke konci roku 1994 společně MŽP ČR a MZE ČR.

2 MONITOROVÁNÍ, DATA, ANALÝZY

19) Jak jsou monitorovány efekty nástroje (environmentální, ekonomické, sociální)? Kdo je za monitoring odpovědný?

Souhrnné efekty Programu péče o krajinu nejsou systematicky monitorovány. Pouze příležitostně jsou zpracovávány různé dílčí studie nebo analýzy, které sledují účinky realizovaných opatření na vybraných lokalitách. Dílčí monitoring realizovaných krajinotvorných opatření je prováděn v rámci tématiky souvisejících výzkumných grantových úkolů, obvykle za součinnosti externích institucí (univerzity, výzkumné ústavy). Některé výzkumné grantové projekty mají alespoň nepřímou souvislost s krajinotvornými programy a jejich výstupy mohou napomoci k částečnému vyhodnocení environmentálních účinků některých krajinotvorných opatření, třebaže se nezabývají PPK ve svém celku³¹⁵.

³¹⁵ např. projekt MŽP VaV 610/10/00: Vliv hospodářských zásahů na změnu v biologické rozmanitosti v ZCHÚ.

Každoročně je státní správou sledována struktura výdajů PPK. AOPK zpracovává výroční hodnocení odrážející čerpání v členění na jednotlivé tituly (A-D). Je zjišťován počet akcí v titulu a vynaložené finanční prostředky a finance v členění na jednotlivé organizace státní ochrany přírody. Také jsou sledovány typy žadatelů v rozdělení na počet akcí a finanční prostředky. Sleduje se i rozdělení finančních prostředků na průměrná dotace na jednotlivé středisko AOPK. Eviduje se rozdělení prostředků na akce různého finančního objemu v jednotlivých střediscích. Evidují se též zamítnuté a nečerpané žádosti.

Na základě syntézy různých studií a sebraných dat byl vytvořen Geografický informační systém (GIS) pro krajinotvorné programy MŽP³¹⁶. Garantem informačního systému je Ministerstvo životního prostředí, které pověřilo svůj Odbor ekologie krajiny a lesa zajištěním sjednocení a aktualizace dat. GIS má sloužit jako podklad ke zpracování konkrétních studií a projektů. Byl do současnosti zaměřen především pro potřeby jiného krajinotvorného programu - Programu revitalizace říčních systémů.

Za monitoring krajinotvorných programů je zodpovědný Odbor ekologie krajiny a lesa MŽP.

20) Je monitoring realizován průběžně? Jaká je frekvence sběru dat?

Monitoring

Pro monitoring environmentální účinnosti krajinotvorných opatření dosud nebyla zpracována akceptovaná metodika monitoringu. V samotném PPK nejsou pro monitoring environmentálních účinků programu vyčleněny prostředky.

Monitoring environmentálních a dalších efektů opatření PPK je proto spíše příležitostný a sestává z odborných průzkumů a dílčích vyhodnocení.

Sběr dat

Pravidelně jsou sestavovány statistické přehledy realizovaných akcí PPK za daný kalendářní rok v různých typech členění. Tyto údaje jsou součástí každoročně zpracovávaného Vyhodnocení Programu péče o krajinu AOPK ČR. Nejedná se však o sběr dat pro monitoring.

21) Jak jsou výsledky monitoringu využívány?

Výsledky nemohou být využívány, protože systematický monitoring environmentálních dopadů programu jako celku není prováděn.

Vyhodnocení environmentálních účinků je prováděno jen u některých vybraných akcí programu. Výsledky jsou informací pro realizaci dalších opatření. Zjištěné poznatky jsou příležitostně publikovány v odborném tisku, např. v periodiku AOPK *Ochrana přírody*, či ve sbornících různých seminářů a konferencí.

22) Jaké jsou celkové veřejné příjmy spojené s implementací nástroje (pokuty, poplatky, daně)? (týká se kombinovaných nástrojů příjmových a výdajových)

Jde výhradně o výdajový nástroj (dotace), se kterým nejsou spojeny žádné příjmy.

23) Jak a v jaké desagregaci (členění) jsou sledovány náklady spojené s implementací nástroje?

Přístupné jsou údaje o nákladech v členění podle:

- souboru předmětů podpory (jednotlivé skupiny opatření - A,B,C,D),
- charakteru realizovaných opatření (nelesní, lesní, či vodní ekosystémy; typu

³¹⁶ <http://www.env.cz/www/zamest.nsf/0/f02da9fd9d2ef219c12569570032cf2b?OpenDocument>

- akcí - ÚSES, vegetační doprovod, kosení, mokřady a tůně, apod.)
 c) typu žadatele (obce a města, fyzické osoby, právnické osoby, zemědělská družstva, atd.)
 d) střediska AOPK a správy NP

24) Jaké jsou nároky na veřejné rozpočty vyplývající z implementace nástroje?

A. Přímé veřejné výdaje vyplývající z programu (vyjádřené celkovou částkou dotací)

Z rozpočtových prostředků bylo v období 2000-2006 vydáváno v průměru 197.371 Kč dotací ročně.

Vývoj ročních přímých nákladů programu (dotací) je zachycen na následující tabulce:

TAB PPK-2³¹⁷

Program péče o krajinu ROČNÍ VÝDAJE	
ROK	VÝDAJE V MIL. KČ.
1996	143,8
1997	143,9
1998	151
1999	223
2000	241
2001	238,1
2002	106,9
2003	209
2004	198
2005	198
2006	190,6

Realizované akce roku 2005 v členění dle předmětu podpory a v rozdělení na státní organizace ochrany přírody pověřené administrací programu nám představuje následující tabulka:

³¹⁷ Zdroj: Fišer, B., Scharf, R. et al. (2007): Program péče o krajinu - dva roky po vstupu do EU. Ochrana přírody, r. 62, 1/2007, Praha, p. 6.

TITULY A-C AOPK, SOP, KRNP a NP ŠUMAVA

Titul	AOPK ČR		SOP ČR ³¹⁸		KRNP		NP Šumava	
	počet akci	finanční prostředky (tis. Kč)	počet akci	finanční prostředky (tis. Kč)	počet akci	finanční prostředky (tis. Kč)	počet akci	finanční prostředky (tis. Kč)
A1	4	799	0	0	0	0	0	0
A2	158	19 586	0	0	0	0	0	0
Celkem A	162	20 385	0	0	0	0	0	0
B1	310	10 619	0	0	0	0	0	0
B2	168	7 016	0	0	0	0	0	0
B3	50	4 341	0	0	0	0	0	0
Celkem B	528	21 976	0	0	0	0	0	0
C1	92	15 697	0	0	0	0	0	0
C2	2	368	0	0	0	0	0	0
Celkem	94	16 065	0	0	0	0	0	0
Celkem A-C	784	58 426	0	0	0	0	0	0

TITUL D AOPK, SOP, KRNP a NP ŠUMAVA

D1	0	0	59	4 136	3	678	13	436
D2	0	0	174	10 611	14	3 902	22	4 078
D3	0	0	205	11 108	13	1 571	1	17
D4	0	0	798	55 985	29	9 825	48	16 489
Celkem D	0	0	1 236	81 840	59	15 976	84	21 020
A-D - studie	20	4 439	12	666	0	0	1	200
Celkem	804	62 875	1 248	82 506	59	15 976	85	21 220

TITULY A-D NP PODYJÍ, NP Č. ŠVÝCARSKO a ČR celkem

Titul	NP Podují		NP České Švýcarsko		Celkem	
	počet akci	finanční prostředky (tis. Kč)	počet akci	finanční prostředky (tis. Kč)	počet akci	finanční prostředky (tis. Kč)
A1	0	0	0	0	4	799
A2	0	0	0	0	158	19 586
Celkem A	0	0	0	0	162	20 385
B1	0	0	0	0	310	10 619
B2	0	0	0	0	168	7 016
B3	0	0	0	0	50	4 341
Celkem B	0	0	0	0	528	21 976
C1	0	0	0	0	92	15 697
C2	0	0	0	0	2	368
Celkem C	0	0	0	0	256	34 964
Celkem A-C	0	0	0	0	1 799	121 645

³¹⁸ Pozn.: V současnosti (2/2007) je SOP ČR, tj. Správa ochrany přírody ČR, zastřešující správy jednotlivých CHKO, spojena s AOPK ČR.

D1	2	120	0	0	77	5 370
D2	1	791	1	1 500	212	20 882
D3	2	25	6	1 078	227	13 799
D4	8	5 664	3	2 380	886	90 343
Celkem D	13	6 600	10	4 958	2 219	130 394
A-D - studie	0	0	0	0	33	5 315
Celkem	13	6 600	10	4 958	2 219	194 135

Zdroj: AOPK ČR, MŽP ČR – OFN In: Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha, tab. B5.3.2, p. 371.
(upravený název tabulky a upravené rozložení tabulky)

B. Administrativní náročnost implementace nástroje pro veřejnou správu včetně kontroly

Administrativní náklady implementace nástroje pro veřejnou správu nejsou sledovány. Tyto náklady splývají s náklady ostatní agendy státních organizací (AOPK, NP, MŽP).

25) Jsou k dispozici či byly publikovány ex-ante a ex-post analýzy, zejména analýzy vypracované nezávislými pracovišti (akademické instituce, profesionální neziskové organizace)?

Nebyly provedeny ex-ante či ex-post analýzy, ve smyslu standardních evaluací užívaných na úrovni Evropské unie. Existují jen dílčí analýzy (obsažené ve výzkumných úkolech, disertačních a diplomových studiích a pod.).

26) Jaké další faktory ovlivňují působení nástroje, případně zkreslují jeho efekty? (kolísání cen, vývoj ekonomiky, vlastnické vztahy apod.).

Vývoj cen

Mzdové náklady (tedy cena lidské práce) v ČR trvale stoupají a to i v zemědělském sektoru a na českém venkově obecně. Stagnující objem prostředků znamená tedy (za předpokladu stejné efektivity) defacto menší příděl ze státního rozpočtu.

Vývoj ekonomiky

Česká ekonomika se vyvíjela v době trvání programu vcelku příznivě. To má potenciálně kladný vliv na dostupnost zdrojů pro veřejné výdaje. Na druhé straně určité průvodní jevy ekonomického rozvoje některých sektorů mají negativní vliv ve smyslu stanovených cílů programu (např. nárůst „zapečetěných“ (zastavěných) ploch půdy, fragmentace migračních cest bioty v důsledku vývoje dopravy, atd.). Některé tyto problémy byly podpořeny dotacemi v různých sektorech ekonomiky, které byly nevhodně nastaveny z hlediska ochrany přírody a krajiny.

Vlastnické vztahy

Komplikací pro určitá opatření jsou nedokončené pozemkové úpravy, které znamenají kromě velké rozdrobenosti vlastnictví, také omezení pro realizaci prvků ÚSES. Jiným problémem může být též značné oddělení hospodaření od vlastnictví zemědělské půdy v České republice (z 90 % se hospodáří na pronajaté půdě). V praxi to znamená, že na určitém opatření je nutno se domluvit nejen s hospodářícím subjektem, ale i s vlastníkem (anebo často s celou skupinou vlastníků).

3 OSVĚTA

27) Jak jsou o nástroji informování žadatelé?

- **Internet**

Aktuální znění Směrnice pro poskytování příspěvků z PPK lze získat z webových stránek MŽP nebo AOPK ČR. Jednotlivé správy CHKO, krajská střediska AOPK a správy NP mají informace o PPK, rozdílného rozsahu, na svých webových stránkách. V některých případech jsou uváděny i pozitivní příklady úspěšných akcí. Základní informace o programu lze získat i na jiných webových portálech, např.: <http://www.businessinfo.cz>.

- **Osobní, telefonický a písemný kontakt**

Žadatelé (A-C) se mohou informovat prostřednictvím sběrných míst (krajská střediska AOPK). V praxi bývají vybráni žadatelé, kteří předkládají své žádosti pravidelně, obesílání podkladovými materiály spolu s výzvou k podání žádosti. Kontakt s potenciálními žadateli, s kontraktory, se zastupiteli obcí či pověřených obecních úřadů znamená také zpravidla určité neformální osvětové působení.

- **Tištěná informace**

Žadatelé i veřejnost mohou získat základní informaci k dotačním programům MŽP z brožury *Přímé finanční podpory na ochranu přírody v hospodářské krajině*³¹⁹. Tyto materiály lze nalézt i na webových stránkách MŽP. Je zde stručně vysvětlen i smysl prováděných opatření.

- **Školení**

V minulosti bylo zorganizováno též školení ke krajinotvorným programům (PPK, PRŘS).

28) Jak je o nástroji informována veřejnost? Jsou z veřejně přístupných zdrojů (publikované zprávy, internet a pod.) dostupné údaje o výdajích z veřejných rozpočtů, spojených s implementací nástroje? Jak lze získat dodatečné údaje?

- **Internet**

Z internetu má veřejnost možnost získat stejné informace jako žadatelé na webových stránkách AOPK MŽP. Na internetu jsou vyhledatelné také statistické ročenky za jednotlivé roky se základními údaji o výdajích PPK (údaje za rok 2005 přetištěny v otázce 24). V minulých letech bylo možno získat i výroční zprávy Správy chráněných krajinných oblastí (SOP), kde byly také některé informace týkající se krajinotvorných programů na http://sop.default.cz/index_schko.htm.

- **Publikace**

a) *Statistická ročenka ŽP ČR*: Je vydávána MŽP ČR a ČSÚ a zpracovaná organizací CENIA. Zde lze nalézt souhrnný přehled vynaložených finančních prostředků pro PPK, tříděný ve dvou tabulkách dle jednotlivých titulů a sběrných míst (viz otázka 24).

b) *Časopis Ochrana přírody*: Periodikum AOPK, kde jsou publikovány články o realizaci některých jednotlivých akcí v působnosti středisek AOPK ČR, správ CHKO a národních parků. Některé ročníky jsou přístupné i ve formátu PDF na www stránkách AOPK ČR.

Většina informací je ovšem managementového, nikoliv finančního charakteru. Tedy, zabývá se průběhem akce z hlediska obnovy či uchování přírodních či polo-přírodních lokalit, nikoliv rozbořem výdajů.

c) *Publikované texty z oborových seminářů a konferencí*: Němec, J. (ed.) (2005): Krajinotvorné programy, MŽP, Praha-Průhonice.; Němec, J. (ed.) (2004): Krajinotvorné programy. MŽP, Praha-Průhonice (velká část článků věnována krajinotvorným programům); Anonymous (2006): Ochrana lesa a krajinotvorné

³¹⁹ Vokasová, L. et al. (2004): Přímé finanční podpory na ochranu přírody v hospodářské krajině, MŽP ČR, Praha.

program
Průhonice
v přírodě
společně
o) Knihy
Kender,
MŽP/Co
Kender,
o) Výroční
restavují
b) Intera
rovitaliza
Ukázkov
Závěrečn
Přes výš
Zmíněné
mlimo od
(Tím se
venkova
často žád

4 1

29) Jak
životníh
je zaved
Podprog
Environ
Cíle nást
zvyšován
rozmanit
V podnik
tedy tím l
organizac
operativn
Přičemž z
dosahová
většinou pi
biodivers
Indikátor:
320 Pozn.:
23 % z pr
de EU. Och
321 def: „er

programy. Sborník příspěvků ze semináře 12.-13.9.06, ČS VTS - Česká lesnická společnost, Praha-Průhonice (téma krajinotvorného programu jen v jednom příspěvku)³²⁰; Anonymous (2005): Naše krajina v přírodní krajině Evropy. Sborník z 3. ročníku konference Tvář naší země - krajina domova 8.-10.3.2005, Společnost pro krajinu, Praha-Průhonice (některé příspěvky věnované krajinotvorným programům) a pod.

e) *Knihy:*

Kender, J. (ed.) (2004): Péče o krajinu - Krajinotvorné programy Ministerstva životního prostředí. MŽP/Consult Praha.

Kender, J. (ed.) (2000): Teoretické a praktické aspekty ekologie krajiny, MŽP, Praha.

f) *Výroční zprávy* – Tyto zprávy jsou přístupné na dožádání. Podkladové zprávy pro toto vyhodnocení tvořují AOPK ČR a jednotlivé správy národních parků.

g) *Interaktivní mapa ČR*: Tato mapa zobrazuje realizované projekty Programu péče o krajinu a Programu revitalizace říčních systémů, vrstvu územně technického podkladu ÚSES a zvl. chráněných území ČR. Ukázkovou aplikaci lze nalézt na adrese: http://aopk.tmapserver.cz/tms/aopk/index.php?client_type=all.

Závěrečná poznámka k dostupným informacím o nástroji:

Přes výše uvedené informační zdroje musíme nicméně konstatovat, že v širší veřejnosti je PPK neznámý. Zmíněné zdroje jsou zaměřeny téměř výlučně na odbornou veřejnost. *Širší veřejnost* myslíme obyvatelstvo mimo odbornou veřejnost v oblasti ochrany přírody, příp. zemědělství a mimo okruh potenciálních žadatelů. (Tím se ovšem PPK neliší od jiných veřejných výdajových programů). Neznámý bývá PPK i obyvatelstvu venkova v blízkosti realizovaných opatření (vlastní nahodilá pozorování). Zde by osvěta veřejnosti byla často žádoucí pro zachování výsledků programu.

4 EVALUACE NÁSTROJE

29) **Jaká je environmentální účinnost nástroje³²¹? Do jaké míry je nástroj účinný z hlediska životního prostředí, specificky v dosahování cílů uvedených v otázce č. 12 (hlavní cíle spojené se zavedením nástroje)?**

Podprogram péče o krajinu (Předmět podpory A-C)

Environmentální účinnost nástroje, tj. schopnost dosahování cílů v programu PPK jako celku, nelze určit. Cíle nástroje jsou příliš obecně stanoveny (snižování ohroženosti ... erozí, zvyšování retenční schopnosti ..., zachování a obnova rozptýlení zeleně, ochrana přírodní rozmanitosti ...), než aby bylo možno zjistit jejich dosažení či dosahování.

V podnikovém řízení bychom takto definované nazvali spíše „misí podniku“, než „cílem“, tedy tím k čemu podnik směřuje v obecnější rovině. „Mise“ vyjadřuje nejobecnější strategii organizace v dlouhodobém (mnohaletém) výhledu, avšak není použitelná pro taktické a operativní řízení.

Příčemž zpřesnění/definice cílů v oblasti ochrany přírody a krajiny, tak aby jejich dosažení či dosahování bylo zjistitelné či měřitelné, je sice metodicky náročné, avšak, přinejmenším ve většině případů, nikoliv nemožné. Erozi, retenční schopnost, stav rozptýlené zeleně a biodiverzitu dokáží příslušní odborníci vyjádřit určitými charakteristikami. Zjednodušující indikátory dopadu, které by umožňovaly sledovat environmentální účinnost nástroje, však

³²⁰ Pozn.: v roce 2006 bylo směřováno do opatření podprogramu *Péče o ZCHÚ a pačičí oblasti v lesních ekosystémech* 23 % z prostředků z tohoto podprogramu. Zdroj: Fišer, B., Scharf, R. et al. (2007): Program péče o krajinu - dva roky po vstupu do EU. Ochrana přírody, r. 62, 1/2007, Praha, p. 7.

³²¹ def. „environmentální účinnost“ - schopnost dosahování environmentálních cílů.

dosud nejsou užívány. Cíle by měly být stanoveny také s ohledem na očekávanou výši financování nástroje.

Zatímco o environmentální účinnosti nástroje jako celku se můžeme jen spekulovat, environmentální účinnost některých jednotlivých realizovaných opatření byla předmětem některých studií v rámci tematicky souvisejících grantových výzkumů, často vedeném externími institucemi (vysoké školy, výzkumné ústavy). Některé výzkumné grantové projekty mají alespoň nepřímou souvislost s krajinotvornými programy a jejich výstupy mohou přispět k dílčímu vyhodnocení environmentálních účinků některých krajinotvorných opatření, třebaže se nezabývají PPK ve svém celku³²².

Environmentální účinnost jednotlivých realizovaných opatření mají také sledovat pracovníci pověřených institucí (AOPK, NP). Avšak, vzhledem k tomu, že environmentální účinnost je často dlouhodobou záležitostí, náklady na monitoring nejsou součástí programu, a ani povinnost monitoringu není systematicky zakotvena (finančně, metodicky, organizačně), má toto sledování účinnosti jednotlivých opatření často charakter náhodných pozorování (Čímž samozřejmě není řečeno, že toto pozorování nemůže být cennou zkušeností pro další praxi).

Můžeme ovšem spekulovat o účinnosti nástroje jako celku a vzít doslova neurčitě formulace současných cílů, např. předmět podpory A) *snížení ohrožení erozí*. Pak bychom mohli považovat nástroj za neúčinný, neboť při porovnání stavu eroze v ČR (přes 50% půdy ohroženo vodní erozí³²³) a výše financí PPK (cca 200 mil. ročně celkem), je zřejmé, že nástroj nemůže znamenat v celorepublikovém měřítku zásadní pozitivní změnu.

Předmět podpory B) *udržení kulturního stavu a typického krajinného rázu krajiny*, který zahrnuje nelesní zeleň, údržbu a obnovu linií v krajině (např. stromořadí a remízy). Pro tyto účely je program využíván často a obvykle s úspěšnou realizací (určitým problémem je zajištění následné péče). K určení účinnosti však potřebujeme referenční stav a jeho změny. To jest evidenci těchto krajinných prvků a také informaci, kolik jich na druhé straně stále zaniká. Další problémem je *udržení krajinného rázu*. Přestože typický krajinný ráz byl pojednán v některých odborných studiích³²⁴, žádoucí kulturní stav krajiny na místní a regionální úrovni není nikde, alespoň oficiálně, deklarován či definován. Opět, cílový stav by měl být definován a jeho dosažení určitým způsobem ověřitelné. Jinak nelze vyhodnocovat účinnost.

Předmět podpory C) *uchování a obnovu druhové rozmanitosti biotopů ve volné krajině*. Zde má značný význam především cílená péče o významné lokality. Znovu, protože není stanoven cíl, jehož dosažení by bylo měřitelné (např. pomocí bioindikátorů), nelze vyhodnocovat ani účinnost programu.

Hrazena je realizace řady opatření zaměřených na podporu jednotlivých ohrožených druhů, nebo na zvyšování rozmanitosti biotopů (zřizování tůň, obnova mokřadů). Tato opatření jsou v naprosté většině realizována, dle expertních názorů, smysluplně, avšak ani zde nelze hovořit o systematickém měření účinnosti programu.

Souhrnem lze tedy konstatovat, že systematické celkové vyhodnocení environmentální účinnosti Programu péče o krajinu se neprovádí. (Tím ovšem není řečeno, že PPK, alespoň na lokální úrovni, je neúčinný).

30) Projevují se nepředpokládané vedlejší efekty (pozitivní i negativní) vyplývající z implementace nástroje?

Nepředpokládané vedlejší efekty nebyly zjištěny.

³²² např. projekt MŽP VaV 610/10/00: Vliv hospodářských zásahů na změnu v biologické rozmanitosti v ZCHÚ.

³²³ Budňáková, M. (ed.) (2006): Situační a výhledová zpráva - půda. MZe, Praha, p. 4.

³²⁴ Löw, J., Michal, I. (2003): Krajinný ráz. Lesnická práce, Kostelec n. Č.L.

31) Jaké efekty z hlediska inovací se v souvislosti s působením nástroje projevují?

Z realizací opatření v krajinotvorných programech byly získány četné praktické zkušenosti, které se promítají v dalších letech programu do výběru projektů a způsobu jejich uskutečnění³²⁵.
Za inovační efekt programu je možno považovat také např. metodiku zakládání a obnovy trvalé zeleně v krajině (VÚKOZ Průhonice)³²⁶.

32) Jaké náklady (veřejné a soukromé) jsou spojeny s implementací nástroje? Jaké jsou administrativní náklady (ve veřejné i soukromé sféře)?

Přímé veřejné výdaje ve formě dotací viz otázka č. 24. Dále existují samozřejmě administrativní náklady veřejné sféry (AOPK, NP, MŽP) na výběr a zpracování žádostí, zúčtování, kontrolu atd. Administrativní náklady na PPK se však nesledují odděleně od další agendy a proto jsou jen obtížně zjištělné. Lze je jen nepřímo odvodit:

- z mzdových nákladů pracovníků pověřených administrativou programu, s odhadnutím podílu připadajícího na zajištění PPK
- z nákladů na odborná školení pro zaměstnance a pro žadatele
- z nákladů na zpracování odborných studií
- z nákladů na informační systémy, včetně účetnictví a správy sítě
- z nákladů na pořízení a správu hmotného majetku a služby související (budovy, autopark, kancelářský nábytek, technika, energie atd.), s odhadnutím podílu připadajícího na zajištění PPK

Administraci programu se v rámci své pracovní náplně v roce 2005 soustavně zabývalo celkově okolo 50 pracovníků jednotlivých středisek AOPK ČR, správ CHKO, národních parků a MŽP ČR.³²⁷

33) Jaká je efektivnost nástroje? Jaká je relace nákladů a efektů vyplývajících z implementace nástroje ve vztahu k zadaným cílům?

Pozn. k terminologii: V odborné literatuře existuje velká rozmanitost, nejednotnost i různé překryvy. V případě termínů „efektivnost, efektivita, hospodárnost, účinnost a účelnost“. Podobná situace je i v zahraniční literatuře, nejasné jsou často i překlady z angličtiny (v angl. výrazy „efficiency, effectiveness, efficacy“).³²⁸

Uvedme si některé definice, které by mohly být užitečné pro naše zkoumání:

Efektivnost znamená absenci plýtvání, neboli co nejefektivnější užívání zdrojů ekonomiky k uspokojení potřeb a přání lidí³²⁹ nebo je to „optimální alokace zdrojů mezi různá možná užití ... odstraňuje nehospodárnost a zajišťuje nejlepší možné uplatnění těchto zdrojů s přihlédnutím k cílům subjektů“³³⁰. Jednoduše řečeno: „...dosažení cíle s nejmenším

³²⁵ Lacina, D. (2005): Krajinotvorné programy - příklady z praxe. In: Anonymous (2005): Naše krajina v přírodní krajině Evropy. Sborník z 3. ročníku konference Tvář naší země - krajina domova 8.-10.3.2005, Společnost pro krajinu, Praha-Průhonice, p. 82-84.

³²⁶ Hendrych, J. (2003): Koncepce péče ochrany a obnovy kulturně historického rázu krajiny v rámci krajinotvorných programů. In: Metodické podklady pro navrhování a realizaci výsadbových opatření v rámci krajinotvorných programů. VÚKOZ, Průhonice.

³²⁷ Pokorný, P. (2005): Program péče o krajinu. In: Moravec, J. (ed.): Závěrečná zpráva o řešení projektu VaV/610/01/03, IREAS, Praha, nepubl.

³²⁸ Pavel, J. (ed.) (2004): Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. Závěrečná zpráva projektu MŽP VaV/303/3/03, IEEP VŠE, Praha, nepubl., p. 14-24. Zpráva věnuje rozdílným definicím těchto pojmů téměř 10 celých úvodních stran projektového výstupu.

³²⁹ Samuelson, P., Nordhaus, W. (1991): Ekonomie, 13. vyd., nakl. Svoboda, Praha, p. 27.

³³⁰ Hamerníková, B., Kubátová, K. (2000): Veřejné finance-učebnice. 2. vyd., Eurolex Bohemia, Praha, p. 163.

množstvím zdrojů“.³³¹ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, pro své účely rozumí „...efektivností takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění“.³³²

Proto si musíme určit pracovní definice pro účely této studie, aniž bychom chtěli vynášet definitivní soud, které užití je nejsprávnější.

Efektivnost: relace nákladů a efektů ve vztahu k cíli

Účinnost: schopnost dosahování určeného cíle

V literatuře lze nalézt údaj, že při nákladech na posuzované akce krajinytvorných programů, které byly 744,2 mil Kč v roce 1999, budou realizovány environmentální přínosy minimálně ve výši 1839,8 mil Kč v průběhu 2 let po realizaci. Tzn., že jedna Kč vložena do krajinytvorného programu se projeví v environmentálním efektu, vyjádřitelném částkou minimálně 2,47 Kč v průběhu 2 let. Do 20 let po realizaci se dá předpokládat efekt maximálně 6,49 Kč³³³.

Při hodnocení efektivnosti nástroje jakým je Program péče o krajinu je nutno zvažovat následující:

- náklady a efekty ve vztahu k cíli

Avšak, cíl je v současné době nedostatečně definován (viz otázka č. 28 ohledně environmentální účinnosti).

- náklady a efekty ve srovnání s jinými alternativami (tj. alternativám krajinytvorného programu PPK, např. agro-environmentální opatření, přímá regulace, zrušení „perverzních“ dotací aj.) a také důkladně znát a zachytit stav před a po realizaci souboru opatření

V případě PPK zbývá tedy nutno ještě vykonat další práci ve věci hodnocení efektivnosti. Připomeňme si však, že u jiných ekonomických nástrojů, v jiných sektorech, a ani v zahraničí nebyly tyto problémy dosud uspokojivě vyřešeny.

34) Vypracujte SWOT analýzu nástroje (jaké jsou jeho silné a slabé stránky)?

Silné stránky

- opatření mohou být komplexního („hlubokého“) charakteru³³⁴
- podmínky dotace lze přizpůsobit lokálním potřebám, opatření mohou být velmi různorodého charakteru
- žadatel může být jakéhokoliv povolání (A-C)
- dotaci možno přiznat i velmi malým akcím, podprogram „Péče o krajinu“ je plně přístupný i „drobným“ žadatelům (fyzické osoby, občanská sdružení)
- nenáročnost příspěvku může přispět k motivaci žadatelů
- relativně vyšší míra kontroly; plnění podmínek provedení opatření bývá sledováno již v průběhu akce a je vyhodnoceno při převzetí opatření (A-C)

Slabé stránky

- vázanost programu na rozpočtový rok, která neumožňuje zaručit podporu střednědobým projektům (Žádosti musí být podávány i na každoročně prováděná opatření)
- absence systematického hodnocení environmentální účinnosti programu jako celku i jeho jednotlivých opatření
- relativně vyšší administrativní náročnost (pro státní administrativu i pro žadatele)

³³¹ Rektorič, J., Šelešovský, J. a kol. (2003): Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru, 1. vyd., Praha, Ekopress, 2003, p. 14.

³³² Zákon č. 320 / 2001, o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, §2, písm. n.

³³³ Kender, J. (ed.) 2000: Teoretické a praktické aspekty ekologie krajiny, MŽP, Praha, p. 141.

³³⁴ Pozn.: na rozdíl např. od současných agro-environmentálních opatření v ČR.

- podprogram Péče o zvl. chráněné části přírody a ptáčích oblasti (PPK-D) není volně otevřen žadatelům k předkládání návrhů na realizaci opatření³³⁵

Příležitosti

- využití evropského spolufinancování
- koordinace podprogramu Péče o krajinu s agroenvironmentálními programy a jinými programy dotýkajícími se ochrany přírody a krajiny
- lepší informační zabezpečení pro koordinátory projektů a grantové asistenty (snadná dostupnost výsledků odborných průzkumů a podkladových studií, snadná dostupnost leteckých snímků v prostředí geoinformačních systémů apod.)
- provedení analýzy za účelem zjednodušení administrativní procedury

Hrozby

- zrušení programu v důsledku nedostatku financí ve státním rozpočtu (vzrůstající deficit) a v důsledku nutnosti spolufinancování evropských programů
- negace účinnosti programu v důsledku zvyšující se fragmentace krajiny, narůstajícího podílu „zapečetěných“ (zastavěných) půd a intenzifikace v různých odvětvích (vliv na biodiverzitu, krajinný ráz a pod.)

DISKUSE

Vztah k jiným programům a financování v ochraně přírody a krajiny

Pro účinné fungování ochrany přírody a krajiny bude třeba jasně zacílit Program péče o krajinu a koordinovat jej s jinými dotacemi a zdroji financí. V roce 2004 zpracovala AOPK ČR *Koncepci krajinnotvorných programů*, avšak v současné době se situace značně mění v důsledku počátku fungování evropských struktur. Týká se to jednak posílení environmentálního aspektu rozvoje venkova (dotační tituly v ose II Programu rozvoje venkova 2007-2013) a také vzniku Operačního programu životní prostředí (dotační tituly Prioritní osy 6 - Zlepšování stavu přírody a krajiny). Otázkou zůstává také fungování a zaměřenost Programu péče o přírodní prostředí SFŽP.

Současnou převažující představou je Program péče o coby vrchol čtyřvrstvé pyramidy, kde představuje nejflexibilnější a nejcílenější skupinu opatření³³⁶. Pod ním následují tři vrstvy různě cílených agroenvironmentálních opatření. (PPK však má také relativně malý objem financí, kolem 200 mil. Kč. V posledních letech, z toho pouze 30 % v podprogramu je skutečně žadatelského charakteru, zatímco 70 % peněz PPK vlastně nahrazuje chybějící finance pravidelné údržby ZCHÚ. Agro-environmentální opatření naproti tomu představovaly kolem 3,2 miliard Kč financí v roce 2005, viz kapitola Agroenvironmentální opatření). V další vrstvě pyramidy, hned pod PPK, následují tedy nejcílenější tituly agroenvironmentálních opatření na podporu vybraných druhů živočichů a biotopů (řádově v desítkách milionů)³³⁷. V další vrstvě pyramidového uspořádání má být podpora extenzivního hospodaření v ZCHÚ pomocí agroenvironmentálních opatření (extenzivní pastva a sečení, včetně podtitulů posunu seče a pásové seče). Ve vrstvě nejspodnější pak nejrozsáhlejší podpora těch nejjednodušších opatření, které udržují travní porosty.

Kromě agroenvironmentálních opatření bude nutno zařadit do této hierarchie také Program péče o přírodní prostředí (pokud bude v budoucnosti existovat) a jednotlivá opatření *Operačního programu životní prostředí*.

³³⁵ Pozn.: Správy CHKO a národních parků zajišťují realizaci opatření smluvním zadáváním prací jednotlivým dodavatelům. Tento podprogram má cca 70 % objemu financí celého PPK.

³³⁶ Pařízek, P. (2006): Program péče o krajinu v roce 2006 - finanční jistota zajištění péče o přírodu a krajinu. *Ochrana přírody*, r. 61, 5/2006, Praha, p. 129.

³³⁷ v rámci agroenvironmentálních opatření HRDP bylo v roce 2005 požádáno o 32 mil. Kč na titul *Ptačí lokality na travních porostech* a o 1,9 miliónu Kč na titul *Podmáčené a rašelinné louky*.

Navíc, samozřejmě i „partnerský“ krajinotvorný program, kterým bude po zrušení Programu revitalizačních systémů *Program obnovy přirozených funkcí krajiny*. Záležitostí k řešení je také spolupráce sektorů ministerstva zemědělství a ministerstva životního prostředí.

Vázanost programu na rozpočtový rok a podpora střednědobých záměrů

Program péče o krajinu je vázán na rozpočtový rok. V praxi je v mnoha případech nutná následná péče. Opatření PPK, jevící se po svém dokončení jako úspěšná, mohou několik let po svém dokončení skončit nezdarem. V případě titulu A (2.2), zahrnující i liniové porosty a solitérní dřeviny, je však výslovně stanoveno, že příspěvek na následnou péči se neposkytuje. V poslední době byla snaha tento problém adresovat alespoň částečně přidáním možnosti výchovného zásahu (probírky) ve výsadbách starších 5 let realizovaných v rámci programu³³⁸. Naproti tomu agroenvironmentální programy, pokud by se zdařilo zařadit komplexnější opatření (např. dle vzoru Velké Británie), umožňují alespoň 5-leté plánování.

Podprogram Péče o zvláště chráněné části přírody a ptáčích oblastí (titul D)

Tento podprogram není volně otevřen žadatelům (kromě AOPK a NP) k předkládání návrhů na realizaci opatření. Podprogramu je vytýkáno, že nabídka realizace opatření někdy nebývá předem zveřejněna pro potenciální kontraktory v lokalitě. Tento titul se jeví spíše jako nouzové opatření v době nejistoty pravidelného financování pro údržbu lokalit v ZCHÚ. Podprogram je spíše alternativní formou rozdělení financí v rámci sektoru, spíše než ekonomickým motivačním nástrojem v původním slova smyslu.

Původním standardním konceptem nástrojů pozitivní ekonomické motivace je dobrovolné zapojení soukromých subjektů prostřednictvím finanční motivace v případě, že direktivní regulace je nevhodná pro prosazení veřejného zájmu. Kromě zapojení soukromých subjektů lze uvažovat i o některých subjektech veřejných na nižší úrovni veřejné správy, které jsou také vlastníky (např. obce apod.), kde se veřejné zájmy státu neztotožňují s jejich zájmy. Titul D evidentně neodpovídá této standardní podobě ekonomického nástroje. V tomto smyslu je titul D vlastně jen jinou formou rozpočtového financování, nikoliv pozitivním ekonomickým nástrojem v pravém slova smyslu.

Monitoring a vyhodnocení environmentální účinnosti

Je jisté, že systematický monitoring programu je nákladnou činností a vyhodnocení environmentální účinnosti není snadné. To však neznamená, že bychom o to neměli usilovat, pokud chceme získat přesvědčivý feedback o skutečných dopadech celého programu. A to i za podmínky, že částka dotace věnovaná na realizaci vlastního opatření se financováním monitoringu a vyhodnocení významně zmenší.

Nedostatek finančních prostředků a související chybějící pracovní fond však zřejmě není jedinou příčinou absence systematického monitoringu a vyhodnocení účinnosti programu. Ještě stále nemáme jasnou, obecně akceptovanou metodiku systematického vyhodnocení environmentální účinnosti. Naproti tomu stále přetrvávají názory, že v důsledku silně individuálního, nezaměnitelného charakteru každého opatření, nelze nalézt společná měřítká hodnocení.

³³⁸ Směrnice MŽP č. 3/2006 z 3. února 2006 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce 2006, článek 8.

ZÁVĚ

Program přírody
Program měřítka
realizac
program
praktick
ekologi
politiky v
environ

ZÁVĚR

Program péče o krajinu je v současnosti nejzáměrnějším finančním nástrojem určeným k přímé péči o přírodu a krajinu. Prostřednictvím PPK jsou uskutečňována opatření spíše malého nebo středního rozsahu. Program je nepochybně přínosem pro ochranu a obnovu české přírody a krajiny, přinejmenším v lokálním měřítku. Program péče o krajinu prokazuje pozitivní environmentální účinky ve svých jednotlivých realizacích, dle expertních názorů a nahodilých pozorování. Dle výsledků jednotlivých opatření se zdá, že program plní v zásadě cíle, které si předsevzal, samozřejmě v rámci omezených finančních možností. Kromě praktických environmentálních přínosů má program také pozitivní vliv na rozvoj disciplíny aplikované ekologie. Jeho zkušenosti budou mít tak vliv na jiné environmentální programy a opatření. Programu jako celku však chybí systematický monitoring. Nedostatečné je také celostátní a regionální vyhodnocování environmentálních dopadů programu.

PŘÍLOHA

TAB. PPK-4 Program péče o krajinu v r. 2005 - realizované akce podle typu žadatele

Typ žadatele	AOPK ČR		SOP ČR		KRNAP		NP Šumava	
	počet akcí	finanční prostředky (tis. Kč)	počet akcí	finanční prostředky (tis. Kč)	počet akcí	finanční prostředky (tis. Kč)	počet akcí	Fin. prostředky (tis. Kč)
Družstva a spolky	43	2672	0	0	0	0	0	0
Zájemové organizace	122	7 1377	0	0	0	0	0	0
Státní organizace	23	4 631	1 248	82 506	59	15 976	85	21 220
Právnícké a fyzické osoby	306	18 757	0	0	0	0	0	0
Obce	310	29 678	0	0	0	0	0	0
Celkem	804	62 875	1 248	82 506	59	15 976	85	21 220

TAB. P
realizov

Typ žadate

Družstva a spolky

Zájemové organizace

Státní organizace

Právnícké a fyzické osoby

Obce

Celkem

Zdroj: A
prostřed

**TAB. PPK-4 Program péče o krajinu v r. 2005 -
realizované akce podle typu žadatele (pokračování)**

Typ žadatele	NP Podyjí		NP České Švýcarsko		Celkem	
	počet akcí	finanční prostředky (tis. Kč)	počet akcí	finanční prostředky (tis. Kč)	počet akcí	finanční prostředky (tis. Kč)
Družstva a spolky	0	0	0	0	43	2672
Zájmové organizace	0	0	0	0	122	7 137
Státní organizace	13	6 600	10	4 958	1 438	135 891
Právnícké a fyzické osoby	0	0	0	0	306	18 757
Obce	0	0	0	0	310	29 678
Celkem	13	6 600	10	4 958	2 219	194 135

Zdroj: AOPK ČR, MŽP ČR – OFN. In: Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha, tab. B5.3.3, p. 372.

EKONOMICKÝ NÁSTROJ:

PROGRAM REVITALIZACE ŘÍČNÍCH SYSTÉMŮ (PRŘS)

ÚVOD

Program revitalizace říčních systémů (PRŘS) byl krajinným programem, který měl zajistit příznivé uspořádání vodních poměrů prostřednictvím revitalizačních projektů na vodních tocích a dalšími opatřeními. Na rozdíl od druhého hlavního krajinného programu, Programu péče o krajiny, PRŘS byl program investičního charakteru.

Tento výběrový (nenáročný) výdajový program byl vyhlášen již v roce 1992. Po roce 2000 činily dotace kolem 250 mil. ročně. Souběžně s PRŘS existoval a později byl sloučen, Program drobných vodohospodářských ekologických akcí (PDVEA)³³⁹. PDVEA měl však jinou věcnou náplň (čističky a kanalizace) a nebude zahrnut v následujícím rozboru.

Počátkem roku 2007 bylo neoficiálně oznámeno zrušení PRŘS, který má být nahrazen Programem obnovy přirozených funkcí krajiny. Přestože PRŘS nebude patrně pokračovat, jeho rozbor je stále užitečný. Cíl programu zůstává aktuální. Nový nástroj či nástroje budou muset řešit stejné problémy, jaké se vyskytly v průběhu fungování PRŘS.

Struktura otázek:

1 CHARAKTERISTIKA NÁSTROJE A JEHO CÍLE

A) Popis hlavních charakteristik nástroje

1) Který právní předpis definuje zavedení nástroje (konkrétní odkaz na evropskou i národní legislativu)?

Tento program byl vyhlášen Usnesením vlády č.373 z 20.5.1992. Poslední směrnici určující pravidla poskytování prostředků byla Směrnice MŽP č. 5/2006 o vydání Pravidel pro poskytování finančních prostředků v rámci programu revitalizace říčních systémů - Program 215 110 (Směrnice).

Směrnice deklarovala soulad s následující legislativou:

- z. č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,
- z. č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- z. č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů,
- z. č. 139/2002 Sb. o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech,
- z. č. 229/1991 Sb. o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jiném zemědělském majetku, ve znění pozdějších předpisů,
- z. č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- vyhl. Ministerstva financí ČR č. 40/2001 Sb. o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

³³⁹ Pozn.: Náplň PDVEA, existujícího od roku 1998, byla začleněna do PRŘS v polovině roku 2003 a stala se podprogramem č. 215 117.

Program revitalizace říčních systémů byl výlučně národním dotačním titulem.

2) Jaká konkrétní instituce je odpovědná za implementaci nástroje (v rozdělení na jednotlivé fáze: příprava, administrace, osvěta, kontrola, koordinace)?

- příprava:

Ministerstvo životního prostředí ČR

MŽP připravovala a vydávala roční směrnici k provádění programu.

Směrnice stanovovala:

- a) postup při předkládání žádostí v daném roce
- b) postup při projednávání žádostí
- c) postup poskytování finančních prostředků a jejich čerpání

Odbornou garancí programu byl pověřen Odbor ekologie krajiny a lesa MŽP.

Ministerstvo financí schvalovalo základní finanční aspekty programu. Ústředí a regionální střediska AOPK se podílela na přípravě odbornou spoluprací.

- administrace

Střediska AOPK, Ústředí AOPK, Odbor finančních nástrojů v ochraně přírody a krajiny a Komise (pro PRŘS na MŽP). Určitou roli měly i regionální poradní sbory³⁴⁰ zřízené při střediscích AOPK, které je koordinovalo.

- osvěta

Odbor ekologie krajiny a lesa MŽP, AOPK

- kontrola

Střediska a Ústředí AOPK, Regionální poradní sbory, Odbor finančních nástrojů v ochraně přírody a krajiny MŽP

Žadatel překládal nejprve *investiční záměr* a po jeho projednání *žádost*. Dle Směrnice měla být kontrola prováděna (jedním nebo více výše uvedenými subjekty): při předložení podkladů k investičnímu záměru nebo žádosti o finanční prostředky, při předložení podkladů nebo žádosti, před projednáním investičního záměru nebo žádosti v Komisi, v průběhu realizace akce a po ukončení akce.

- koordinace

Odbor finančních nástrojů v ochraně přírody a krajiny MŽP, ústředí AOPK

3) Jaké jsou hlavní zdroje informací o podmínkách implementace nástroje?

Poslední směrnici určující pravidla poskytování prostředků byla Směrnice MŽP č. 5/2006 o vydání Pravidel pro poskytování finančních prostředků v rámci programu revitalizace říčních systémů - Program 215 110 (Směrnice). Tato Směrnice je dostupná na webových stránkách (MŽP a AOPK).

Významným zdrojem informací byli pracovníci regionálních středisek AOPK (telefonický a osobní kontakt), jakož i lidé mimo sektor ŽP informovaní o možnosti dotace na výstavbu rybníků a nádrží.

³⁴⁰ Pozn.: **Regionální poradní sbory** byly tvořeny zaměstnanci střediska AOPK, zástupci CHKO či NP, zástupci správců toků (podniky Povodí, Zemědělská vodohospodářská správa, Lesy ČR), zástupcem kraje a případně max. 2 specialisty na hydroekologii krajiny. Členy Regionálního poradního sboru jmenoval a odvolával náměstek ministra- ředitel sekce ochrany přírody a krajiny MŽP na návrh ředitele odboru finančních nástrojů v ochraně přírody a krajiny MŽP.

4) Kdy nástroj

Nástroj ukončen

5) Na l

Nástroj byla povězená

6) Na území :

Program mimo Z

7) Na (uveďte

Nástroj v oblasti vodohospodářské

Žadatel:

•
•
•
•

V praxi zájem

8) Jednotlivé národní přírůstky

Program

Kritéri

Pro výběr Byla snížena obsažen

³⁴¹ Směr. Program

4) Kdy byl nástroj poprvé zaveden a jaký je předpokládaný časový rámec pro implementaci nástroje?

Nástroj byl zaveden v roce 1992, byl již implementován a v současné době je patrně rozhodnuto o jeho ukončení.

5) Na které úrovni veřejné správy byl nástroj zaveden (stát, region, obec)?

Nástroj byl zřízen ministerstvem životního prostředí a zaveden na celostátní úrovni. Realizací programu byla pověřena státní instituce v oblasti ochrany přírody (AOPK), které jej zajišťovala prostřednictvím svých územních pracovišť - středisek AOPK ČR (mimo území NP).

6) Na jakém územním celku je nástroj uplatňován (územní vymezení např. zvláště chráněná území a pod.)?

Program revitalizace říčních systémů je program pro celé území ČR, týkající se území v ZCHÚ i mimo ZCHÚ.

7) Na jaký cílový subjekt je nástroj zaměřen (např. uživatel pozemku, vlastník pozemku)? (uvedení okruhu žadatelů, příp. ekonomické velikosti subjektu)

Nástroj byl zaměřen na majitele, nájemce a správce pozemků přilehajících k vodnímu toku (zejména v oblasti nivy), jakožto i na správce vodních koryt. Rovněž byl zaměřen i na vlastníky a správce vodohospodářských staveb.

Žadatelem o finanční prostředky mohl být³⁴¹:

- vlastník pozemku či vodohospodářské stavby, na nichž měly být revitalizační opatření provedeny
- správce toku, pokud šlo o revitalizaci koryta, popř. koryta a nivy
- AOPK ČR a správa NP, v případě, že se jednalo o pozemky v ZCHÚ, na základě pověření a souhlasu vlastníků
- nájemce pozemku, zejména pokud tímto nájemcem byla správa NP, AOPK nebo nestátní nezisková organizace existující minimálně 3 roky, a to s písemným souhlasem vlastníka

V praxi byli nejčastějšími žadateli a příjemci převážné části finanční podpory programu majitelé pozemků se zájmem o obnovu či vybudování rybníků.

8) Jedná se o plošné dotace nárokového typu při splnění určitých podmínek nebo dotace nenárokového (výběrového) typu? Existují kritéria, dle kterých jsou dotace přidělovány? Jaká je průměrná částka na příjemce (příp. medián)?

Program revitalizace říčních systémů byla dotace nenárokového (výběrového) typu.

Kritéria

Pro výběr akcí pro dotaci byl deklarován princip priority, významnosti či nezbytnosti revitalizačního návrhu. Byla snaha o proporcí rozdělení prostředků do regionů. Všechny akce měly splňovat formální náležitosti obsažené v Směrnici.

³⁴¹ Směrnice MŽP č. 5/2006 o vydání Pravidel pro poskytování finančních prostředků v rámci programu revitalizace říčních systémů Program 215 110, čl. 6.

Průměrná částka

V roce 2006 byla dle výroční zprávy AOPK průměrná částka dotovaných akcí 1 923 792 Kč (částka nezahrnuje podprogram 215117, bývalý PDVEA. Zahrnuje čerpání z rezervních fondů)³⁴².

V roce 2003 byla průměrná částka dotovaných akcí 1 252 000 Kč. V porovnání jednotlivých středisek AOPK se pohybovala od 799 000 Kč ve středisku Plzeň až po 2 271 000 Kč ve středisku České Budějovice³⁴³.

9) Jaký je postup/proces přidělování prostředků (od podání žádosti po získání prostředků)?

Postup byl velmi složitý a vzhledem k tomu, že program byl ukončen, nemá smysl ho zde uvádět celý. Byl vymezen ve Směrnici, v čl. 8, 9 a 10.

Stručný obsah procesu:

Žadatel předkládal nejprve *investiční záměr*. Investiční záměr byl projednáván místním střediskem AOPK, regionálním poradním zdrojem, Ústředím AOPK, kontrolován Odborem finančních nástrojů v ochraně přírody a krajiny a posuzován Komisí MŽP. V případě odsouhlasení záměru bylo vystaveno *Rozhodnutí o registraci akce* s podmínkami akce. Poté nastávala další fáze projednávání *žádosti*. Žádost byla projednávána střediskem AOPK, regionálním poradním sborem, kontrolována Ústředím Agentury a Odborem finančních nástrojů MŽP a posuzována Komisí MŽP. V případě kladného výsledku pro žadatele vydával Odbor finančních nástrojů *Rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce* s podmínkami akce.

V každé fázi postupu byla vyžadována příslušná dokumentace. Žadatel či jeho pověřený zástupce, případně projektant akce, byli zváni k oběma stupňům projednání v regionálním poradním sboru.

Další ustanovení platila pro *uvolňování finančních prostředků*, které byly vypláceny následně (tj. po vynaložení nákladů). Zhotovitelům a dodavatelům akcí bylo možno poskytnout zálohy ze státních prostředků až do výše 10% podílu účasti státních zdrojů.

Vzhledem k charakteru projektů, mnohé akce byly realizovány v průběhu více než jednoho roku (rozestavěné akce). Na akce zahájené z Programu revitalizace říčních systémů v předchozích letech musely být místně příslušnému středisku AOPK předkládány přesně specifikované dokumenty.

V průběhu realizace akce byly *kontrolou* pověřeny místně příslušná střediska AOPK spolu s regionálními sbory a Ústředím AOPK. V určeném termínu bylo provedeno *závěrečné vyhodnocení akce*, kterému muselo předcházet vyjádření příslušného orgánu ochrany životního prostředí (obec, kraj, správa CHKO nebo NP), vystavení protokolu o kontrole stavby regionálním poradním sborem a vystavení dokladu o kontrole územně příslušného finančního úřadu.

Některé podmínky a závazky (výběr)³⁴⁴:

- Realizovaná opatření nesmí být využívána pouze a především k podnikatelským záměrům, ale musí být v prvé řadě splňovat cíle PRŘS.
- Vlastník se zavazoval, že po dobu nejméně deseti let zhotovené dílo nebude využíváno k účelu intenzivního a polointenzivního chovu ryb a vodní drůbeže.
- Vlastník se zavazoval, že po dobu nejméně deseti let investici pořízenou za účasti státního rozpočtu neprodá nebo neprovede jakoukoli změnu vlastnictví.

³⁴² Dle výroční zprávy AOPK, tj. *Vyhodnocení PRŘS za r. 2006*, bylo v roce 2006 z dotace revitalizačních podprogramů financováno 198 ve výši 370 434 000 Kč. Z rezervního fondu se čerpalo 118 329 000 Kč. Celkem tedy 198 akcí ve výši 488 763 000 Kč. Odečítaný podtitul 215117, bývalý PDVEA, činil 54 akcí za 211 737 000 Kč. Projektová dokumentace, příprava realizace (PD) v počtu 11 akcí za 1 560 000 Kč, u které není známo určení k jednotlivým podtitulům, je připočítána.

³⁴³ Zdroj: Kender, J. (ed.) (2004): *Péče o krajinu - Krajinotvorné programy Ministerstva životního prostředí*. MŽP/Consult Praha, s. 150. Pozn.: Částky nezahrnují PDVEA a byly zaokrouhleny oproti zdroji na celé tisíce.

³⁴⁴ Směrnice MŽP č. 5/2006 o vydání Pravidel pro poskytování finančních prostředků v rámci programu revitalizace říčních systémů - Program 215 110, čl. 4, 9.

10) Směřuje nástroj k udržení současného stavu, nebo ke zlepšení stavu přírody a krajiny?

Program revitalizace říčních systémů měl směřovat především ke zlepšení současného stavu přírody a krajiny.

11) Jaká jednotlivá opatření jsou z nástroje hrazena?³⁴⁵

Dle čl. 3 Směrnice bylo možno poskytnout finanční prostředky na tato revitalizační opatření:

1.1 revitalizace přirozené funkce vodních toků (podprogram 215 112):

- revitalizace vodních toků a jejich přírodního charakteru, včetně jejich niv, popř. včetně prokazatelně nezbytných výkupů pozemků k zajištění trvalé existence a ekologických funkcí revitalizovaných úseků toků a jejich niv (vodní tok ve smyslu § 43 zákona č. 254/2001 Sb.)
- revitalizace odstavených ramen vodních toků
- revitalizace pramenných oblastí
- zakládání a revitalizace břehových nebo doprovodných porostů podél vodních toků a melioračních kanálů jako nedílná součást většího investičního celku realizovaného v rámci Programu revitalizace říčních toků
- revitalizační opatření k zajištění trvalé existence a ekologických funkcí přirozeně revitalizovaných úseků toků a jejich niv, včetně výkupů pozemků nezbytných k zajištění trvalé existence a ekologických funkcí přirozeně revitalizovaných úseků toků a jejich niv

1.2 zakládání a revitalizace prvků systému ekologické stability vázaných na vodní režim (podprogram 215 113):

- revitalizace nevhodně odvodněných pozemků a odvodňovacích soustav
- revitalizace a zakládání mokřadních ekosystémů
- opatření pro obnovu zásob podzemních vod
- opatření pro obnovu a stabilizaci vsakovacích ploch
- protierozní opatření vázaná na zlepšování stability vodního režimu

1.3 odstraňování příčných překážek na vodních tocích a podpora takových technických řešení, která je neobsahují (doplňování a stavba rybích přechodů) – (podprogram 215 114):

- doplňování a stavba rybích přechodů
- další opatření na tocích zajišťující jejich zpřístupnění pro přirozenou migraci bioty

1.4 revitalizace retenční schopnosti krajiny (podprogram 215 115):

- revitalizace v minulosti zaniklých a poškozených retenčních prostorů (nevztahuje se na následky zanedbání povinné údržby objektu)
- zakládání nových retenčních prostorů, zejména jako součástí systémů ekologické stability krajiny
- zvyšování retenční schopnosti území (např. poldry, systémy hrází, občasné rozlityny apod.)
- protipovodňová opatření retenčního charakteru vázaná na zvýšení stability vodního režimu území

1.5 rekonstrukce technických prvků a odbahňování produkčních rybníků (podprogram 215 116):

- tento podprogram byl ukončen již dříve³⁴⁶.

1.6 výstavba a obnova čistíren odpadních vod a kanalizace vč. zakládání umělých mokřadů (podprogram 215 117):

Pozn.: Toto je bývalý Program drobných vodohospodářských ekologických akcí (PDVEA), který byl sloučen s PRŘS. Mohl sloužit doplňkově k PPŘS a PPK, zejména v malých obcích v oblastech zvýšeného zájmu ochrany přírody (ZCHÚ, Natura 2000). Zde bylo často obtížné získat jiný zdroj financování k odstranění zdroje znečištění (odpadní vody obce).

³⁴⁵ Pozn.: Bylo rozhodnuto o ukončení programu, ale vzhledem k víceletému charakteru zmíněné investiční výstavby musí být některá opatření dosud dokončena/dostavěna.

³⁴⁶ Pozn.: Tento podprogram byl ukončen, ale pro rybníky bylo možno nadále využívat podprogramu 215 115.

1.7 revitalizace přirozené funkce vodních toků s revitalizací retenční schopnosti krajiny (podprogram 215 118)³⁴⁷ :

- revitalizace vodních toků a jejich přírodního charakteru, včetně jejich niv, popř. včetně prokazatelně nezbytných výkupů pozemků k zajištění trvalé existence a ekologických funkcí revitalizovaných úseků toků a jejich niv (vodní tok ve smyslu § 43 zákona č. 254/2001 Sb.)
- revitalizace odstavených ramen vodních toků
- revitalizace pramenných oblastí
- zakládání a revitalizace břehových nebo doprovodných porostů podél vodních toků a melioračních kanálů jako nedílná součást většího investičního celku realizovaného v rámci Programu revitalizace říčních systémů
- revitalizační opatření k zajištění trvalé existence a ekologických funkcí přirozeně revitalizovaných úseků toků a jejich niv, včetně výkupů pozemků nezbytných k zajištění trvalé existence a ekologických funkcí přirozeně revitalizovaných úseků toků a jejich niv
- revitalizace v minulosti zaniklých a poškozených retenčních prostorů (nevztahuje se na následky zanedbání povinné údržby objektu)
- zakládání nových retenčních prostorů, zejména jako součástí systémů ekologické stability krajiny
- zvyšování retenční schopnosti území (např. poldry, systémy hrází, občasně rozlitiny apod.)
- protipovodňová opatření retenčního charakteru vázaná na zvýšení stability vodního režimu území

B) Důvody a cíle zavedení nástroje

12) Jaké jsou hlavní cíle spojené se zavedením nástroje?

Hlavní cíl nástroje je evidentně obsažen v jeho názvu - revitalizace říčních systémů.

Směrnice deklaruje cíl jednak obecně, jednak konkrétněji. Obecně deklarovaným cílem je vytvořit podmínky pro obnovu přírodního prostředí i zdrojů užívaných člověkem. Program je zaměřen na vodní režim krajiny. Má realizovat opatření, která povedou k udržení a systematickému zvyšování biologické rozmanitosti, příznivému uspořádání vodních poměrů a takovému uspořádání funkčního využití území, které zajišťuje ochranu přírodních i kulturních hodnot krajiny.³⁴⁸ Konkrétněji, dle Směrnice cíle předpokládají, že³⁴⁹:

- budou uskutečněna revitalizační opatření na vodních tocích o celkové délce cca 45 000 km. Spolu se související obnovou niv a břehových porostů jsou předpokládány náklady těchto opatření cca 113 mld. Kč
- revitalizace odstavených ramen vodních toků v délce cca 400 km s předpokládanými náklady cca 1,2 mld. Kč
- revitalizace pramenných oblastí, za předpokladu 1 100 ha, s náklady cca 55 mld. Kč
- revitalizace nevhodně odvodněných pozemků, 100 000 ha, s náklady cca 60 000 Kč/ha, což činí celkem cca 100 mld. Kč
- zakládání a obnova mokřadních ekosystémů, s náklady cca 100 000 Kč/ha (celkové potřeby neuvedeny)
- opatření pro obnovu zásob podzemních vod, s náklady cca 50 000 Kč/ha (celkové potřeby neuvedeny)

³⁴⁷ Pozn.: tento podprogram byl zaveden v důsledku poznání, že např. obce bude možno motivovat k revitalizaci drobného toku, pokud tato liniová revitalizace bude současně spojena s investicí do rybníka/vodní nádrže v jednom projektu.

³⁴⁸ Směrnice MŽP č. 5/2006 o vydání Pravidel pro poskytování finančních prostředků v rámci programu revitalizace říčních systémů - Program 215 110, čl 2., odst. 3.

³⁴⁹ Směrnice MŽP č. 5/2006 o vydání Pravidel pro poskytování finančních prostředků v rámci programu revitalizace říčních systémů - Program 215 110, čl 2., odst. 3.

• ol
Pozn: Lza
finanční r
Němčíně,
finančová
potřeb kra
pak vyka
ne liniový
13) Jaké
Program i
vývoj se
14) Jak
podmín
Hierarc
Hierarchi
celých ří
rybníků,
To však i
nemožno
rybníků (i
odbahňov
investici
O priorit
revitaliz
Anebo že
ochrany
Parame
Směrnice
délku tra
odstraně
(podprog
trasy ryb
přechodu
nadržení
plocha v
Podmín
v průběh
Komple
Z hledisl
správu a
³⁵⁰ Kender
kapitole Z
usměřňov
³⁵¹ Dobro
konferenc

- obnova retenční schopnosti krajiny, s předpokladem nákladů 50 mlrd. Kč v období cca 15 let

Pozn: Lze hodnotit pozitivně snahu konkretizovat a kvantifikovat výše zmíněné potřeby, jakož i přiřadit finanční náklady k opatřením.

Neméně, je zřejmé, že se nejedná o cíle programu (či reálné cíle programu), s uvážením podmínek jeho financování a s uvážením dosavadní historie programu od roku 1992. Jedná se o kvantifikaci celkových potřeb krajiny. Podmínky financování PRRS znamenaly nízké stovky miliónů Kč ročně. Historie programu pak vykazuje především výstavbu rybníků a nádrží, souvisejících s retenční schopností krajiny, zatímco co u liniových revitalizací týče, byly revitalizovány zatím jen ojedinělé drobné toky.

13) Jaké jsou environmentální cíle zavedení nástroje? Jsou explicitně deklarovány?

Program má především environmentální cíle. Samozřejmě lze předpokládat, že pozitivní environmentální vývoj se odráží i v oblasti sociální a dlouhodobě i v oblasti ekonomické.

14) Jaké je zaměření a fungování nástroje vzhledem k hierarchii cílů, parametrům a podmínkám využití nástroje? Jaká je komplexnost implementace?

Hierarchie cílů a priority

Hierarchie cílů nebyla explicitně stanovena. Z názvu programu lze usuzovat, že revitalizace řek (a celých říčních systémů) by měla být prioritou. Program se historicky však věnoval spíše podpoře rybníků, zatímco revitalizace toků byly provedeny jen u drobných toků.

To však nebylo způsobeno záměrnou změnou původního plánu, jako spíše (objektivní či subjektivní) nemožností dosáhnout původního záměru. V posledních letech byla snaha o snížení subvencí do rybníků (které existovaly vedle dotací rybníků ze sektoru zemědělství) zrušením podtitulu pro odbahňování. Současně byla snaha o zvýšení motivace obcí zařazením titulu, který umožňoval investici do rybníka/vodní nádrže spolu s liniovou revitalizací.

O prioritách pak hovoří také některé odborné texty. V literatuře se lze dočíst, že: „o prioritách ochrany a revitalizace říčních systémů v rámci své působnosti rozhodují orgány státní správy ...“³⁵⁰

Anebo že: „... revitalizace toků jsou stále částečně okrajovou záležitostí. Tyto revitalizace dnes Agentura ochrany přírody a krajiny ČR chápe jako prioritní opatření ...“³⁵¹

Parametry

Směrnice udávala parametry pro jednotlivé podprogramy. Jednalo se např. o stávající délku trasy toku a po revitalizaci v metrech, délku znovunapojených ramen v metrech, plochu odstraněné drenáže, obnovené nivy či obnoveného prameniště v metrech čtverečních (podprogram 215 112), plochu obnoveného mokřadu v metrech (podprogram 215 113), délku trasy rybního přechodu a délku zpřístupněného toku v metrech, ekologickou účinnost rybního přechodu v % (podprogram 215 114), objem nádrže při normální a maximální hladině nádržení v metrech krychlových, délka a výška hrázového tělesa v metrech, vytvořená vodní plocha v metrech čtverečních (podprogram 215 115) atd.

Podmínky využití nástroje byly dány ve směrnici a mohly být i specificky stanoveny v průběhu projednávání investičního záměru a žádosti.

Komplexnost implementace

Z hlediska administrativního byl program dosti náročný, jak pro žadatele, tak pro veřejnou správu a její organizace. Co se týče vlastní realizace celého programu, byla složitost

³⁵⁰ Kender, J. (ed.) (2004): Péče o krajinu - Krajinotvorné programy Ministerstva životního prostředí. MŽP/Consult Praha, p. 102, v kapitole *Zpracování a využití studií revitalizace říčních systémů* a její subkapitole 1.3 *Stanovení nadregionálních priorit pro usměrňování finančních dotací z Programu revitalizace říčních systémů*.

³⁵¹ Dobrovský, P., Scharf, R., Straková, M. (2005): Vývoj krajinotvorných programů v posledních letech. In: Sborník z 3. ročníku konference o krajině Tvář naší země- krajina domova, 8.-10.3.2005, Praha-Průhonice, p. 72.

podmínek dána nutností řešení vlastnických vztahů a nutností koordinace s vodohospodářskými a protipovodňovými aktivitami sektoru zemědělství v případě liniových revitalizací.

15) Byly pravděpodobné efekty nástroje evaluovány před jeho zavedením? Pokud ano, podle jaké metodiky?

Před zavedením nástroje nebyla provedena evaluace ve smyslu evaluačních studií v současnosti užívaných v dotačních programech Evropské Unie.

16) Uvažovalo se i o jiných nástrojích (pro dosažení výše uvedených cílů) a proč nebyly vybrány?

Jiné nástroje obdobného charakteru nebyly uvažovány. Byla deklarována nezbytná součinnost s jinými nástroji jako je Program péče o krajinu. Za nezbytné pro dobré fungování programu byly také považovány kvalitně provedené komplexní pozemkové úpravy (dnes dokončeny jen z malé části), usnadňující realizaci ÚSES.

V současnosti je evidentní, že pro dobré fungování jakéhokoliv programu revitalizace toků je nezbytná též změna pravidelného managementu vodních toků (zejména ve volné krajině) a vhodnější směřování dotačních titulů zajišťujících prevenci před povodněmi, odstraňování a kompenzaci povodňových škod (viz Diskuse). V době zavádění PRŘS, počátkem 90-tých let, bylo však obtížné předpovídat další vývoj.

17) Existovaly další faktory, které ovlivnily rozhodnutí při volbě nástroje (sociální cíle, příjmové cíle apod.)?

Sociální a příjmové cíle nehrály výraznou roli při rozhodování o tomto nástroji. Jako každá dotace mohou finance PRŘS přispět lokální ekonomice, formou zakázky stavební firmě, odměnou místním expertům apod.³⁵² Přijetí nástroje také ovlivnilo příznivé pro-environmentální klima počátku 90-tých let.

18) Jaký byl proces přípravy a zavedení nástroje?

Příprava nástroje probíhala v atmosféře rychlých společenských přeměn počátku 90-tých let. Nevykazovala tedy formální strukturu známou z přípravy programů EU, ale byla spíše živelného charakteru. Program byl diskutován mezi techniky, vodohospodáři, krajináři a ekology, přičemž aktivní úlohu měl sektor životního prostředí. V počátku programu bylo řízení práce regionálních poradních sborů svěřeno podnikům Povodí, tj. správcům nejvýznamnějších vodních toků. Regionální poradní sbory³⁵³ měly působit při výběru návrhů opatření a účastnit se organizace PRŘS v jednotlivých povodích. V roce 1995 byla koordinace Regionálních poradních sborů převedena na AOPK ČR.

³⁵² Pozn.: zatímco jiné subjekty financují dotaci ze svého příjmu či majetku.

³⁵³ Pozn.: Členy těchto sborů byli zástupci Českého ústavu ochrany přírody (dnes AOPK), Státní meliorační správy (dnes Zemědělská vodohospodářská správa), Lesů ČR a územních odborů MŽP a MZe. Zdroj: Kender, J. (ed.) (2004): Péče o krajinu - Krajinotvorné programy Ministerstva životního prostředí. MŽP/Consult Praha, p. 26.

2
19) Jak
Kdo je

Souhrnn
onviro

Environ
Příleži
realizov

Revitali
řebaže
není pož
po něko

Ekonom
Ekonom
náklady
program
příjmov
Nepřímé
opatření

Sociální
Mohl by

Za moni
odpověd

20) Je

Sběr da

Průběžn
dle char
dat, kte
onviro

Každoro
údaje by
ve Výrc
monitori

21) Jak

Podrobn
(revitaliz
opatření

MONITOROVÁNÍ, DATA, ANALÝZY

19) Jak jsou monitorovány efekty nástroje (environmentální, ekonomické, sociální)? Kdo je za monitoring odpovědný?

Shrnné efekty Programu revitalizace říčních systémů nejsou systematicky monitorovány, ani environmentální ani jiné.

Environmentální efekty

Příležitostně jsou zpracovávány různé dílčí studie či analýzy, které sledují environmentální účinky realizovaných opatření (jednotlivých akcí, nikoliv programu jako celku) na vybraných lokalitách.

Revitalizační efekt jednotlivé akce není v Pravidlech ani v jiné závazné dokumentaci explicitně definován, třebaže existují odborné studie a texty, které se metodikou vyhodnocení zabývají. Následný monitoring akcí není požadován a ani na něj nejsou v programu vyčleněny prostředky, přičemž efekty mohou být zřejmé až po několika letech.

Ekonomický efekt

Ekonomické efekty můžeme sledovat jednak jako přímé výdaje a příjmy z programu. Přímé výdaje, tj. náklady na jednotlivé akce PPŘS v daném roce, jsou sledovány v přehledech AOPK. Přímé příjmy programu nejsou, i když v důsledku některých opatření (obnova rybníků) můžeme předpokládat určité příjmové efekty pro žadatele.

Nepřímé ekonomické efekty mohou zahrnovat snížení rizika povodňových škod v důsledku revitalizačních opatření, snížení nákladů na čištění vody, zvýšení turistické atraktivity lokality a pod.

Sociální efekt

Mohl by připadat v úvahu vliv na trávení volného času, nekomerční rekreační aktivity apod.

Za monitoring PRŘS je odpovědné Ministerstvo životního prostředí ČR, které může přenést tuto odpovědnost i na podřízené organizace (AOPK, národní parky).

20) Je monitoring realizován průběžně? Jaká je frekvence sběru dat?

Sběr dat

Průběžný systematický monitoring programu není realizován. Jsou sestavovány pouze přehledy akcí členěné dle charakteru akcí a přehledy výdajů programu s členěním dle druhů výdajů. Tato data jsou ovšem jen částí dat, která by byla třeba pro monitoring. Tato data nevyjadřovala vývoj revitalizovaných lokalit, ani environmentální dopady programu.

Každoročně byly sestavovány statistické přehledy realizovaných akcí PPŘS v různých typech členění. Tyto údaje byly vkládány do každoročně zpracovávaného Vyhodnocení PRŘS AOPK ČR a byly dostupné zčásti ve Výroční zprávě Správy ochrany přírody (dříve SCHKO ČR). Nejednalo se však o sběr údajů z monitoringu opatření.

21) Jak jsou výsledky monitoringu využívány?

Podrobné vyhodnocení revitalizačního účinku bylo provedeno jen u některých vybraných akcí programu (revitalizační efekt vybraných opatření lze posoudit teprve s jistým časovým odstupem). Výsledky těchto opatření mohly být informací pro realizaci dalších opatření.

22) Jaké jsou celkové veřejné příjmy spojené s implementací nástroje (pokuty, poplatky, daně)? (týká se kombinovaných nástrojů příjmových a výdajových)

Jde výhradně o výdajový nástroj (dotace), se kterým nejsou spojeny žádné příjmy. Teoreticky bychom mohli považovat za příjem pokuty, penále či navrácení dotace, atp. Nicméně takové případy nebyly zjištěny.

23) Jak a v jaké desagregaci jsou sledovány náklady spojené s implementací nástroje?

Veřejně přístupné jsou údaje o celkových nákladech na realizaci programu v členění podle:

- a) souboru předmětů podpory (dotačních titulů a podtitulů)
- b) charakteru realizovaných opatření
- c) typu žadatele
- d) geografického rozdělení

Rozčleněné náklady na jednotlivé akce jsou veřejně těžko dostupné. U jednotlivých akcí se vyskytují náklady investiční, které jsou dotovány, ale mohou se vyskytnout i náklady provozní (běžné), které dotovány nejsou. Provozní náklady, které tvoří jen malý podíl vzhledem k charakteru projektu, se mohou týkat ošetřování součástí a údržby realizovaného díla (např. následné zajištění výsadby dřevin, kosení trávy) a měl by je zajistit sám investor.

24) Jaké jsou nároky na veřejné rozpočty vyplývající z implementace nástroje?

A. Přímé veřejné výdaje vyplývající z výdajového programu vyjádřené částkou dotací:

TAB. PRŘS-1 Program revitalizace říčních systémů (mil. Kč.)³⁵⁴

	PRŘS – roční dotace
1992	20,0
1993	79,9
1994	147,4
1995	196,2
1996	254,8
1997	237,5
1998	343,9
1999	435,8
2000	251,3
2001	241,0
2002	210,0
2003	265,5
2004	265,0
2005	203,9
2006	277,0

³⁵⁴ **Zdroj: 1) léta 1992-2000** Kender, J. (ed.) (2000): Teoretické a praktické aspekty ekologie krajiny, MŽP, Praha, p. 131, tab. 29. **2) rok 2001:** Ungermaň, J. (2005): Program revitalizace říčních systémů. In: Moravec, J. (ed.): Závěrečná zpráva o řešení projektu VaV/610/01/03., IREAS, Praha, nepubl. **3) Rok 2002** získán odečtením z grafu In: Kender, J. (ed.) (2004): Péče o krajinu - Krajinnotvorné programy Ministerstva životního prostředí, kapitola PRŘS - vyhodnocení. MŽP/Consult Praha, p. 141, graf A1. **4) Rok 2003** je uveden v textu Kender, J. (ed.) (2004) na s. 149. **5) Rok 2005 a 2006** z Vyhodnocení PRŘS za rok 2005 a 2006 po odečtení titulu 215 117 (bývalý PDVEA). **Pozn:** Zdroj ad 1) se liší od zdroje ad 3) zejména v roce 1993 79.9 mil. x 120 mil., menšími částkami se liší také v některých dalších letech, např. r. 95.-97. V statistických ročenkách MŽP/ČSÚ posledních let nebyly částky za PRŘS v posledních letech uváděny. Chyby a následující zpřesňování údajů vznikají zřejmě v důsledku rozestavenosti akcí a způsobu sběru dat.

B. administrativní náročnost implementace nástroje včetně kontroly

Administrativní náklady implementace nástroje nejsou sledovány. Tyto náklady splývají s náklady ostatní agentury pověřených státních organizací (AOPK, NP, MŽP). Dle požadavků Směrnice se administrativní náročnost zdá být vysoká.

25) Jsou k dispozici či byly publikovány ex-ante a ex-post analýzy, zejména analýzy vypracované nezávislými pracovišti (akademické instituce, profesionální neziskové organizace)?

Nebylo zjištěno žádné ex-ante či ex-post analýzy pro program jako celek, ve smyslu standardních evaluací užívaných na úrovni Evropské unie. Existují jen dílčí analýzy, které posuzovaly vybrané jednotlivé akce.

26) Jaké další faktory ovlivňují působení nástroje, případně zkreslují jeho efekty (kolísání cen, vývoj ekonomiky, vlastnické vztahy apod.)?

Vývoj cen

Stavební náklady v ČR trvale stoupají. Stagnující objem prostředků znamená tedy (za předpokladu stejné efektivity) znamená pro každý program defacto menší příděl ze státního rozpočtu.

Vývoj ekonomiky

Česká ekonomika se vyvíjela v době trvání programu vcelku příznivě. To má potenciálně kladný vliv na disponibilní zdroje pro veřejné výdaje. Na druhé straně určité průvodní jevy ekonomického rozvoje některých sektorů mají negativní vliv ve smyslu stanovených cílů programu (rozvoj obchodní zástavby v nivách, např. Praha-Rohanský ostrov, Karlovy Vary, rozdělení drobných vodních toků cest výstavbou dopravní sítě, vliv velkých staveb, např. obchodních center, na podzemní vody a prameny v blízkosti lokality, intenzifikace rybníkářství apod.)

Vlastnické vztahy

Vlastnické vztahy jsou často uváděným důvodem pro výsledky PRŘS. Na jedné straně existovala silná motivace vlastníka, který chtěl dotaci využít pro vybudování či obnovu svého rybníka (odtud zájem o podprogram 215 115). Na druhé straně veřejný zájem na revitalizaci toků zpravidla nebyl podporován ze strany vlastníků pozemků podél toku. V řadě případů byli vlastníci pozemků dokonce proti revitalizaci, kterou vnímali jako ohrožení či znehodnocení pozemku (podprogram 215 112, podobně částečně i další podprogramy).

Navíc je problematika vlastnických vztahů ještě komplikována nedokončenými pozemkovými úpravami. Nedokončené pozemkové úpravy znamenají existenci velkého množství rozdrobeného vlastnictví. Znamenají množství pozemků často s více spoluvlastníky a obtížnou realizovatelnost vyprojektovaných ÚSES, včetně vodních biokoridorů. Dokončené, kvalitně provedené pozemkové úpravy by měly umožnit výměnu soukromého vlastnictví pozemků podél toků za veřejné (obecné, státní) a tím i snazší prosaditelnost veřejného zájmu na revitalizacích.

Současné je nutno připomenout, že v rámci PRŘS bylo možno také vykoupit do veřejného vlastnictví dotčené pozemky. Tato možnost byla však zřídka realizována. O možných důvodech viz Diskuse.

3 OSVĚTA

27) Jak jsou o nástroji informování žadatelé?

- **Internet**

Platné znění směrnic pro poskytování příspěvků z PRŘS lze získat z webových stránek MŽP nebo AOPK ČR. Základní informace o programu se objevovaly i na jiných webových portálech, např.:

<http://www.businessinfo.cz>. Jednotlivé správy CHKO, NP a střediska AOPK ČR měly stručné shrnutí informací o programu na svých webových stránkách. Nejpropracovanější vysvětlení a informace k programu podávaly stránky AOPK-Středisko pro Střední Čechy a Prahu³⁵⁵.

- **Telefonický a osobní kontakt**

Významným zdrojem informací byli zaměstnanci regionálních středisek AOPK (telefonický a osobní kontakt), jakož i lidé mimo sektor ŽP informovaní o možnosti dotace na výstavbu rybníků a nádrží.

- **Semináře a sborníky ze seminářů**

K informování žadatelů mohly přispět i pořádané semináře a z nich vydávané sborníky.

Osvěta mohla být též vykonávána při kontaktu s potenciálními žadateli, správci toků, zastupiteli obcí a pracovníky pověřených obecních úřadů.

28) Jak je o nástroji informována veřejnost? Jaká je dostupnost údajů o výdajích z veřejných rozpočtů, spojených s implementací nástroje (publikované zprávy, internet apod.)? Jak lze získat dodatečné údaje?

- **Internet**

Z internetu má veřejnost možnost získat stejné informace jako žadatelé na webových stránkách AOPK MŽP (viz otázka 33). Na internetu jsou vyhledatelné také statistické ročenky za jednotlivé roky s některými údaji o PRŘS (údaje za rok 2005 přetištěny). V minulých letech bylo možno získat i výroční zprávy Správy chráněných krajinných oblastí (SOP), kde byly také některé informace týkající se krajinných programů na http://sop.default.cz/index_schko.htm.

- **Publikace**

a) *Statistická ročenka ŽP ČR*: Je vydávána MŽP ČR a ČSÚ a zpracovaná organizací CENIA. Statistická ročenka životního prostředí ČR 2006 obsahovala počty realizovaných opatření dle jednotlivých typů za posledních 7 let (viz TAB PRŘS-2). Dále obsahovala mapu ČR s vyznačenými lokalitami realizovaných akcí dle podprogramu v roce 2005. Finanční údaje nebyly uvedeny.

b) *Informační brožura*: MŽP vydalo základní přehledovou informaci k dotačním programům ministerstvem MŽP a MZe (Vokasová, L. et al. (2004): Přímé finanční podpory na ochranu přírody v hospodářské krajině, MŽP ČR, Praha). Tyto materiály lze nalézt i na webových stránkách MŽP.

b) *Publikované texty z oborových seminářů a konferencí*: K problematice krajiny byly pořádány každoroční semináře/konference. Některé příspěvky se týkaly metodiky revitalizací a některé i PRŘS. Tyto příspěvky byly součástí sborníků např. Němec, J. (ed.) (2005): Krajinnotvorné programy. MŽP, Praha-Průhonice; Němec, J. (ed.) (2004): Krajinnotvorné programy. MŽP, Praha-Průhonice; Anonymous (2006): Ochrana lesů a krajinnotvorné programy. Sborník příspěvků ze semináře 12.-13.9.06, ČS VTS - Česká lesnická společnost, Praha-Průhonice³⁵⁶; Anonymous (2005): Naše krajina v přírodní krajině Evropy. Sborník z 3. ročníkové konference Tvář naší země - krajina domova 8.-10.3.2005, Společnost pro krajinu, Praha-Průhonice a pod.

³⁵⁵ www.praha.ochranaprirody.cz

³⁵⁶ příspěvek Pošmourný, K.: Revitalizační opatření pro ochranu a tvorbu krajiny a vztah k teoretickým podkladům, p. 50-56.

Knihy: Kender, J. (ed.) (2004): Péče o krajinu - Krajinotvorné programy Ministerstva životního prostředí. MŽP/Consult Praha., Kender, J. (ed.) (2000): Teoretické a praktické aspekty ekologie krajiny, MŽP, Praha.

Výroční zprávy – *Vyhodnocení Programu revitalizace říčních systémů* za příslušný rok. Tyto zprávy jsou přístupné na dožádání v ústředí AOPK. Podkladové zprávy pro toto vyhodnocení sestavovaly AOPK ČR a jednotlivé správy národních parků.

g) Interaktivní mapa ČR: Tato mapa zobrazuje realizované projekty Programu péče o krajinu a Programu revitalizace říčních systémů, vrstvu územně technického podkladu ÚSES a zvl. chráněných území ČR.

Ukázkovou aplikaci bylo možno nalézt na adrese:

http://aopk.tmapserver.cz/tms/aopk/index.php?client_type=all.

Podrobnější údaje o realizovaných opatřeních (přehledy realizovaných akcí v regionech nebo příklady modelových opatření) jsou v současnosti dostupné na stránkách pouze některých středisek AOPK ČR.

Dodatečné informace o jednotlivých akcích programu by měly být na požádání poskytnuty středisky AOPK.

EVALUACE NÁSTROJE

9) Jaká je environmentální účinnost nástroje? Do jaké míry je nástroj účinný z hlediska životního prostředí, specificky v dosahování cílů uvedených v otázce č. 12, tj. hlavních cílů spojených se zavedením nástroje?

Účinnost znamená schopnost dosažení stanoveného cíle. Environmentální účinnost nástroje PRŘS jako celku nebyla systematicky hodnocena. Kvantifikované cíle PRŘS byly nereálně stanoveny (alespoň dle textu měřnice – v ní byly uvedeny potřeby krajiny, nikoliv reálné cíle programu s danými finančními prostředky). Existují pouze informace o výsledcích některých jednotlivých akcí, anebo práce zabývající se hodnocením objektů revitalizace po metodické stránce.³⁵⁷

V výročních zprávách PRŘS se uvádí, kromě přehledů čerpání a počtů akcí, také tyto informace:

- vytvoření kapacity pro zadržení vody v m3, při normální hladině nadržení a při maximální hladině nadržení
- revitalizace toků v km
- toky zpřístupněné rybími přechody v km

10) Projevují se nepředpokládané vedlejší efekty (pozitivní i negativní) vyplývající z implementace nástroje?

Vedlejším pozitivním efektem, který je však očekávatelný, je zvýšení rekreační atraktivity některých investovaných lokalit. Negativním efektem, z hlediska ochrany přírody, bylo zintenzivnění rybníkářské produkce v některých případech, které mohlo napomoci dotované odbahnění a oprava technického vybavení rybníka (Dotáční podtitul pro odbahnění byl zrušen dříve).

³⁵⁷ Pozn: Tímto se zabývají, mimo jiné, následující autoři: Gergel, J., Ehrlich, P. (2000): Návrh na posouzení revitalizačních úprav drobných vodních toků, Vědecké práce VÚMOP, 11-2000, Praha; Just T. a kol. (2005): Vodohospodářské revitalizace a jejich uplatnění v ochraně před povodněmi. ZO Hořovicko, Ekologické služby s.r.o., AOPK ČR a MŽP ČR, Praha; Just, T. (2002): Revitalizace údolí pod Pravonínem. Veřejná správa, 16/22; Seják, J., Dejmál, I. a kol. (2003): Hodnocení a oceňování biotopů ČR. Český ekologický ústav, Praha; Šindlar, M. (1998): Verifikace metodiky hodnocení předpokládaného revitalizačního efektu, Vědecké práce VÚMOP, 11-2000, Praha; Vrána, K., Dostál, T. Vokurka, A. (2003): Hodnocení realizovaných revitalizačních akcí (vybrané toky v území vodní nádrže). In: Krajinotvorné programy. Praha-Průhonice; Zuna, J. (2002): Efekt revitalizace morfologické členitosti potočního koryta, Praha.

31) Jaké efekty z hlediska inovací se v souvislosti s působením nástroje projevují?

V průběhu Programu revitalizace říčních systémů byly získány určité cenné praktické zkušenosti. Například v oblasti revitalizace drobných toků lze vysledovat postupný pozitivní vývoj, nabývání zkušeností a zdokonalování revitalizačních opatření.³⁵⁸

Samotná základní myšlenka programu (třebaže zatím neuskutečněná) je velmi inovativní v poměrech České republiky (na rozdíl např. od Velké Británie, Německa, Dánska).³⁵⁹

32) Jaké náklady (veřejného i soukromého sektoru) jsou spojeny s implementací nástroje? Jaké jsou administrativní náklady?

Přímé náklady

Přímé veřejné výdaje vyplývající z výdajového programu vyjádřené částkou dotací, viz TAB PRŘS-1, otázka č. 24.

Souhrnné údaje o spolupodílu a nákladech soukromých vlastníků pozemku a obcí nejsou dostupné.

Směrnice stanovila spolupodíl v závislosti na typu žadatele a podprogramu. Nejnižší procento dotace (max. 60 % byla u typu žadatele *ostatní* u opatření 1.4 revitalizace retenční schopnosti krajiny (v praxi tedy žadatel-soukromník a většinou projekt rybník/vodní nádrž). Organizační složky státu a příspěvkové organizace MŽP měly úhradu celkových nákladů až do 100 %, zatímco u obcí byla stanovena max. úhrada mezi 80% celkových a 100% stavebních nákladů.

Administrativní náklady

Existují samozřejmě administrativní náklady veřejné sféry (AOPK, NP, MŽP) a soukromé sféry na výběr a zpracování žádostí, zúčtování, kontrolu atd. Administrativní náklady na PRŘS se však nesledovaly odděleně od další agendy a proto jsou jen obtížně zjistitelné. Dle stanoveného postupu vyřizování investičního záměru a žádosti lze usuzovat, že administrativní zatížení bylo vysoké, ať již pro státní instituce nebo pro žadatele.

Administrativní náklady veřejné sféry lze jen nepřímou odvodit:

- z mzdových nákladů pracovníků pověřených administrativou programu, s odhadnutím podílu připadajícího na zajištění PRŘS
- z nákladů na odborná školení pro zaměstnance a pro žadatele
- z nákladů na zpracování odborných studií
- z nákladů na informační systémy, včetně účetnictví a správy sítě

z nákladů na pořízení a správu hmotného majetku a služby související (budovy, autopark, kancelářský nábytek, technika, energie atd.), s odhadnutím podílu připadajícího na zajištění PRŘS

Součástí administrativních nákladů byly též náklady na fungování Regionálních poradenských sborů.

³⁵⁸ Just, T. et al. (2005): Vodohospodářské revitalizace a jejich uplatnění v ochraně před povodněmi. ZO Hořovicko, Ekologické služby s.r.o, AOPK ČR a MŽP ČR, Praha;

Vrána K. (ed.) (2004): Revitalizace malých vodních toků. Consult, Praha.

³⁵⁹ Projekt revitalizace řeky Skerne a Cole, Velká Británie: (online: http://www.therrc.co.uk/projects/skerne_brochure.pdf, access 9/2006).

Revitalizační projekt RIPARIA, Německo: (online: <http://www.wver.de/gewaesser/riparia.htm>, access 9/2006). Projekt revitalizace řeky Skjern, Dánsko: (online:

http://www.skovognatur.dk/Lokalt/lyllandsyd/Oxboel/Skjern_Enge/Skjern+River+Wetlands.htm, access 9/2006.

Jaká je efektivnost nástroje? Jaká je relace nákladů a efektů vyplývajících z implementace nástroje ve vztahu k zadaným cílům?

efektivností finančního projektu u každé jednotlivé akce byla tzv. *průkaznost ekonomické efektivnosti*, avšak v literatuře se zajímáme o efektivnost programu jako celku, nikoliv pouze o efektivnost jednotlivého projektu.

Údaje o nákladech a environmentálních přínosů

Literatuře lze nalézt údaj, že při nákladech na posuzované akce krajinných programů, které byly v roce 1999, budou realizovány environmentální přínosy minimálně ve výši 1839.8 mil Kč v průběhu 2 let po realizaci. Tzn. že jedna Kč vložená do krajinného programu se projeví environmentálním efektem vyjádřitelným částkou minimálně 2,47 Kč v průběhu 2 let. Do 20 let po realizaci lze předpokládat efekt maximálně 6,49 Kč³⁶⁰.

Pozn. k terminologii: V odborné literatuře³⁶¹ existuje velká rozmanitost, nejednotnost i různé překryvy případně termínů „efektivnost, efektivita, účinnost, účelnost a hospodárnost“. Podobná situace je i v zahraniční literatuře, nejasné jsou často i překlady z angličtiny (angl. výrazy „efficiency, effectiveness, efficacy“). Proto si musíme určit pracovní definice pro účely této studie, aniž bychom chtěli vynášet subjektivní soud, které užití je nejsprávnější.

efektivnost: relace nákladů a efektů ve vztahu k cíli

účinnost: schopnost dosahování určeného cíle

Pozn. k některým aspektům hodnocení efektivnosti:

Při hodnocení efektivnosti nástroje jakým je Program péče o krajinu je nutno zvažovat následující: -

- náklady a efekty ve vztahu k cíli
- Avšak, cíl PRŘS je v současné době nevhodně definován (viz otázka č. 27 ohledně environmentální účinnosti).
- náklady a efekty ve srovnání s jinými alternativami (umožnění renaturace povodněmi³⁶², některá opatření PRŘS by bylo možno realizovat v rámci agro-environmentálního programu, přímá regulace, zrušení „perverzních“ dotací a protisměrujícího veřejného financování)
- dostatečné informace o stavu před a po realizaci souboru opatření

V případě revitalizačních programů zbývá tedy ještě vykonat další práci ve věci hodnocení efektivnosti. Pomeňme si však, že v případě jiných ekonomických nástrojů, v jiných sektorech, a ani v zahraničí nebyly tyto problémy dosud uspokojivě vyřešeny (viz literární rešerše).

4) Vypracujte SWOT analýzu nástroje

Obecné stránky

- podněcuje diskusi ohledně ekologizace managementu vodních toků a protipovodňové ochrany³⁶³
- má potenciál angažovat široké spektrum subjektů v prospěch životního prostředí
- je významným příspěvkem v prospěch biodiverzity a ekologické rovnováhy v lokálním měřítku u některých dobře provedených akcí

³⁶⁰ Kender, J. (ed.) 2000: „Teoretické a praktické aspekty ekologie krajiny“, MŽP, Praha, p. 141.

³⁶¹ Pozn.: rozdílným definicím těchto pojmů se věnuje téměř 10 stran celých úvodních stran projektu pro Ministerstvo životního prostředí - Pavel, J. (ed.) (2004): Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. Závěrečná zpráva projektu MŽP VnV/303/3/03 Praha, nepubl., p. 14-24.

³⁶² Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, pro své účely rozumí „...efektivností účinné použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s jinými prostředky vynaloženými na jejich plnění“.

³⁶³ Just, T. et al. (2005): Vodohospodářské revitalizace a jejich uplatnění v ochraně před povodněmi. ZO Hořovicko, Ekologické služby s.r.o., AOPK ČR a MŽP ČR, Praha, p. 71.

³⁶⁴ Pozn.: v oblasti správy vodních toků, v oblasti protipovodňové ochrany a pod.

Slabé stránky

- absence systematického následného monitoringu jednotlivých akcí v letech po dokončení investic
- absence hodnocení environmentální účinnosti programu jako celku
- vysoká administrativní náročnost a byrokratizace procesu, která nezaručila optimální umístění prostředků (viz Diskuse)

Příležitosti

- financování některých podtitulů spolupodílem EU, např. v rámci agroenvironmentálních opatření
- účinnější komunikace a zapojení uživatelů krajiny do řešení či vnímání problému (zemědělci, obce, trvalé obyvatelstvo venkova i rekreanti aj.)
- zjednodušení administrativní procedury
- začlenění obdobných opatření a principů do programů Ministerstva zemědělství a do činnosti správců vodních toků

Hrozby

- vzrůstající riziko povodňových škod povede k realizaci "tvrdých" stavebně-technických protipovodňových opatření, které budou znamenat další narušení vodního režimu a budou působit protisměrně vůči aktivitám Programu revitalizace říčních systémů
- nedokončené, pomalu probíhající pozemkové úpravy neumožní sladit PRŘS s projekty Územního systému ekologické stability (ÚSES) a provádění opatření v nivách toků bude nadále obtížné v důsledku majetkových poměrů
- pravidelný management prováděný správci vodních toků (zejména podniků Povodí) nebude přizpůsoben novým podmínkám a poznatkům

**TAB. PRŘS-2 PROGRAM REVITALIZACE ŘÍČNÍCH SYSTÉMŮ:
REALIZOVANÁ OPATŘENÍ 1999-2005**

Typ realizace		1999	2000	2001	2002
		POČET OPATŘENÍ			
Vodní mříž	obnova, revitalizace	135	102	103	52
	nová výstavba	79	57	37	69
	odbahnění	10	7	5	6
Vodní toky	celková revitalizace větší části toku nebo povodí	44	14	21	16
	jednotlivé stavby a zásahy na toku a v povodí	27	14	19	14
Výstavba rybích přechodů		-	-	2	1
Výstavba pramenných oblastí, mokřadů		4	1	6	6
Výstavba a tvorba biocenter, doprovodné zeleně a ostatní		16	9	7	6
Výstavba KČOV a rehabilitací		-	-	3	2
Projektová dokumentace		-	16	16	7

Pozn.: Pokračování na další straně.

POKR.:

TAB. PRŘS-2 PROGRAM REVITALIZACE ŘÍČNÍCH SYSTÉMŮ:
REALIZOVANÁ OPATŘENÍ 1999-2005

Typ realizace		2003	2004	2005
Vodní nádrže	obnova, revitalizace	66	67	66
	nová výstavba	80	88	46
	odbahnění	6	4	4
Vodní toky	celková revitalizace větší části toku nebo povodí	17	23	30
	jednotlivé stavby a zásahy na toku a v povodí	10	8	16
Stavba rybích přechodů		5	5	3
Úprava pramenných oblastí, mokřadů		-	2	5
Úprava a tvorba biocenter, doprovodné zeleně a ostatní		13	2	8
Výstavba KČOV a kanalizací		-	5	45
Projektová dokumentace		18	11	11

Zdroj: AOPK ČR, MŽP ČR – OFN In: Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha, Tab. B5.3.1, p. 370.

DISKUSE

Diskutovaná témata:

V souvislosti s PRŘS ale i s vodními revitalizacemi obecně jsou mezi odborníky diskutována tato témata:

- řešení vlastnických vztahů za účelem realizace liniových revitalizací
- disproporce v čerpání jednotlivých podprogramů PRŘS³⁶⁴
- důležitost spolupráce resortů MŽP a MZe³⁶⁵
- nutnost změny pravidelného managementu toků
- smysl a směřování protipovodňové ochrany a jiných financí spojených s povodněmi³⁶⁶
- postavení regionálních poradních sborů
- způsob vyjádření a měření revitalizačního efektu jako předpoklad pro vyhodnocení jednotlivých akcí i programu jako celku

Vlastnické vztahy a liniové revitalizace

Ačkoliv v této práci není prostor pro podrobnější pojednání všech výše uvedených témat, rozeberme si podrobněji téma první, vlastnické vztahy, které se zdá být ústředním problémem. Často citovaným důvodem pro nemožnost realizace revitalizací říčních toků je nesouhlas vlastníků přilehlých pozemků s revitalizací toků či nivy toku. V takovém případě je nutno nejdříve zkoumat, kolik přilehlé půdy je majetkem nesoukromého charakteru (obecní, státní), kde by se dal předpokládat veřejný zájem. Možnost výměny pozemků je samozřejmě ovlivňována nedokončenými pozemkovými úpravami (Nedokončené pozemkové úpravy znamenají existenci velkého množství rozdrobeného vlastnictví, množství majetku s mnoha spoluvlastníky, obtížnou realizovatelnost vyprojektovaných ÚSES).

Možnost výkupu pozemků (třeba podél toku) z PRŘS do veřejného vlastnictví byla dána ve Směrnici. Byla dokonce dána možnost výkupu pozemků do vlastnictví neziskových organizací. Přesto tato možnost nezměnila situaci.

Součástí problému bude patrně i nedostatečná komunikace institucí ochrany přírody s majiteli pozemků a nedostatečný objem organizační práce za účelem liniových revitalizací. Tato komunikace a organizační práce je samozřejmě velmi časově náročná. V designu programu pro ní chybí prostor - časový (neboť přesvědčovací, osvětová a organizační práce s tímto spojená je značného rozsahu, přičemž administrativní zátěž programu je již tak vysoká) i finanční (neboť čas pracovníků je třeba zaplatit).

Při navrhování programu se evidentně nepočítalo s velkou disproporcí v časové a organizační zátěži ve provádění „bodových revitalizací“ a „liniových revitalizací“. Navíc určité „bodové revitalizace“ tj. rybníků, jsou atraktivní pro soukromé subjekty i obce (na rozdíl od jiných „bodových“, jako např. mokřadů bez ryb). Rybníky byly zahrnuty v podprogramu 215115 Revitalizace retenční schopnosti krajiny a také v podprogramu 215118, kde byly rybníky (retenční schopnost krajiny) kombinovány s revitalizací toku (viz tabulka níže).

Za předpokladu stejných finančních zdrojů by však bylo vhodné „obětovat“ i velkou část dostupných finančních prostředků pro komunikační a organizační práci za účelem liniových revitalizací. Alternativním příkladem je nižší částka na obnovy rybníků³⁶⁷, které mohou být (a jsou) financovány i z jiných zdrojů.

³⁶⁴ Disproporci mezi deklarovanými prioritami programu a jejich financování konstatovala také zpráva Nejvyššího kontrolního úřadu ČR (NKÚ). Uvedla, že v kontrolovaném období 1999-2003 bylo vynaloženo na rekonstrukce a údržbu rybníků a vodních nádrží 60 - 70 % podílu na celkových dotacích, 958 mil., zatímco na vlastní revitalizaci toků pouze 226 mil. Zpráva konstatovala rozpor plánu nákladů na jednotlivé podprogramy se skutečným poměrem čerpaných prostředků. Zdroj: Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 2004, částka 4, p. 366-367.

³⁶⁵ viz např. Šámal V. (2004): Současný stav revitalizace vodních toků v jižních Čechách. In: Němec J. (ed.): Krajnotvorné programy. 43. ZO ČSOP/MŽP/AOPK, Praha-Průhonice, p. 35.

³⁶⁶ viz např. Jílková J., Čámová L. (2006): Povodňové škody a nástroje k jejich snížení. IEEP VŠE, Praha.

³⁶⁷ Pozn.: Rybníkářství je samozřejmě užitečná a prospěšná produkční činnost. Rybníkářství je obecně vzdáváno i uznání za pozitivní příspěvek k estetice a atraktivitě české krajiny. Rybníky mají, v závislosti na své konstrukci a

Účinná komunikační a organizační práce s vlastníky pozemků a obcemi není závislá pouze na *finančních zdrojích*, ale také na komunikačních a organizačních *schopnostech* pracovníků ochrany přírody. Příklady z praxe ukazují, že *komunikace* bývá často slabinou převážně přírodovědně kvalifikovaných odborníků. Přitom současný systém vzdělávání či doplňování kvalifikace v ČR nabízí jen malé možnosti (na rozdíl od některých vyspělých zemí, zejména anglosaského světa, kde kursy komunikace jsou součástí univerzitního curricula a obsahem mnoha kvalifikačních kursů). V některých zemích vyspělých tržních ekonomik (kde rovněž existují soukromí vlastníci pozemků) byly realizovány revitalizace i velkých toků (Německo, Dánsko)³⁶⁸.

TAB. PRŘS-3 Rozdělení financí mezi jednotlivé tituly a počet akcí r. 2006

Kód podprogramu- titulu	Typ opatření	Počet akcí	tis. Kč
215 112	Revitalizace přirozené funkce toků	26	64 618
215 113	Zakládání a revitalizace prvků ekologické stability vázaných na vodní režim	11	14 197
215 114	Odstraňování příčných překážek na vodních tocích a podpora takových technických řešení, které je neobsahují (rybí přechody)	4	7 213
215 115	Revitalizace retenční schopnosti krajiny	68	150 580
--			
215 118	Revitalizace přirozené funkce vodních toků s revitalizací retenční schopnosti krajiny	24	38 858
PD	projektová dokumentace, příprava realizace	11	1 560
CELKEM		144	277 026

Zdroj: AOPK (2007): Vyhodnocení Programu revitalizace říčních systémů za rok 2006. Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, Praha, p. 7, upraveno z Tab. č. 4.

Pozn. k tabule: Záměrně je vynechán titul 215 116, bývalý PDVEA. Titul PD (projektová dokumentace) může obsahovat také některé náklady spojené s 215 116.

zapojení do okolí, i významnou roli retenční a protipovodňovou. Smyslem diskuse není zpochybňovat smysl rybníků, ale najít cestu k optimálnímu uplatnění veřejných financí v rámci programu, jehož hlavního cíle evidentně nebylo dosaženo.

³⁶⁸ Revitalizační projekt RIPARIA, Německo: (online: <http://www.wver.de/gewaesser/riparia.htm>, access 9/2006). Projekt revitalizace řeky Skjern, Dánsko: (online: http://www.skovognatur.dk/Lokal/fjyllandsyd/Oxboel/Skjern_Enge/Skjern+River+Wetlands.htm, access 9/2006).

TAB. P

K

podprog

215 112

215 113

215 114

215 115

--

215 118

PD

CELKEM

Zdroj: A
krajiny Č

Pozn. k
(Program
dokumer

Komen
Jak byl
Koment

215 11
břehov

Protože
k dostu
schopn
říček).

proved
toků či
vlastník
podniky
Na rev.
prostřec
alokace
na prot
dotacer
povodn
manage
existuje
revitali

³⁶⁹ viz na
Problém

³⁷⁰ viz r
Hořovic

TAB. PRRS-4 Rozdělení financí mezi jednotlivé tituly a počet akcí r. 2005

Kód podprogramu- titulu	Typ opatření	Počet akcí	tis. Kč
215 112	Revitalizace přirozené funkce toků	26	31 557
215 113	Zakládání a revitalizace prvků ekologické stability vázaných na vodní režim	4	3 547
215 114	Odstraňování příčných překážek na vodních tocích a podpora takových technických řešení, které je neobsahují (rybí přechody)	3	2 755
215 115	Revitalizace retenční schopnosti krajiny	100	139 698
--			
215 118	Revitalizace přirozené funkce vodních toků s revitalizací retenční schopnosti krajiny	19	24 891
PD	projektová dokumentace, příprava realizace	11	1 498
CELKEM		163	203 946

Zdroj: AOPK (2006): Vyhodnocení Programu revitalizace říčních systémů za rok 2005. Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, Praha, p. 9, upraveno z Tab. č. 5.

Pozn. k výše uvedené tabulce: Stejně jako v tabulce předcházející, záměrně je vynechán titul 215 116, bývalý PDVEA (Program drobných vodohospodářských ekologických akcí, tj. čistírny a kanalizace). Titul PD (projektová dokumentace) může obsahovat také některé náklady spojené s 215 116.

Komentář k jednotlivým podprogramům PRRS:

Jak bylo již dříve řečeno, je obtížné metodicky vyhodnotit environmentální účinnost programu jako celku. Komentujeme nyní velmi stručně jednotlivé podprogramy:

215 112 Revitalizace přirozené funkce vodních toků (tj. koryt toků a niv, odstavených ramen, břehových porostů, pramenných oblastí)

Protože nebyl stanoven cíl podprogramu, jehož dosažení by mohlo být ověřeno (cíl adekvátní vzhledem k dostupným finančním prostředkům), je obtížné hovořit o hodnocení účinnosti (Definice účinnosti: schopnost dosažení stanoveného cíle). Byly provedeny revitalizace některých drobných toků (tj. potoků a říček). Po počátečních nejednoznačných začátcích (někdy nevhodné, přírodě vzdálené realizace)³⁶⁹ byly provedeny revitalizace drobných toků, které jsou odborníky považovány za úspěšné³⁷⁰. Revitalizace velkých toků či dokonce říčních systémů provedeny nebyly. Udávaným důvodem jsou vlastnické vztahy (nesouhlas vlastníků přilehlých pozemků) a komunikační obtíže/nedohoda zúčastněných stran (státní ochrana přírody, podniky Povodí, vlastníci, správci a uživatelé pozemků podél toků).

Na revitalizace podstatné části velkých toků v ČR by samozřejmě musely být přiděleny podstatně vyšší prostředky, než jaké byly přiděleny pro PRRS. Na druhé straně existují značné příležitosti optimalizace alokace financí v rámci jiných výdajů než PRRS, které souvisí s vodními toky. Jsou to prostředky vydávané na protipovodňovou ochranu v rámci jiných dotací a na pravidelný management vodních toků. Jinými dotacemi míníme např. Program prevence před povodněmi, nebo dotace na odškodnění subjektů postižených povodněmi, anebo dotace na nápravu povodňových škod. Prostředky protipovodňové ochrany a pravidelného managementu toků nebyly užívány v součinnosti s PRRS a někdy působily dokonce protisměrně. Současně existuje možnost renaturace povodněmi, která by mohla ušetřit značné veřejné výdaje na „umělé“ revitalizace.

³⁶⁹ viz např. akce uvedené In: Vrána K. (ed.) (2004): Revitalizace malých vodních toků. Consult, Praha, Fotografická příloha: Problémy s průchodností-nefunkční objekty, pp. neznačeny.

³⁷⁰ viz např. akce uvedené In: Just, T. et al. (2005): Vodohospodářské revitalizace a jejich uplatnění v ochraně před povodněmi. ZO Hořovicko, Ekologické služby s.r.o., AOPK ČR a MŽP ČR, Praha, p. 352.

215 113 Zakládání a revitalizace prvků ÚSES vázaných na vodní plochy, zakládání a revitalizace prvků systému ekologické stability vázaných na vodní režim, (revitalizace nevhodně odvodněných pozemků, zakládání mokřadů, opatření pro obnovu zásob podzemní vody, opatření podporující vsakovací plochy a protierozní opatření)

Protože nebyl stanoven adekvátní cíl, jehož dosažení by mohlo být ověřeno, je obtížné hodnotit účinnost programu (účinnost: schopnost dosažení stanoveného cíle).

Máme ovšem příklady uskutečněných opatření, které jsou odborníky považovány za úspěšné.³⁷¹

215 114 Odstraňování překážek na vodních tocích a podpora takových technických řešení, která je neobsahují (doplňování a stavba rybích přechodů)

Toto opatření mělo zlepšit průchodnosti vodních toků (rozdělených přehradami, jezy, příčnými prahy apod.) pro vodní biotu. Velká část českých řek zůstává v některých svých úsecích neprůchodná. Environmentální účinnost podprogramu nelze verifikovat z dříve uvedených důvodů. Existují příklady jednotlivých uskutečněných opatření, které jsou odborníky považovány za úspěšné³⁷². V ČR byl vypracován akční plán obnovy migrace ryb na období 2000-2010, avšak přesná vazba na PRŘS je nejasná.

215 115 Revitalizace retenční schopnosti krajiny (revitalizace v minulosti zaniklých a poškozených retenčních prostorů a zakládání nových retenčních prostorů, zejména jako prvku ÚSES, zvyšování retenční schopnosti území, tj. poldry, systémy hrází a občasná rozlitiny a protipovodňová opatření retenčního charakteru)

Toto byl atraktivní podprogram z hlediska žadatelů. Revitalizací a založením retenčního prostoru byla nejčastěji obnova či výstavba rybníka, o program byl velký zájem majitelů pozemků.

Systematicky byl nezajištěn následný monitoring rybníků, které jako prvky ÚSES neměly být intenzivně obhospodařovány. Přestože pozitivní vliv na biotu byl deklarován v předkládaných projektech (podpora populací obojživelníků a pod.), následné rybníkářské hospodaření po dokončení investice svou intenzitou tento pozitivní vliv často negovalo³⁷³. Také podmínka 10 let nepřevedení rybníka do intenzivního způsobu obhospodařování se zdá příliš volná pro smysluplné uplatnění veřejných dotací.

Nůtno poznamenat, že rozdílný provoz a konstrukce rybníka může znamenat nejen rozdílnou úroveň biodiversity, ale i rozdílnou úroveň protipovodňové ochrany.

215 116 Rekonstrukce technických prvků a odbahnování produkčních rybníků

Podprogram byl ukončen dříve než ostatní podprogramy. O tento titul byl rovněž velký zájem majitelů rybníků. Vzhledem k tomu, že odbahnování a další opatření v rybníkářství jsou dotována rovněž z resortu MZe, podprogram byl ukončen ještě několik let před ukončením celého programu.

Je třeba připomenout, že rybníky se dělí (i dle českých norem) na intenzivně, polointenzivně a extenzivně obhospodařované. Pouze extenzivně obhospodařované mají větší význam z hlediska ochrany biodiversity. Intenzivně obhospodařované rybníky jsou naopak zdrojem znečištění vody v krajině, mohou však mít, při vhodné konstrukci a výšce napuštění, určitou protipovodňovou funkci. Z pohledu ochrany přírody je důležitý také způsob odbahnění rybníka a manipulace s vodní hladinou v průběhu provozu.

215 117 Výstavba a obnova čistíren odpadních vod a kanalizace vč. zakládání umělých mokřadů

Zamezení znečištění vod vypouštěním znečištěných vod z lidských sídel zejména v environmentálně významných oblastech bylo cílem bývalého Programu drobných vodohospodářských ekologických akcí

³⁷¹ viz např. webové stránky AOPK - Středisko pro Střední Čechy a Prahu, www.ochranaprirody.praha.cz

³⁷² viz např. rybí přechody uvedené In: Just, T. et al. (2005): Vodohospodářské revitalizace a jejich uplatnění v ochraně před povodněmi. ZO Hořovicko, Ekologické služby s.r.o, AOPK ČR a MŽP ČR, Praha, p. 258.

³⁷³ Kontrolou NKÚ byly zjištěny případy, kdy na místě projektovaného mokřadu byla celistvá vodní hladina. Dále NKÚ zjistil kontrolou u investorů různé odchylky od projektové dokumentace (např. navržená meandrující vodoteč nemá přirozeně meandrující charakter, břehy jsou více zpevněny oproti dokumentaci a končí betonovým zaústěním do betonového potrubí. Rybník je oplocen. Kolem rybníka není vytvořen litorální pás). Zdroj: Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 2004, částka 4, p. 370-371.

DVE
mo d
glati
Jednot
nahu u
ZCHÚ
obcemi,
program

115 118
(v podst
nádrže).

Tento p
některé
rybník/s
někol by
oukron

174 Dobr
krajinu v
krajinu.

(PDVEA). PDVEA se stal od poloviny roku od roku 2003 podprogramem PRŘS. PDVEA vlastně nepatří přímo do nástrojů ochrany přírody a krajiny, ale spíše do nástrojů ochrany vody (dle obvyklého složkového legislativního rozdělení). Čistota vody má ovšem velký vliv na biotu. Tento program či podprogram měl v jednotlivých letech přibližně stejný objem financování jako vlastní PRŘS. Státní ochrana přírody vyvíjela snahu umísťovat akce tohoto podprogramu do míst s mimořádným dopadem na ochranu přírody a krajiny (ZCHÚ a Natura) či na ochranu vod (ochranná pásma vodních zdrojů). PDVEA měl být využíván zejména v obcích, které nedosáhly na jiný způsob financování (např. z důvodu velikosti obce). Hodnocením tohoto programu či podprogramu se tato disertační práce nezabývá.

215 118 Revitalizace přirozené funkce vodních toků s revitalizací retenční schopnosti krajiny
(v podstatě kombinace podprogramů 215 112 a 215 115, tedy kombinace revitalizace toku a rybníka/vodní nádrže).

Tento podprogram byl přidán v průběhu programu, v roce 2004, v důsledku poznání, že je možno motivovat některé subjekty (zejména obce) k provedení revitalizace drobného toku, pokud obdrží současně dotaci pro rybník/vodní nádrž. Navíc, alespoň dle vyjádření některých pracovníků státní ochrany přírody, v případě obcí byly menší problémy s dodržováním podmínek po dokončení stavby (extenzivní hospodaření) než u soukromníků³⁷⁴. Tento podprogram bychom patrně mohli označit za úspěšnou dílčí inovaci programu.

³⁷⁴ Dobrovský, J., Scharf, R., Straková, M. (2005): Vývoj krajinotvorných programů v posledních letech. In: (Anonymous): Naše krajina v přírodní krajině Evropy. Sborník z 3. ročníku konference Tvář naší země - krajina domova 8.-10.3.2005, Společnost pro krajinu, Praha-Průhonice, p. 72.

ZÁVĚR

Přestože Česká republika získala určité zkušenosti s obnovou vodních ekosystémů v důsledku realizace PRŘS, program byl ve svém celku neúspěšný. Základní poslání programu, které je obsaženo v názvu „revitalizace říčních systémů“ nebylo naplněno, ať již z objektivních či subjektivních důvodů. Finanční prostředky programu byly sice nedostačující k naplnění tak ambiciózního zadání jako revitalizace (celých) říčních systémů, avšak problematické bylo i směřování omezených financí v průběhu realizace.

V posledních letech bylo možno zaznamenat větší snahu o směřování k původnímu záměru (tedy revitalizaci toků, nikoliv výstavba a obnova rybníků). Omezené prostředky dovolily samozřejmě pouze revitalizaci drobných toků. Rovněž v metodách liniové revitalizace bylo dosaženo pokroku, jak dokumentuje příslušná odborná literatura.

Nedostatečná byla komunikace institucí ochrany přírody s majiteli pozemků a nedostatečný byl i objem organizační práce za účelem liniových revitalizací. Tato komunikační a organizační práce je časově a finančně vysoce náročná, avšak v designu programu s ní nebylo počítáno. Převedení části financí programu na tuto práci (za předpokladu stejného množství dostupných prostředků) by napomohlo realizaci liniových opatření.

Důležitá je i spolupráce resortů (ministerstev a jejich organizací) a samosprávných celků (krajů a obcí). Finance a aktivity organizací resortu zemědělství, resortu místního rozvoje i samosprávných celků mohou působit v jak v součinnosti, tak kontraproduktivně ve věci revitalizací.

Slabinou programu byla i absence systematického monitoringu účinků jednotlivých opatření v letech po dokončení investice. Existuje jen fragmentární znalost výsledků jednotlivých akcí. Chybělo také systematické nezávislé vyhodnocení programu jako celku, tj. vč. jeho environmentálních dopadů (Nedostatečné vyhodnocování programů je samozřejmě problémem i jiných dotačních nástrojů, z různých sektorů ekonomiky). Přestože monitoring a systematické vyhodnocování nástrojů jsou metodicky a finančně náročnými aktivitami, je nutné jim přidělit významnou proporcí financí nástroje, aby bylo možno usilovat o optimální využití financí zbývajících.

PRŘS byl sice v současnosti zastaven, ale jeho úkoly budou v budoucnosti plnit jiné programy. Proto je důležité navázat či reagovat na dlouholeté zkušenosti a poznatky Programu revitalizace říčních systémů.

EKONOMICKÝ NÁSTROJ:

PROGRAM PÉČE O PŘÍRODNÍ PROSTŘEDÍ, OCHRANA A VYUŽÍVÁNÍ PŘÍRODNÍCH ZDROJŮ STÁTNÍHO FONDU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ (PPPP)

ÚVOD

Program péče o přírodní prostředí, ochrana a využívání přírodních zdrojů (PPPP) je řízen Státním fondem životního prostředí České Republiky (SFŽP). SFŽP (dále někdy jen Fond) byl vytvořen jako mimorozpočtový zdroj financí pro ochranu životního prostředí pod správou Ministerstva životního prostředí. Část svých příjmů čerpá tento fond z poplatků za znečištění a využívání životního prostředí (znečištění vody a vzduchu, ukládání odpadů, odnětí zemědělské a lesnické půdy, úhrada za vydobyté nerosty). Další část příjmů pochází z pokut za porušení předpisů na ochranu životního prostředí a z úroků z půjček. Doplňkovým zdrojem příjmů je dotace pro Fond ze státního rozpočtu.

V systému hospodaření Fondu neodpovídají částky příjmů částkám výdajů na jednotlivé složky. Proto nelze počítat, že příjmy z poplatků za odnětí zemědělské a lesnické půdy (složka Příroda, dle formálního dělení) půjdou na výdaje Programu péče o přírodní prostředí (složka Příroda). Výdaje jsou vynakládány na jednotlivé složky dle momentálních priorit (v současnosti je nejvyšší prioritou složka Voda).

Kromě *Programu péče o přírodní prostředí (PPPP)* spravuje SFŽP také další národní tituly³⁷⁵. Kromě správy národních titulů byl SFŽP v letech 2004-2006 zprostředkovatelem a platební jednotkou pro část Operačního programu Infrastruktura (OPI) kofinancovaného z Evropské unie. Podobnou úlohu bude mít SFŽP také v letech 2007-2013 v případě Operačního programu Životní prostředí.

Program péče o přírodní prostředí se zabývá realizací ÚSES, ošetřováním stromů a regenerací alejí a parků, opatřeními podporujícími vodní a mokřadní biotopy a také ochranou proti erozi. Jeho součástí jsou i dotace pro zpracování koncepcí ochrany přírody a životního prostředí v obcích národních parků a jejich ochranných pásem. V roce 2005 činily dotace PPPP přes 218 mil. Kč³⁷⁶. Program fungoval naposled v roce 2006, v průběhu roku byl příjem žádostí uzavřen. Vzhledem k nutnosti kofinancování evropských programů je budoucnost tohoto národního programu nejistá.

³⁷⁵ Pozn.: V současnosti (2006) patří mezi národní tituly financované SFŽP, kromě Programu péče o přírodní prostředí, také Program ochrany ovzduší, Program ochrany vod, Program nakládání s odpady, Program technologie a výroba, Program environmentálního vzdělávání a osvěty a Program zpracování krajských strategií udržitelného rozvoje.

³⁷⁶ Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, SFŽP, Praha, 2006, p. 24.

1 CHARAKTERISTIKA NÁSTROJE A JEHO CÍLE

A) Popis hlavních charakteristik nástroje

1) Který právní předpis definuje zavedení nástroje (konkrétní odkaz na evropskou a národní legislativu)?

Založení Státního fondu životního prostředí ČR bylo legislativně umožněno zákonem č. 388/1991, Sb. o Státním fondu životního prostředí České republiky. Na zákon 388/1991 navazují prováděcí předpisy - Statut Fondu, Jednací řád Rady Fondu a Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků z Fondu.

Zmíněná **Směrnice** vychází nepravidelně (nikoliv každoročně jako např. u krajinotvorných programů) a upravuje základní postup poskytování financí z Fondu. Poslední vydanou směrnicí byla Směrnice MŽP č. 13/2006 ze 20. prosince 2006, o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR, která nahradila Směrnicí MŽP č. 2/2005 z 1.2. 2005.

Konkrétní vyhlašované tituly, podmínky a náplň financování jednotlivých titulů, včetně Programů péče o životní prostředí (PPPP), stanovují **skupiny Příloh** této směrnice (I a II). Konkrétní informace o PPPP najdeme tedy ve skupině Přílohy II Směrnice 2/2005. Tato skupina příloh je účinná do 9.2.2007. K novější směrnici z prosince 2006 zatím (k 28.2.07) nevyšly přílohy obsahující PPPP.

PPPP je v současnosti čistě národní dotace, bez vazby na evropské fondy.

2) Jaká konkrétní instituce je odpovědná za implementaci nástroje (v rozdělení na jednotlivé fáze: příprava, administrace, osvěta, kontrola, koordinace)?

Příprava:

Státní fond životního prostředí ČR (SFŽP)

Administrace:

Státní fond životního prostředí ČR (SFŽP), AOPK ČR³⁷⁷, odbor zvláště chráněných částí přírody MŽP³⁷⁸, odbor životního prostředí a odbor regionálního rozvoje krajského úřadu,³⁷⁹ případně další orgány³⁸⁰ státní správy

Osvěta:

SFŽP a jeho krajská střediska, střediska Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK)

³⁷⁷ Místně příslušné pracoviště AOPK zpracovává *Odborný posudek*, jako povinnou přílohu k žádosti o podporu z Fondu (mimo území NP a mimo dílčích programů 3.1.6 a 3.1.7, dle poslední Přílohy). Vydává stanovisko, zda opatření odpovídá podmínkám PPPP a doporučuje realizovat s finanční podporou z Fondu. Po realizaci opatření vydává pracoviště AOPK stanovisko k ukončené akci na základě kontroly provedení prací.

³⁷⁸ zpracovává *Odborný posudek*, jako povinnou přílohu k žádosti o podporu z Fondu z dílčích programů 3.1.6 a 3.1.7, dle poslední Přílohy.

³⁷⁹ vydávají stanovisko k poskytnutí podpory z Fondu a potvrzují soulad s krajskou koncepcí.

³⁸⁰ dle charakteru opatření to mohou být orgány příslušné pro stavební povolení, nakládání s vodami, památkovou péčí atd.).

Kontrola:
AOPK, SFŽP

Koordinace:
Státní fond životního prostředí (SFŽP)

3) Jaké jsou hlavní zdroje informací o podmínkách implementace nástroje?

Hlavním informačním zdrojem jsou webové stránky SFŽP (www.sfzp.cz). Informaci různého rozsahu poskytují také webové stránky některých středisek AOPK a krajů. Dále existují výroční zprávy SFŽP a také letáky (včetně anglických letáků). Nepravidelná inzerce probíhala též v médiích (denní tisk).

4) Kdy byl nástroj poprvé zaveden a jaký je předpokládaný časový rámec pro implementaci nástroje?

Nástroj byl zaveden poprvé v roce 1992. Po vstupu do Evropské unie došlo de facto k určitému dočasnému přerušení fungování nástroje (PPPP, stejně jako jiných národních titulů), neboť přes SFŽP byl kofinancován český podíl na části OP Infrastruktura a nebyly dostatečné finance na národní tituly. Financování bylo obnoveno, avšak v dalším programovacím období (2007-2013), kdy bude nutno kofinancovat Operační program Životní prostředí (který vystřídal environmentální část OP Infrastruktura), není kontinuita financování PPPP zcela jasná.

5) Na které úrovni veřejné správy byl nástroj zaveden (stát, region, obec)?

Nástroj byl zaveden na úrovni státu.

6) Na jakém územním celku je nástroj uplatňován (územní vymezení, např. zvláště chráněná území a pod.)?

Pozn: Program péče o přírodní prostředí, ochrana a využívání přírodních zdrojů (PPPP) se dělí na 2 hlavní části: *Program péče o přírodní prostředí*, titul 3.1, dotující opatření v krajině, a podstatně menší *Program na zpracování koncepcí ochrany přírody a krajiny*, titul 3.2, dotující zpracování plánu opatření zlepšení ŽP v obcích na území národních parků a jejich ochranných pásem. V rámci (podprogramu) *Programu péče o přírodní prostředí*, titul 3.1, je několik dílčích programů. V rámci (podprogramu) *Programu na zpracování koncepcí ochrany přírody a krajiny*, titul 3.2, je pouze jeden dílčí program³⁸¹.

PPPP má celostátní působnost. Jednotlivé podprogramy (dílčí programy) mohou mít určitá specifická územní vymezení³⁸² jako součást podmínek, např. území projektovaných ÚSES (dílčí program 3.1.1), či území ZCHÚ (dílčí program 3.1.5 a 3.1.6).

Podprogram 3.2 je určen pouze pro území národních parků a jejich ochranných pásem.

³⁸¹ dle Přílohy I,1 část 3. Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR platné od 1.3.2006.

³⁸² Příloha I.7, článek I, Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR platné od 1.3.2006.

7) Na jaký cílový subjekt je nástroj zaměřen (např. uživatel pozemku, vlastník pozemku)? (uvezení okruhu žadatelů, příp. ekonomické velikosti subjektu)

Možnost zažádat o dotace mají.³⁸³

Fyzické a právnické osoby, které vlastní či mají v nájmu pozemky. Těch se týkají všechny dílčí programy kromě dílčího programu na výkup pozemků v ZCHÚ. Výkup pozemků mohou mít dotovány pouze organizační složky státu zřizované MŽP, jejichž hlavní náplní činnosti je ochrana přírody a krajiny, tedy AOPK a národní parky. Dílčí programy 3.1.2 a 3.1.7 mohou realizovat za určitých podmínek (souhlas vlastníků a nájemců) také orgány ochrany přírody. V dílčím programu 3.1.7 (realizace schválených záchranných programů) mohou být žadateli také neziskové organizace určené MŽP.

Obecně řečeno, cílovým subjektem jsou zejména vlastníci, příp. nájemci pozemků a v menší míře také instituce státní ochrany přírody. V praxi získávají podporu nejčastěji územní samosprávné celky (obce a města) a soukromé osoby.³⁸⁴

8) Jedná se o plošné dotace nárokového typu při splnění určitých podmínek nebo dotace nenárokového (výběrového) typu? Existují kritéria, dle kterých jsou dotace přidělovány? Jaká je průměrná částka na příjemce (příp. medián)?

V případě PPPP se jedná o dotace výběrového (nenárokového) typu. Žadatel musí splnit řadu formálních náležitostí, která jsou specifikována směrnicí a přílohami k žádosti.

Věcná kritéria výběru akcí pro Program péče o přírodní prostředí 3.1. (PPPP) jsou definována obecně a široce a stanovena takto:³⁸⁵

a) Význam z hlediska ochrany přírody a krajiny

(v sestupném významu, kromě specificky zaměřených podprogramů)

1. národní přírodní rezervace (NPR), národní přírodní památky (NPP), I. zóna chráněných krajinných oblastí (CHKO), I. a II. zóna národních parků (NP), zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů
2. přírodní rezervace (PR), přírodní památky (PP), ostatní území CHKO a NP, památné stromy
3. územní systémy ekologické stability
4. volná krajina a příroda
5. urbanizované části krajiny

b) Priorita akce v rámci kraje

c) Hodnocení celkové úrovně akce

d) Vyhodnocení ekonomických parametrů příjemce podpory, zejména ekonomické způsobilosti, dále zajištění celkového financování předmětu podpory po celou dobu výstavby (včetně obdržení zahraniční grantové podpory či podpory formou výhodné půjčky poskytované EBRD, EIB, WB, popřípadě jinou mezinárodní finanční institucí a pod., pokud nejsou řešeny podle jiné směrnice), ekonomika předmětu podpory

³⁸³ Příloha I.7, článek II, Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR platné od 1.3.2006.

³⁸⁴ Chalupská, H. (2006): Státní fond životního prostředí a programy podpory ochrany přírody. In: Moravec, J. (ed.): Výdajové programy v politice přírody a krajiny. IREAS, Praha, ISBN 80-86684-44-X, p. 47.

³⁸⁵ Příloha I.1, část 3., p. 7, Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR platné od 1.3.2006.

Kritéria pro výběr akcí (podprogramu) Program na zpracování koncepcí ochrany přírody a krajiny, titul 3.2, jsou stanovena následovně:

- a) dotčená území národních parků
- b) prioritou akce v rámci kraje

Plán opatření musí být v souladu se schváleným plánem péče NP.

D) Jaký je postup/proces přidělování prostředků (od podání žádosti po získání prostředků)?

Postup je dosti složitý, představuje řadu formálních kroků a vyžaduje obsáhlou dokumentaci. Ve stručnosti³⁸⁶:

Žadatel musí předložit:

1. Žádost o poskytnutí podpory z Fondu

Tuto žádost podává žadatel na formuláři dle Přílohy č.I.3 Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR.

2. Formulář "List žadatele" musí obsahovat údaje ke každému jednotlivému opatření zahrnutému do žádosti v dílčích programech programu 3.1.:

a) úplné identifikační údaje žadatele:

- příjmení, jméno a titul nebo název subjektu
- adresa
- právní vztah k pozemku (vlastnictví, nájem)

b) údaje o pozemku, na němž bude opatření realizováno:

- katastrální území realizace a číslo parcely
- výměra, na níž bude opatření realizováno
- popis charakteru pozemku
- popis charakteru území s ohledem na stupeň ochrany a význam pro ekologickou stabilitu území

c) identifikační údaje vlastníka pozemku

d) popis opatření, tj. prováděných prací

e) podrobný výpočet a zdůvodnění finančního příspěvku

f) čestné prohlášení žadatele, zda se jedná o opatření investičního nebo neinvestičního charakteru (zařadit dle převládajících opatření v rámci akce)

g) čestné prohlášení žadatele, zda je či není plátcem DPH

h) stanovisko orgánu ochrany přírody, že navrhovaná opatření jsou nad běžný rámec povinností uložených vlastníku nebo nájemci obecně závaznými právními předpisy

i) čestné prohlášení žadatele o finančním zajištění celkového předmětu podpory po celou dobu realizace

j) čestné prohlášení žadatele, že neuplatňuje na realizaci opatření žádný další nárok na podporu z prostředků státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu

³⁸⁶ Příloha I.7, článek III, p. 17-18, Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR platné od 1.3.2006.

k) čestné prohlášení žadatele, že souhlasí se zveřejněním jména (obchodního jména) žadatele, předmětu podpory a výši podpory

l) čestné prohlášení žadatele o správnosti a úplnosti údajů uvedených v Listu žadatele

m) datum, razítko a vlastnoruční podpis

3. Nezbytné doklady, které jsou požadovány od žadatele jako příloha k žádosti (upřesnění v Příloze č. I.5 *Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR pro opatření v rámci Programu péče o přírodní prostředí*):

- Odborný posudek, ve kterém je doporučena realizace akce s podporou Fondu ve smyslu článku 3, odst. 2 *Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR*. Obsah posudku je stanoven v článku IV Přílohy I.7 *Směrnice*.
- Doklad, ze kterého je patrná právní subjektivita žadatele (aktuální výpis z obchodního rejstříku, z evidence samostatně hospodařících rolníků či jiného registru, zřizovací listina u příspěvkových organizací a pod.), kterým doloží uvedené identifikační údaje.
- Výpis z katastru nemovitostí, z evidence nemovitostí a snímek katastrální mapy (originál nebo ověřená kopie). Pokud žadatel není vlastníkem, doloží navíc ještě nájemní smlouvu nebo prohlášení orgánu ochrany přírody (viz. článek II) – netýká se programu 3.2.2.
- Souhlas vlastníka pozemku se změnou kultury u opatření, která mají charakter změny. U nájemců je nutný souhlas vlastníka s prováděným opatřením – netýká se programu 3.2.2.

Dokumentace v takovém stupni přípravy, aby bylo možno posoudit opatření a možnost financování z Fondu na jeho realizaci a na průběžnou a závěrečnou kontrolu opatření z věcného, ekonomického a ekologického hlediska (tzn. předložit prováděcí projekt včetně položkového rozpočtu). Platí u programu 3.1.

- Osnova plánu a finanční odhad. Platí u programu 3.2.2.
- Všechna rozhodnutí orgánů státní správy požadovaná pro daný druh opatření příslušnými obecně závaznými právními předpisy (např. územní rozhodnutí, stavební povolení, rozhodnutí o nakládání s vodami, souhlas k zásahu do významného krajinného prvku, souhlas orgánů památkové ochrany apod.) – netýká se programu 3.2.2.
- Stanovisko krajského úřadu, z hlediska potřeb životního prostředí a územního rozvoje, k poskytnutí podpory z Fondu a potvrzení souladu se schválenou nebo připravovanou krajskou koncepcí. Vydává krajský úřad, odbor životního prostředí a odbor regionálního rozvoje.
- Doklady o ekonomické a důchodové situaci žadatele. Obce a podnikatelské subjekty předkládají ekonomické výkazy za minulý rok a za poslední vykazované období v rozsahu uvedeném v Příloze I.5.
- V případě půjčky (viz. Příloha č. I.2, čl. 1 bod 3 a 4) předběžný návrh na zástavu či jinou formu zajištění půjčky.
- Doklad (např. ve formě čestného prohlášení), že předmět podpory není využíván k podnikání – netýká se programu 3.2.2.
- U programu 3.2.2. je nutné doložit soulad s Plánem péče národního parku (pokud jsou tyto dokumenty již schváleny).
- U jednotlivých dílčích programů je Fond oprávněn stanovit další požadavky na doložení údajů specifickými doklady (např. stanovisko příslušného odboru MŽP).
- U programu 3.1.1. je nutno doložit schválení ÚSES (např. ze schváleného územního plánu, ze schváleného generelu ÚSES apod.).

4. Nezbytné doklady, které jsou požadovány od žadatele pro uzavření písemné smlouvy o poskytnutí podpory (tzn. v případě úspěchu žádosti):

- Doložení výběrového řízení v dodavatelském zajištění ve smyslu zákona č. 40/2004 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění, v případech, kdy vlastník nebo uživatel pozemku bude realizovat opatření nebo jeho část dodavatelsky.
- Smlouva o dílo v případě dodavatelského zajištění.
- V případě půjčky návrh na zástavu či jinou formu zajištění půjčky.

5. Nezbytné doklady, které jsou požadovány od žadatele pro závěrečné vyhodnocení akce (viz příloha k Formuláři závěrečného vyhodnocení akce (ZVA)):

- Soupis faktur včetně jejich věcné náplně, kopie příslušných faktur a odpovídajících bankovních výpisů, popř. účetní doklady (faktury včetně jejich věcné náplně musí mít příjemce podpory odsouhlaseny z hlediska jejich správnosti.)
- Protokol o předání místa realizace akce, příp. výpis ze stavebního deníku apod.
- Protokol o předání a převzetí dokončené akce, příp. výpis ze stavebního deníku apod.
- Doklad o uvedení stavby do trvalého provozu ve smyslu stavebního řízení
- Vyjádření orgánu státní správy
- Stanovisko projektanta k realizaci akce dle projektu
- Čestné prohlášení žadatele, zda byl plátcem DPH v průběhu realizace akce
- Stanovisko zpracovatele odborného posudku k ukončené akci

6. U opatření, která nemají charakter stavby, Fond stanoví rozsah nezbytných dokladů.

Fond je oprávněn stanovit další požadavky na doložení údajů u jednotlivých programů (např. u programu 3.1.4.b vyjádření vodoprávního úřadu, že pro předmětný rybník nebyla a nebude povolena výjimka dle zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona, v platném znění, § 39 odst. 7).

10) Směřuje nástroj k udržení současného stavu, nebo ke zlepšení stavu přírody a krajiny?

Nástroj směřuje jak k udržení současného stavu, tak ke zlepšení.

11) Jaká jednotlivá opatření jsou z nástroje hrazena?

Z Programu 3.1. (Program péče o přírodní prostředí, zkratka PPPP) mohou být hrazena následující opatření:³⁸⁷

Dílčí program 3.1.1.

Zakládání prvků územních systémů ekologické stability (ÚSES)

Předmětem podpory je založení biocenter a biokoridorů a to zatravněním a výsadbou dřevin, odstraněním nežádoucích náletových dřevin a likvidací kalamitního rozšíření nežádoucích invazních druhů.

Opatření musí být v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací, pokud jsou provedeny komplexní pozemkové úpravy, musí být v souladu s nimi.

Dílčí program 3.1.2.

Ošetřování stromů a regenerace alejí a parků

³⁸⁷ Příloha I-7, článek I, p. 15, Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR platné od 1.3.2006.

Předmětem podpory je úhrada nákladů spojených s mimořádnými opatřeními:

a) k obnově alejí, které jsou registrovány jako významné krajinné prvky anebo vyhlášeny jako alejí památných stromů. Dotace je poskytována na ošetření stromů a na náhradní výsadbu za odumřelé dřeviny.

b) k ošetřování³⁸⁸ památných a cenných starých stromů,

c) k obnově historicky cenných nebo památkově chráněných parků a okrasných zahrad, a to na odstraňování náletových dřevin, ošetřováním cenných stromů a výsadbou dřevin,

d) obnově extenzivních sadů, které jsou registrovány jako významné krajinné prvky, a to na ošetřování stromů a na náhradní výsadby za odumřelé dřeviny. Extenzivním sadem se rozumí vysokokmenný sad o výměře minimálně 0,3 ha, starší 50 let. Sad nesmí být registrován jako intenzivní sad v registru ÚKZÚZ. Sad musí obsahovat staré odrůdy ovocných dřevin. U extenzivních sadů budou jako podnože dosazovány staré vysokokmenné odrůdy a na ně roubovány místní staré odrůdy. Sad musí dosahovat minimálně hustoty 60 stromů na 1 ha. Na ploše extenzivního sadu nesmí být aplikovány biocidy. Sad nesmí být využíván k podnikání.

K bodu a) a d) Pokud alej nebo extenzivní sad splňuje požadavky kladené na významný krajinný prvek (VKP), ale nachází se v území s vyšším stupněm ochrany, tj. ve zvláště chráněném území a nemůže být proto registrován jako významný krajinný prvek, je možné poskytnout podporu na obnovu této aleje nebo extenzivního sadu, jako kdyby byly registrovány významným krajinným prvkem.

Dílčí program 3.1.3.

Zabezpečení mimoprodukčních funkcí lesa a k přírodě šetrné hospodaření v lesích

Pozn.: Tento dílčí program již Příloha I.7 Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR platné od 1.3.2006 neobsahuje (zrušeno).

Uveďme si, co bylo dříve obsahem tohoto dílčího programu:

Předmětem podpory byla úhrada mimořádných nákladů spojených:

a) s podporou technických opatření sloužících k zabezpečení mimoprodukčních funkcí lesa, tj. k přírodě blízkých způsobů hrzení bystřin, nápravám nevhodných úprav drobných toků a mokřadních ploch (hrzení odvodňovacích příkopů, obnova přirozeného charakteru toků), ekologicky šetrných způsobů péče o přirozené neupravené lesní drobné toky, protierozní a protilavinová opatření. Podporu bylo možné dále poskytnout v lesích ve zvláště chráněných územích na obnovu turistických lesních cest a chodníků.

b) s nákupem přípravků k použití biologických metod ochrany lesa (feromony, bioagens) v lesích ve zvláště chráněných územích,

c) s opatřeními k zachování a celkovému zlepšení přírodních poměrů v lesích ve zvláště chráněných územích, a to v dosažení druhové a prostorové skladby porostů, odpovídající místním přírodním podmínkám podsadbou a dosadbou cílových melioračních lesních dřevin do lesních porostů,

³⁸⁸ Pozn.: vzhledem k jednorázovosti dotace je tu možnost spíše ošetření, než ošetřování stromů (v dalších letech nemusí být dotace poskytnuta).

d) s opatřeními k obnově lesů poškozených imisemi na hřebenech Krušných hor, a to v dosažení druhové a prostorové skladby porostů, odpovídající místním přírodním podmínkám, a to podsadbou a dosadbou cílových melioračních lesních dřevin do lesních porostů.

Dílčí program 3.1.4³⁸⁹

Péče o zamokřená území a vodní plochy

Předmětem podpory je úhrada nákladů spojených s mimořádnými opatřeními:

- a) k zachování a obnově vhodných zamokřených a vodních ploch (mokřadů, pramenišť a rašelinišť),
- b) k odbahňování a opravě technických prvků extenzivně využívaných rybníků o maximální výměře do 8 ha (dle výpisu z katastru nemovitostí) v zájmu ochrany přírody a krajiny (podpora rozvoje významných biotopů, zvýšení biodiverzity),
- c) k zprůchodnění překážek na vodních tocích pro volně žijící živočichy a to pouze na již postavených stavbách a na základě doporučení odboru ekologie krajiny Ministerstva životního prostředí,
- d) k napojení nebo zprůtočnění slepých ramen vodních toků, a to pouze uměle odpojených od vodních toků a ne přirozeně zazemněných. Podporu je možné poskytnout také na napojení a zprůtočnění bývalých náhonů, které pozbyly svoji původní technickou funkci.

Dílčí program 3.1.5.

Realizace schválených plánů péče o zvláště chráněná území

Předmětem podpory jsou opatření a zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí ve zvláště chráněných územích, uvedená ve schválených plánech péče podle § 18, 27 a 38 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, a podle § 10 vyhlášky MŽP č. 395/1992 Sb., v platném znění.

Dílčí program 3.1.6.

Výkup pozemků ve zvláště chráněných územích

Předmětem podpory jsou výkupy pozemků v ZCHÚ dle § 61, z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

Dílčí program 3.1.7.

Realizace schválených záchranných programů

Předmětem podpory je realizace záchranných programů zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů schválených Ministerstvem životního prostředí.

Dílčí program 3.1.8.

Program péče o půdu

Pozn.: Tento dílčí program již Příloha I.7 Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR platné od 1.3.2006, neobsahuje (zrušeno).

Uveďme si, co bylo dříve obsahem tohoto dílčího programu

Předmětem podpory byla úhrada mimořádných nákladů na biotechnická opatření:

- a) na ochranu proti vodní erozi, a to na založení a nebo na obnovu stávajících protierozních mezí, zasakovacích pásů a průlehů, které budou zatravněny nebo osázeny dřevinami a dále na založení drobných poldrů,

³⁸⁹ tento a následující dílčí programy dle Příloha I.7; článek I, p. 15-16, Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR platné od 1.3.2006.

b) na ochranu proti větrné erozi, a to na založení anebo obnovu stávajících větrolamů.

Založení nových protierozních opatření uvedených v bodu a) a b) muselo být v souladu se schválenými komplexními pozemkovými úpravami. Na založení drobných suchých poldrů bylo možno poskytnout podporu i v případě vydání územního rozhodnutí.

9. Dílčí program 3.1.9.

Program regenerace urbanizované krajiny

Pozn.: Tento dílčí program již Příloha I.7 Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR platné od 1.3.2006, neobsahuje (zrušeno).

Uveďte si, co bylo dříve obsahem tohoto dílčího programu.

Předmětem podpory byla úhrada mimořádných nákladů na výsadby a dosadby zeleně v intravilánu obcí (venkovských i městských), spojených se založením nebo obnovou:

- a) izolační zeleně oddělující obytnou zónu od průmyslových areálů,
- b) významných ploch vyhrazené zeleně (areály zdravotních a sociálních zařízení a hřbitovy),
- c) zeleně existujících historických návsi a náměstí obcí do 10 000 stálých obyvatel.

Veškerá opatření musí být v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací. Pokud byly provedeny komplexní pozemkové úpravy, musely být v souladu s nimi.

Program 3.2. Program na zpracování koncepcí ochrany přírody a krajiny³⁹⁰

2. Dílčí program 3.2.2.

Program na vytvoření plánů opatření nutných ke zlepšování životního prostředí v obcích na území národních parků a jejich ochranných pásem

Předmětem podpory je úhrada nákladů spojených s vypracováním plánů opatření nutných ke zlepšení životního prostředí v obcích na území národních parků a jejich ochranných pásem. U Národního parku Šumava se za ochranné pásmo považuje CHKO Šumava.

Obsahem plánů je sestavení opatření nutných ke zlepšení životního prostředí. Plány musí být v souladu se schváleným plánem péče národních parků.

Plány musí vycházet z této osnovy:

- 1) Analýza stávajícího stavu
- 2) Stanovení cílového stavu
- 3) Návrhy konkrétních opatření nutných k dosažení vytyčeného cílového stavu včetně posouzení finančních možností obcí na tato opatření
- 4) Posouzení možnosti realizace
- 5) Harmonogram realizace jednotlivých opatření

Poznámka k spoluúčasti Fondu na výše zmíněných opatřeních:

- žadatelé-podnikatelské subjekty: max. limit 40 % ze základu pro výpočet podpory
- žadatelé obce, kraje, nepodnikající fyzické osoby, o.p.s., o.s., atd.: max. limit 80%
- avšak dílčí programy 3.1.5 (realizace plánu péče), 3.1.6 (výkupy) a 3.1.7 (záchranné programy) až do 100%.
- modifikace % sazby pro žadatele na území národních parků.

³⁹⁰ dle Přílohy I.7, článek I, p. 16, Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR platné od 1.3.2006,

v rámci programu 3.1.3. (mimoprodukční funkce lesa) byla dříve poskytována podpora na ekologická a lesopěstební opatření v lesích zařazených do pásem ohrožení A a B³⁹¹ až do výše 80 % dotace ze základu pro výpočet podpory.

B) Důvody a cíle zavedení nástroje

12) Jaké jsou hlavní cíle spojené se zavedením nástroje?

Cílový stav není definován. Cíle programu jsou buď jen velmi obecně deklarovány, anebo je můžeme jen odvozovat od (momentálního) složení jednotlivých dílčích titulů.

Dle legislativy je cílem programu podpora opatření k ochraně přírody a krajiny prováděných nad běžný rámec povinností vymezených z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, lesním zákonem č. 289/1995 Sb. a z. č. 334/1992, o ochraně zemědělského půdního fondu³⁹². Cíl je v tomto případě definován nikoliv cílovým stavem, ale způsobem dosažení (tj. podporou určitých opatření).

Na cíle můžeme dále nepřímou usuzovat z historie Fondu, vyjádření pracovníků sektoru ŽP, základní legislativy Fondu a struktury skupin opatření.

Historicky mělo zřízení SFŽP přispět k nápravě škod na přírodě a krajině, které vznikly v důsledku hospodaření před listopadem 1989. Obecným implikovaným cílem bylo finanční zajištění obnovy ekologické rovnováhy v návaznosti na zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, přijatý ve stejné době. SFŽP hrál dříve určitou roli ve financování krajinotvorných programů, avšak posléze byl vytvořen „příbuzný“ program vlastní, tj. PPPP. V posledních letech se PPPP snažil profilovat s uvážením náplně paralelně existujících krajinotvorných programů (PRŘS a PPK) a novými evropskými dotačními tituly.

Ze struktury skupin opatření financovaných v průběhu existence programu bychom dílčí cíle mohli definovat jako realizace prvků ÚSES, podpora rozptýlené zeleně a přírodně cenných ploch zeleně ve volné v krajině a v urbanizovaných územích, podpora mimoprodukčních funkcí lesa a regenerace imisně poškozených lesů, optimalizace vodního režimu, zajištění údržby a řešení vlastnických vztahů v ZCHÚ a prevence eroze.

Vzhledem k tomu, že legislativa hovoří také o *souladu ze závazky vyplývajícími z ... mezinárodních smluv ...*, mělo by být cílem Fondu a jeho programu PPPP naplňování mezinárodních smluv v oblastech ochrany přírody, jako je např. Ramsarská úmluva.

13) Jaké jsou environmentální cíle zavedení nástroje? Jsou explicitně deklarovány?

V podstatě všechny výše zmíněné cíle jsou environmentálního charakteru. Platí tedy, že explicitně není cílový stav definován a ani nejsou uvedeny indikátory cílového stavu. Cíle jsou deklarovány jen velmi obecně, anebo implikovány v dokumentech a textech vztahujících se k PPPP.

V nejširším slova smyslu je cílem programu PPPP podpora opatření k ochraně přírody a krajiny prováděných nad běžný rámec povinností vymezených zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody

³⁹¹ pásma stanovená vyhláškou č 78/1996 Sb., o stanovení pásem ohrožení lesů pod vlivem imisí.

³⁹² Příloha I.1, část 3., p. 6, Směrnice MŽP o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR platné od 1.3.2006.

a krajiny, v platném znění, lesním zákonem č. 289/1995 Sb., v platném znění a zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v platném znění.

14) Jaké je zaměření a fungování nástroje vzhledem k hierarchii cílů, parametrům a podmínkám využití nástroje? Jaká je komplexnost implementace?

Hierarchie cílů, programu 3.1., z hlediska územního zaměření, lze ze výsledovat: a) z kritérií pro výběr akcí k podpoře, b) současně se zvažují také priority krajské.

a) Význam z hlediska ochrany přírody a krajiny

(v sestupném významu, kromě specificky zaměřených podprogramů)

1. národní přírodní rezervace (NPR), národní přírodní památky (NPP), I. zóna chráněných krajinných oblastí (CHKO), I. a II. zóna národních parků (NP), zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů,
2. přírodní rezervace (PR), přírodní památky (PP), ostatní území CHKO a NP, památné stromy,
3. územní systémy ekologické stability
4. volná krajina a příroda,
5. urbanizované části krajiny.

b) Priorita akce v rámci kraje

Parametry

Součástí vyhodnocení žádosti je vyhodnocení ekonomických parametrů příjemce podpory, zejména ekonomické způsobilosti, dále zajištění celkového financování předmětu podpory po celou dobu výstavby (vč. obdržení zahraniční grantové podpory či podpory formou výhodné půjčky poskytované EBRD, EIB, WB, popřípadě jinou mezinárodní finanční institucí a pod., pokud nejsou řešeny podle jiné směrnice), ekonomika předmětu podpory. Je zřejmé, že takovéto hodnocení nebývá zpravidla v prospěch drobných venkovských vlastníků půdy.

Podmínky využití

Základní podmínkou využití je u velké části opatření vlastnictví půdy. Významnou podmínkou využití je schopnost žadatele vyřídít velmi obsáhlou administrativní agendu. Jednotlivé dílčí podmínky jsou legislativně stanoveny ve Směrnici a v Přílohách.

Komplexnost implementace

Komplexnost implementace spočívá v značné administrativní náročnosti, která může být vážnou překážkou pro menší projekty a malé vlastníky.

15) Byly pravděpodobné efekty nástroje evaluovány před jeho zavedením? Pokud ano, podle jaké metodiky?

Ex-ante evaluace programu ve smyslu vyhodnocování programů Evropské unie nebyla provedena.

16) Uvažovalo se i o jiných nástrojích (pro dosažení výše uvedených cílů) a proč nebyly vybrány?

Některé výše uvedené cíle a opatření se překrývají/překrývaly či doplňovaly s náplní Programu péče o krajinu (výsadba stromů) a někdy i s některými opatřeními uskutečňovanými v rámci

21) Jak jsou výsledky monitoringu využívány?

Systematický monitoring programu jako celku není realizován. Existují ovšem zkušenosti z programu, které mohou přispět k optimalizaci programu.

22) Jaké jsou celkové veřejné příjmy spojené s implementací nástroje? (týká se kombinovaných nástrojů příjmových a výdajových)

Poplatky za *odnětí³⁹³ zemědělské a lesnické půdy pro jiné účely* jsou zdrojem příjmů Fondu, které formálně považují za příjmy ze složky Životního prostředí Příroda (stejně jako např. poplatky za znečišťování a užívání vody jsou považována za příjmy ze složky Voda). V praxi však neodpovídají částky příjmů výdajům na jednotlivé složky. Proto nelze např. počítat, že tisíc Kč příjmu Fondu z poplatků za odnětí zemědělské a lesnické půdy půjde 1000 Kč na Program péče o přírodní prostředí (který je víceméně zaměřen na složku Příroda).

V roce 2005 byl příjem Fondu ze složky Příroda (odnětí zemědělské a lesnické půdy) 334 miliónů Kč³⁹⁴ (oproti 350 miliónům³⁹⁵ vydaným do 31.12. v r. 2005³⁹⁶). Zhruba bylo možno počítat s rozsahem příjmů 200-500 miliónů ročně ze složky Příroda SFŽP od roku 1992. V posledních letech (2001-2005) byl průměr příjmů Fondu ze složky Příroda nec. 345 000 Kč ročně³⁹⁷. Není to však příjem z PPPP.

23) Jak a v jaké desagregaci jsou sledovány náklady spojené s implementací nástroje?

Náklady Programu péče o přírodní prostředí jsou uváděny v rozdělení na investiční a neinvestiční.

24) Jaké jsou nároky na veřejné rozpočty vyplývající z implementace nástroje?

A. veřejné výdaje vyplývající z konkrétního výdajového programu

Program péče o přírodní prostředí, ochrana a využívání přírodních zdrojů (PPPP) se dělí *Program péče o přírodní prostředí* (program opatření v krajině) a *Program na zpracování koncepcí ochrany přírody a krajiny určený ke zpracování plánů zlepšování ŽP v obcích národních parků a jeřtů ochranných pásem*. V roce 2005 činily dotace PPPP na ochranu přírody a krajiny, zahrnující obě zmíněné podprogramy, 218 miliónů Kč³⁹⁸. Výdaje na složku Příroda/Krajina v rámci Fondu jsou však vyšší a zahrnují více položek než jen PPPP,³⁹⁹ třebaže PPPP tvoří větší část (téměř 2/3 v r. 2005).

³⁹³ Pozn.: V praxi to znamená zpravidla zastavění části nebo celého dřívě zemědělského či lesního pozemku.

³⁹⁴ Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, SFŽP, Praha, 2006, p. 50.

³⁹⁵ Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, SFŽP, Praha, 2006, p. 53.

³⁹⁶ Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, SFŽP, Praha, 2006, p. 53.

³⁹⁷ výpočet z tabulky *Příjmy podle složek životního prostředí* In: Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, p. 53.

³⁹⁸ Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, SFŽP, Praha, 2006, p. 24.

³⁹⁹ Pozn.: výdaj SFŽP ve složce Příroda v posledních letech byly: 349,5 mil v r. 2005, 493,9 mil v r. 2004 a 256,3 mil. Kč v r. 2003, viz zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, p. 48.

ušetřeno

kteř
atky
ci v
isíc
pěče

milión
počít
dních
Není

tičnl.

ogram
chrany
jeřlá
fcí ob
lu jsou
1/3 v

df za

ml,

183

Tab. PPPP-1 Výdaje SFŽP na složku příroda/krajina⁴⁰⁰

rok	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
mil. Kč	232,1	139,4	167,8	167,7	187,9	180,2	323,5	256,3	493,9	349,5

Tab. PPPP-2: Program péče o přírodní prostředí - veřejné výdaje⁴⁰¹

rok	2001 ⁴⁰²	2002 ⁴⁰³	2005 ⁴⁰⁴
dotace mil. Kč	212,5	525,09	218,031
počet akcí	96	173	85

SFŽP a podíl PPPP a složky Příroda/Krajina na celkových výdajích

Státní fond životního prostředí (SFŽP) je mimorozpočtovým zdrojem financí. Je ovšem také veřejným výdajem a Fondu je každoročně politickým rozhodnutím stanovována maximálně možná výše výdajů. Tato maximálně možná výše se pohybuje do 4,5 mld. Kč ročně, skutečné výdaje jsou však zpravidla o něco menší (do 4 mld. Kč)⁴⁰⁵. PPPP se podílel 6,4 % a složka Příroda/Krajina 10,2 % na celkových výdajích Fondu v r. 2005⁴⁰⁶.

B. administrativní náročnost implementace nástroje včetně kontroly

V případě administrativní náročnosti je třeba rozlišovat administrativní náročnost pro veřejnou správu a administrativní náročnost pro žadatele. Zatímco pro veřejnou správu mohou být např.

⁴⁰⁰ Tab. Realizovaná finanční podpora dle složek ŽP. In: Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, SFŽP, Praha, 2006, p. 55.

⁴⁰¹ Pozn.: V letech 2000, 2003, 2004 byly údaje ve výroční statistice Výročních zpráv buď pouze za celou složku příroda (nikoliv pouze za PPPP), anebo byly za PPPP udávány pouze evidované žádosti (které jsou podstatně vyšší než realizované akce). Určitým problémem evidence je patrně víceletý charakter investic. Navíc čísla složky Příroda/Krajina nejsou zcela srovnatelná, neboť v určitých letech byly přidávány mimořádné položky, např. asanace územních děl.

⁴⁰² Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2001, SFŽP, Praha, 2002, p. 16. Zahrnuje kladná rozhodnutí o poskytnutí podpory z PPPP v tomto roce (nikoliv výdaje v daném roce).

⁴⁰³ Tab. č. 5: Realizovaná finanční podpora akcí. In: Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2002, SFŽP, Praha, 2003, p. 32.

⁴⁰⁴ Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, SFŽP, Praha, 2006, p. 24. Zahrnuje kladná rozhodnutí o poskytnutí podpory z PPPP v tomto roce (nikoliv výdaje v daném roce).

⁴⁰⁵ Pozn.: 3,47 mld. v r. 2005. viz Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, p. 48.

⁴⁰⁶ výpočet z tabulky Realizovaná finanční podpora dle složek ŽP. In: Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, p. 54.

programy Evropské unie administrativně náročnější (z důvodů požadavků monitoringu a vyhodnocení) než programy domácí, pro žadatele mohou být naopak evropské programy jednodušší než programy domácí (např. agro-environmentální opatření oproti PPPP), i když pravděpodobně ne ve všech případech. Obecně méně administrativně náročné jsou pro žadatele samozřejmě nárokové dotace.

Administrativní náročnost výběrového titulu PPPP je z hlediska žadatele vysoká (oproti například administrativním nákladům agro-envi). Množství formálních kroků a vyžadované dokumentace znamená také značné náklady pro administrativu veřejného sektoru. Tyto náklady na realizaci programu však nejsou sledovány odděleně od jiných administrativních nákladů.

25) Jsou k dispozici či byly publikovány ex-ante a ex-post analýzy, zejména analýzy vypracované nezávislymi pracovišti (např. akademické instituce)?

Systematická ex-ante analýza programu, ve smyslu vyhodnocování programů EU, nebyla provedena. Ex-post analýza, ve smyslu vyhodnocování programů EU, nebyla provedena.

26) Jaké další faktory ovlivňují působení nástroje, případně zkreslují jeho efekty (kolísání cen, vývoj ekonomiky, vlastnické vztahy a pod.)?

Politická a administrativní rozhodnutí

Fond rozděljuje prostředky získané z užití či poškozování jednotlivých složek životního prostředí dle momentálních priorit. Což znamená, že příjmy z určité složky nejsou vázány na výdaje na tutouž složku (voda, vzduch, příroda). Rozdělení prostředků na jednotlivé programy uvnitř Fondu je administrativně-politického charakteru. Také zvnějšku je fungování Fondu jako celku politicky ovlivňováno:

Platební morálka poplatníků, bankroty, přírodní katastrofy

Příjmy Fondu mohou být ovlivněny platební morálkou poplatníků (poplatky vybírá finanční úřad, přičemž jména dlužníků nejsou Fondu sdělována). V některých letech se platební morálka znečišťovatelů negativně odrazila na celkových příjmech Fondu⁴⁰⁷. Problémy v ekonomické oblasti mohou mít také dopad - v roce 1996 ztratil Fond cca 600 mil Kč. po úpadku některých bank⁴⁰⁸. Dále mohou ovlivnit celkové příjmy Fondu také přírodní katastrofy, např. povodně zapříčinily platební neschopnost některých postižených obcí vůči Fondu. Celkový trend je dlouhodobý pokles příjmů Fondu.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2004, SFŽP, Praha, 2005, p. 48.

⁴⁰⁸ Chalupská, H. (2005): Program péče o krajinu. In: Moravec, J. (ed.): Závěrečná zpráva o řešení projektu VaV/610/01/03., IREAS, Praha, nepubl., p. 934.

⁴⁰⁹ viz tabulka *Příjmy dle složek životního prostředí*. In: Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2006, SFŽP, Praha, 2005, p. 53.

27) Jak jsou o nástroji informování žadatelé?**Internet**

Existují webové stránky Fondu (www.sfzp.cz) s aktualizovanými informacemi. Webové stránky SFŽP obsahují výroční zprávy Fondu, včetně základních informací o výsledcích PPPP (na rozdíl např. od webových stránek AOPK a MŽP, kde výroční zprávy PPK a PRRS chybí).

Výroční zprávy Fondu obsahují také základní informaci o některých jednotlivých projektech PPPP, včetně finančních informací.

Webové stránky SFŽP dále obsahují Směrnice a jejich Přílohy s informacemi o náležitostech žádosti o přidělení dotace, včetně nezbytných formulářů.

Stručné základní informace o PPPP je rovněž k nalezení na webových stránkách některých středisek AOPK.

Tištěná informace

Výroční zprávy SFŽP jsou publikovány též v tištěné formě, které lze stáhnout z webových stránek, kde lze získat přehled dotovaných opatření (a také sumární finanční čísla o PPPP a stručnou informaci o některých vybraných akcích.).

Žadatelé i veřejnost mohou získat základní informaci k dotačním programům na ochranu přírody a krajiny, včetně PPPP, z brožury *Přímé finanční podpory na ochranu přírody v hospodářské krajině*⁴¹⁰. Tyto materiály lze nalézt i na webových stránkách MŽP. Je zde stručně vysvětlen i smysl prováděných opatření.

V některých letech SFŽP inzerovalo v *denním tisku* vyhlašování jednotlivých dotačních titulů. Příležitostně byly tištěny *informační letáky*, které byly příležitostně tištěny. Tyto letáky jsou též v anglickém jazyce.

Osobní a telefonický kontakt

Telefonicky či osobně se lze informovat na ústředí SFŽP (webové stránky uvádí kontaktní osoby v rámci jednotlivých složek činnosti), dále na krajských odděleních SFŽP, na střediscích AOPK, na krajských úřadech (odborech ŽP) a u pracovníků ŽP na obecních úřadech s rozšířenou působností. Existují též soukromé firmy (projektanti, poradci apod.) nabízející pomoc s přípravou žádosti jako placenou službu. V letech 2001 - 2003 SFŽP organizoval semináře pro zastupitele obcí.

Informační systém SFŽP je však spíše pasivní a potenciální žadatele aktivně neoslovuje, což se může odrazit v disproporcionálním zájmu o některá opatření.

28) Jak je o nástroji informována veřejnost? Jaká je dostupnost údajů o výdajích z veřejných rozpočtů spojených s implimentací nástroje (publikované zprávy, internet apod.)? Jak lze získat dodatečné údaje?

Veřejnost má přístup k internetovým informacím, stejně jako žadatelé. Rovněž tak může zaznamenat nepravdivé inzerce SFŽP o vyhlašovaných dotacích. Obecně je však informovanost o

⁴¹⁰ Vokasová, L. et al. (2004): *Přímé finanční podpory na ochranu přírody v hospodářské krajině*, MŽP ČR, Praha.

PPPP v širší veřejnosti nízká. Ve srovnání s krajinotvornými programy, zejména ve srovnání s PPK, existuje také podstatně méně publikované informace z konferencí a pod.

Na internetu má veřejnost přístup k výročním zprávám SFŽP v elektronické formě, které lze stáhnout. Lze zde vyčíst sumární finanční čísla o PPPP v některých letech, rozdělení na jednotlivé skupiny opatření PPPP (v nefinančních jednotkách – např. počet vysázených a ošetřených stromů, ha odbahněných rybníků, ha realizovaných ÚSES) Dále zde lze získat informaci o celkových nákladech některých vybraných (větších) akcích PPPP.

Dodatečné údaje lze získat telefonicky, příp. oficiální žádostí o informace dle zákona č. 106/1998 Sb.

4 EVALUACE NÁSTROJE

29) Jaká je environmentální účinnost nástroje?

Do jaké míry je nástroj účinný z hlediska životního prostředí, specificky v dosahování cílů uvedených v otázce č. 12 (hlavní cíle spojené se zavedením nástroje)?

Environmentální účinnost⁴¹¹ nástroje, tj. Programu péče o přírodní prostředí, není systematicky sledována. Jedním důvodem je skutečnost, že cíle nejsou stanoveny tak, aby jejich dosažení bylo verifikovatelné. V materiálech SFŽP je možno najít termín ekologické přínosy (PPPP), kde jsou vedle základní charakteristiky financovaného opatření (rekonstrukce parků, odbahnění rybníků, výsadba a ošetření stromů, feromonové návnady, výstavba poldru) uvedeny hektary, kusy či počet akcí. To můžeme nazvat indikátory výsledku, avšak nikoliv indikátory dopadu.

Samozřejmě, i v teorii je problematika environmentálních účinků (efektů) a jejich měření poměrně málo propracovaná. Možno též namítat, že v některých případech by bylo měření přímých environmentálních účinků (biodiversita, vliv na hladinu podzemní vody, atd.) příliš nákladné. Avšak i v případě ponechání těchto zástupných ukazatelů (ha, ks, km, počet akcí) z důvodu menší náročnosti, je nutno tyto ukazatele vztáhnout k předem stanoveným cílům (kolik ha, ks, km, jaký počet akcí), aby dosahování cílů bylo výhodnotitelné. Systematická evaluace účinků souvisí ovšem i se systematickým monitoringem programu (který rovněž chybí).

30) Projevují se nepředpokládané vedlejší efekty (pozitivní i negativní) vyplývající z implementace nástroje?

Nepředpokládané vedlejší efekty nebyly zjištěny či ověřeny.

31) Jaké efekty z hlediska inovací se v souvislosti s působením nástroje projevují?

PPPP se nezdá být silně inovativní. Podporována jsou environmentální opatření, která mají poměrně dlouhou tradici/historii v ochraně přírody a krajiny.

⁴¹¹ Pozn.: „účinnost“ zn. schopnost dosahování stanovených cílů. „Environmentální účinnost“ zn. schopnost dosahování stanovených environmentálních cílů. Pro účel vyhodnocení cíl musí být stanoven tak, aby jeho dosažení bylo zjistitelné, optimálně kvantifikovatelné.

Co se organizační práce týče, v roce 2005 se Fond provedl modernizací informačních technologií, založil elektronickou spisovnu a nový způsob archivace⁴¹².

32) Jaké náklady (veřejné i soukromé) jsou spojeny s implementací nástroje a v jaké jsou relaci s příjmy z nástroje? Jaké jsou administrativní náklady?

TAB PPPP-3: Program péče o přírodní prostředí - veřejné výdaje⁴¹³:

Rok	2001 ⁴¹⁴	2002 ⁴¹⁵	2005 ⁴¹⁶
Dotace mil. Kč	212,5	525,09	218,031
Celk. nákl. mil. Kč	291,2	623,183	257,507
Počet akcí	96	173	85

Veřejné příjmy SFŽP na určitou složku (Příroda), nejsou v přímé relaci s náklady na tuto složku, tedy ani na program PPPP, který je pouze výdajový.

Pro srovnání si však uvedme příjmy SFŽP ve složce příroda/krajina (odnětí půdy, pokuty):

TAB PPPP-4 Příjmy SFŽP ze složky příroda/krajina⁴¹⁷

Rok	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
mil. Kč	448,3	469,9	470,1	463	484,1	355,4	364,4	352	302,9	348,9

Souhrnné administrativní náklady na program PPPP nejsou sledovány v soukromém ani ve veřejném sektoru.

33) Jaká je efektivnost nástroje? Jaká je relace nákladů a efektů vyplývajících z implementace nástroje ve vztahu k zadaným cílům?

V současnosti není systematicky sledována relace efektů a nákladů programu PPPP jako celku.

V případě jednotlivých žádostí je individuálně posuzována relace očekávaných efektů k nákladům

⁴¹² Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, SFŽP, Praha, 2006, p. 4.

⁴¹³ Pozn.: V letech 2000, 2003, 2004 byly údaje ve výroční statistice Výročních zpráv buď pouze za celou složku příroda (nikoliv pouze za PPPP), anebo byly za PPPP udávány pouze evidované žádosti (které jsou podstatně vyšší než realizované akce). Určitým problémem evidence je patrně víceletý charakter investic. Navíc čísla složky Příroda/Krajina nejsou zcela srovnatelná, neboť v určitých letech byly přidávány mimořádné položky, např. asanace dřevních děl.

⁴¹⁴ Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2001, SFŽP, Praha, 2002, p. 16. Zahrnuje kladná rozhodnutí o poskytnutí podpory z PPPP v tomto roce (nikoliv výdaje v daném roce).

⁴¹⁵ Tab. č. 5: *Realizovaná finanční podpora akcí*. In: Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2002, SFŽP, Praha, 2003, p. 32.

⁴¹⁶ Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, SFŽP, Praha, 2006, p. 24. Zahrnuje kladná rozhodnutí o poskytnutí podpory z PPPP v tomto roce (nikoliv výdaje v daném roce).

⁴¹⁷ Tab. Příjmy dle složek ŽP. In: Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí za rok 2005, SFŽP, Praha, 2006, p.

a na závěr je kontrolováno, zda bylo očekávaných efektů (účinků) dosaženo, či do jaké míry jich bylo dosaženo. K problematice environmentálních efektů (účinků, přínosů) viz otázka 28 ohledně environmentální účinnosti nástroje.

34) Vypracujte SWOT analýzu nástroje

Silné stránky

- menší závislost na krátkodobých politických ujednáních (mimorozpočtový zdroj)
- široké spektrum potenciálních žadatelů
- celoroční uzávěrka přijímání žádostí (ovšem nepravidelně otevřená)
- nízký nebo žádný podíl kofinancování pro nepodnikající žadatele ve velké části opatření
- neomezená částka projektového rozpočtu
- poměrně dlouholetá zkušenost

Slabé stránky

- absence systematického monitoringu a systematické nezávislé evaluace programu jako celku.
- velká administrativní náročnost pro žadatele (která mj. znevýhodňuje menší projekty)
- slabší poradenství na některých krajských střediscích,
- nedokonalá komunikace mezi Fondem a středisky AOPK
- slabá osvěta a informace pro širší veřejnost
- programu je někdy vytýkán klientilismus, nejasná kritéria výběru a malá transparentnost

Příležitosti

- sladění cílů a opatření PPPP s cíli, nástroji a opatřeními evropské politiky a zajištění evropského spolufinancování dotovaných opatření
- vývoj metodiky pro vyhodnocení environmentální účinnosti a efektivnosti opatření PPPP
- zjednodušení, zrychlení a zprůhlednění procesu zpracování a vyhodnocení žádosti o dotaci
- rozvoj spolupráce s vědeckými a akademickými institucemi a nezávislými nevládními organizacemi
- zavedení ekologických daní jako potenciálního zdroje Fondu

Hrozby

- další pokračování dlouhodobého trendu poklesu příjmů z poplatků
- nedostatečná koordinace narůstajícího počtu koncepcí a programů různých sektorů
- zrušení Fondu a PPPP politickým rozhodnutím

DISKUSE

Dle některých názorů měl být Státní fond životního prostředí, včetně PPPP a dalších programů, přechodným jevem v období transformace ekonomiky na tržní hospodaření. Mimorozpočtové fondy jsou nahlíženy jako „únik z rozpočtu“ mnohými ekonomy i mezinárodními organizacemi. SFŽP se dočasným nestal, ovšem po vstupu ČR do Evropské Unie má další novou roli. Je otázkou nakolik budou v novém rámci moci fungovat národní programy, včetně PPPP. Mimorozpočtové fondy bývají rovněž vnímány jako méně transparentní pro demokratickou politickou kontrolu. Míra transparentnosti PPPP se však nezdá výrazně lišit od českých národních programů mimo SFŽP.

Co se implementace PPPP týče, je nápadný kontrast mezi množstvím exaktně stanovené dokumentace nutné k přípravě a realizaci projektu a velmi obecně stanovenými cíli, jakožto i absencí monitoringu programu jako celku. Velké množství dokumentace vyžadované od žadatele k přípravě a realizaci má za cíl zamezit zneužití veřejných prostředků a zabezpečit soulad s legislativou i soulad se zájmy nejrůznějších složek veřejné správy.

Problematickým se jeví fakt, že úspěch či neúspěch programu jako celku je obtížné vyhodnotit v podmínkách nejasně stanovených cílů. Dosažení cílů by mělo být určitelné (v ideálním případě kvantitativně měřitelné). Nejasným stanovením cílů (oproti kterým úspěšnost opatření může být vyhodnocena), je dána také nemožnost monitoringu (to jest sledování výsledků a dopadů celého programu v čase). Nelze provést vyhodnocení účinnosti (jak přispívá program k dosažení cílů), či efektivnosti (poměr nákladů a přínosů). Vyhodnocení efektivnosti je samozřejmě složité, neboť environmentální přínosy je nesnadné kvantifikovat, nicméně přinejmenším vyhodnocení účinnosti by mělo být sledováno. V tomto ohledu se ovšem PPPP neliší v současnosti od jiných dotačních programů nejrůznějších sektorů ekonomiky ČR.

Tímto není řečeno, že PPPP nepřispěl kladně ve směru ochrany přírody a krajiny, pouze konstatujeme, že jeho celkový environmentální přínos je velmi obtížné vyhodnotit za současného nastavení programu.

ZÁVĚR

Mnohá opatření PPPP kladně přispěla k ochraně přírody a krajiny v České republice. Programu však dosud chybí monitoring a systematické nezávislé vyhodnocení jeho účinnosti a efektivnosti jako celku. Nejasná byla i jeho identita ve vztahu ke krajinnotvorným programům. V současnosti navazujě SFŽP na evropské struktury financování, což by mohlo být příležitostí k optimalizaci jeho působení.

PŘÍLOHA

TAB PPPP-5 Příjmy SFŽP podle druhu příjmu, 2004-2005, v mil. Kč

Rozpočtová položka (mil. Kč)	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Úplaty, poplatky, pokuty	1 800,3	1 539,9	1 821,7	1 916,4	1 813,1	1 878,7
Splátky, úroky z půjček	1 399,2	1 391,3	1 353,2	1 118,1	1 051,8	912,6
Ostatní (úroky z vkladů, vratky půjček, finanční vypořádání, příspěvek od zahr. institucí a ostatní příjmy)	301,6	310,5	239,6	160,5	90,5	76,4
<i>Příjmy celkem</i>	3 501,1	3 241,7	3 414,5	3 195,0*	2 955,4*	2 867,7

*Neobsahuje čerpání úvěru od Municipální finanční společnosti. V r. 2003 jeho výše činila 335,2 mi. Kč.

Zdroj: SFŽP In: Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha, Tab. 2.3.1, p. 494.

TAB PPPP-6 Příjmy SFŽP podle složek životního prostředí, 1996-2005, v mil. Kč

Rok	Voda	Ovzduší	Odpady	Péče o krajinu ²⁾	Celkem ³⁾
1996	782,6	3 677,0 ¹⁾	323,0	448,3 ⁴⁾	5 354,2
1997	849,7	3 503,7 ¹⁾	140,2	469,9 ⁴⁾	5 298,6
1998	953,0	1 804,5 ¹⁾	194,6	470,1 ⁴⁾	3 767,1
1999	1 106,0	1 604,8 ¹⁾	191,5	463,0 ⁴⁾	3 719,8
2000	1 196,9	1 393,9	144,0	484,1 ⁴⁾	3 501,1
2001	1 212,8	1 226,6 ¹⁾	144,7	355,4 ²⁾	3 241,7
2002	1 450,4	1 153,3 ¹⁾	232,5	364,4 ⁴⁾	3 414,5
2003	1 541,1	966,6	225,3	352,0	3 195,0
2004	1 604,5	765,2	214,5	302,9	2 955,4
2005	1 464,5	718,8	281,0	348,0	2 867,7

- 1) včetně zpoplatnění freonů, převodu z Fondu národního majetku na Program ochrany ovzduší a splátek půjček
- 2) výnosy odvodů za zábor zemědělské a lesní půdy k nezemědělským a nelesním účelům a podíl na výnosu pokut za porušení zákonů č. 114/1992 Sb., č. 334/1992 Sb., a č. 289/1995 Sb. v platném znění, v r. 2003 samostatně finanční postihy 7 mil. Kč
- 3) součet vyšší o položku ostatní a položku ostatní příjmy KF, v r. 2003 též významná položka splátky půjček
- 4) údaj vyšší o poplatky za odnětí půdy z lesního půdního fondu

Zdroj: SFŽP In: Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha, Tab. D2.3.2, p. 495.

TAB PPPP-7 Výdaje SFŽP podle složek životního prostředí, 1996-2005, v mil. Kč

Rok	Voda	Ovzduší	Odpady	Péče o krajinu	Celkem ²⁾
1996	1 946,2	2 279,7 ¹⁾	145,3	232,1	4 644,7
1997	1 891,6	1 204,3 ¹⁾	60,5	139,4	3 364,2
1998	1 083,5	907,7 ¹⁾	69,9	167,8	2 301,2
1999	1 073,1	1 061,9 ¹⁾	242,6	167,7	2 620,5
2000	1 129,5	1 192,1 ¹⁾	290,8	187,9	2 899,8
2001	1 604,3	1 551,8 ¹⁾	361,7	180,2	3 800,0
2002	1 973,4 ³⁾	1 519,2 ¹⁾	303,2	323,5	4 225,6
2003	2 689,6 ³⁾	1 115,3	574,2	256,3	4 761,8
2004	2 003,5	1 024,9	524,4	493,9	4 224,2
2005	1 988,5	678,7	247,4	349,6	3 469,9

1) včetně výdajů na freony, Program ochrany ovzduší a obnovitelné zdroje energie

2) součet vyšší o položku ostatní výdaje KF (Kohezního fondu)

3) včetně výdajů na kofinancování projektů v rámci programu ISPA

Zdroj: SFŽP In: Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha, Tab. D2.3.3, p. 496.

EKONOMICKÝ NÁSTROJ:

ZALESŇOVÁNÍ ZEMĚDĚLSKÝCH PŮD v Horizontálním programu rozvoje venkova ČR pro období 2004-2006

ÚVOD

Dotační titul *Zalesňování zemědělské půdy (ZZP)* je veřejnou finanční podporou pro umělé zalesnění zemědělských půd. Tyto půdy nejsou pro vlastníka atraktivní pro původní zemědělské obhospodařování. Cílem finanční podpory je prosadit deklarované celospolečenské zájmy v užití půdy. Dotace na zalesňování zemědělské půdy jsou administrovány ministerstvem zemědělství.

Dotační titul *Zalesňování zemědělské půdy* byl jedním ze dvou titulů ve skupině *Lesnictví*, součástí *Horizontálního plánu rozvoje venkova ČR (HRDP) pro období 2004-2006*. Tento titul je nyní součástí evropského systému dotačních opatření. Na HRDP bude navazovat *Program rozvoje venkova ČR pro období 2007-2013 (PRV)*, rovněž s evropským kofinancováním. Také PRV bude obsahovat titul *Zalesňování zemědělské půdy*. Souběžně s HRDP existoval ještě *Operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství pro období 2004-2006 (OPZ)*. V rámci OPZ bylo rovněž dotováno objemově menší zalesňování, ale nezemědělských půd⁴¹⁸.

Zalesňování zemědělské i nezemědělské půdy *obecně má ovšem dlouhou historii sahající přinejmenším do 16. století⁴¹⁹. O *ekonomickém nástroji* zalesňování zemědělských půd, blízkém svým charakterem dnešnímu typu, můžeme však hovořit až od 90-tých let 20. století. V současnosti činí dotace na zalesňování zemědělské půdy necelých 57 mil. Kč ročně⁴²⁰ (průměr let 2004-2005).

Vzhledem k době zpracování disertační práce byla určitým problémem skutečnost, že nástroj zalesňování zemědělských půd byl převáděn do evropského dotačního systému. V nové formě měl poměrně krátkou historii. Tento text je věnován převážně zalesňování zemědělských půd v rámci *Horizontálního programu rozvoje venkova ČR pro období 2004-2006*⁴²¹. Je však zřejmé, že mnohé zkušenosti s dotovaným zalesňováním sahají do 90-tých let minulého století (a zkušenosti

⁴¹⁸ Pozn.: podopatření 1.3.4. *Zalesňování zemědělsky nevyužívaných půd*. Další informace viz *Dodatek kapitoly*.

⁴¹⁹ Pozn.: První zaznamenané cílené zalesnění nelesní půdy bylo v roce 1570 za starou pražskou Oborou. In: Špulák, O. (2005): Příspěvek k historii zalesňování zemědělských půd v České republice. In: Neuhöferová, P. (ed.): *Zalesňování zemědělských půd, výzva pro lesnický sektor*. Kostelec n. Č. Lesy, 17.1.2006, KPL FLE ČZU a VS Opočno VÚLHM Jiloviště-Strnady.

⁴²⁰ Pozn.: V roce 2004 bylo zažádáno na tento nárokový titul o 58 521 000 Kč (Výroční hodnotící zpráva HRDP ČR za r. 2004, p. 23). V roce 2005 bylo zažádáno o 54 761 000 Kč (Výroční hodnotící zpráva HRDP ČR za r. 2005, p. 23, součet). Objem dotací očekávaný veřejnou správou byl mnohem vyšší (viz dále v textu). Přiznaná podpora je vyplácena zpravidla až v roce následujícím.

⁴²¹ Pozn.: V době zpracování disertační práce fungoval již HRDP, avšak mnohé konkrétní informace o výsledcích nebyly v roce 2006 a počátkem r. 2007 ještě k dispozici. Např. *Výroční zpráva HRDP pro rok 2006* bude k dispozici až koncem roku 2007.

s technickou stránkou zalesňování jsou ještě i mnohem staršího data). V textu se rovněž zmíníme o dotaci *Zalesňování zemědělské půdy v Programu rozvoje venkova ČR pro období 2007-2013* (PRV), který navazuje na HRDP (2004-2006). PRV však není předmětem této práce. V únoru 2007 ještě nebyla schválena jeho konečná podoba.

Soustava otázek:

1 CHARAKTERISTIKA NÁSTROJE A JEHO CÍLE

A) Popis hlavních charakteristik nástroje

1) Který právní předpis definuje zavedení nástroje (konkrétní odkaz na evropskou i národní legislativu)?

Evropská legislativa

Na evropské úrovni bylo zalesňování zemědělských půd součástí strategie rozvoje venkova, její legislativní oporou bylo Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 o podpoře pro rozvoj venkova Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (angl. zkratka: EAGGF), v znění Nařízení Rady (ES) č. 1783/2003. Nařízení Komise (ES) č. 445/2002, ve znění Nařízení Komise č. 963/2004, stanovilo prováděcí pravidla k předcházejícímu Nařízení Rady.

Tato Nařízení stanovovala rámcové podmínky, ze kterých vycházelo zpracování národních programů rozvoje venkova a zemědělství⁴²². Česká republika vypracovala tzv. *Horizontální plán rozvoje venkova ČR* (HRDP), závazný dokument, ve kterém byl obsažen také dotační titul *Zalesňování zemědělské půdy*. HRDP byl přijat Rozhodnutím Evropské komise ze dne 3.11.2004, č. 2004 CZ 06 G DO 00.

Česká legislativa

Po přijetí HRDP Evropskou komisí byla vydána nařízení vlády ČR pro jednotlivá opatření HRDP. V případě zalesňování zemědělsky využívaných půd se jednalo o *Nařízení vlády č. 308 ze dne 5.5.2004 o stanovení některých podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy a na založení porostů rychle rostoucích dřevin na zemědělské půdě určených pro energetické využití*. K tomuto nařízení vydalo MZe *Metodiku k provádění opatření Zalesňování zemědělské půdy a založení porostů rychle rostoucích dřevin*.

Další česká legislativa relevantní pro podmínky opatření:

Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí

Vyhláška č. 29/2004 Sb., o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin

Opatření v lesnictví mají být koncipována v souladu s *Národním lesnickým programem (NLP)*, který byl schválen Usnesením vlády České republiky č. 53 ze dne 13. ledna 2003. NLP má vycházet

⁴²² Závaznost „Nařízení“ na evropské úrovni vyplývá pro Českou republiku ze *Smlouvy po přistoupení České republiky k Evropské unii*. Relevantní legislativou pro tuto oblast je také *Nařízení Komise (ES) č. 796/2004*, které stanoví prováděcí pravidla k podmíněnosti, odlišení a integrovanému administrativnímu a kontrolnímu systému opatření uvedených v Nařízení Rady č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, v platném znění.

10 0
013
007
Z principů formulovaných pro tuto oblast při jednáních na mezinárodní úrovni a ze strategie schválené rezolucí Rady EU ze dne 14. prosince 1998 *O lesnické strategii pro EU*.

Období 2007-2013

V tomto dalším programovém období bude zalesňování zemědělských půd jedním z opatření *Programu rozvoje venkova ČR⁴²³ pro období 2007-2013*. Legislativní rámec na evropské i národní úrovni bude obdobný jako pro HRDP.

2) Jaká konkrétní instituce je odpovědná za implementaci nástroje? ? (v rozdělení na jednotlivé fáze: příprava, administrace, osvěta, kontrola, koordinace)

Mezinárodní úroveň (úroveň EU)

Příprava:

10
013
007
Za přípravu zodpovídá Rada (ES) a Komise (ES). Rada vyhlásila svým *Nařízením* rámcové podmínky podpory rozvoje venkova. (Dotace na zalesňování jsou součástí politiky podpory rozvoje venkova). Nařízení Rady bylo dále upřesněno Nařízením Komise. Komise také přijímá *Rozhodnutí* týkající se schválení navrženého národního programu rozvoje venkova, který obsahuje dotace na zalesňování.

Administrace:

Evropský zemědělský orientační a záruční fond (EAGGF) 2004-2006
(Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD) 2007-2013)

Osvěta, kontrola a koordinace:

Evropská Komise

Národní úroveň

Příprava:

10
013
007
Ministerstvo zemědělství ČR (MZe)
Specifika opatření jsou v pravomoci národních vlád. MZe připravilo Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro léta 2004-2006, který obsahoval opatření zalesňování zemědělských půd.

Administrace:

Státní zemědělský intervenční fond (SZIF)
SZIF byl pověřen administrací opatření v rámci programu HRDP. SZIF je tzv. platební agenturou (angl.: paying agency), přes kterou procházejí platby z Evropské unie.

Osvěta

MZe, Ústav zemědělské a potravinářské informace (ÚZPI), Ústav pro hospodářskou úpravu lesů (ÚHUL), SZIF

Kontrola:

Ministerstvo zemědělství ČR (MZe), SZIF

⁴²³ Tento program nahradil dva dřívější programy z období 2004-2006: Horizontální plán rozvoje venkova a také Operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství.

Ministerstvo zemědělství ČR je zodpovědné za kontrolu a monitoring fungování programu, včetně jeho jednotlivých opatření. Část svých kontrolních pravomocí přenáší na SZIF, který je uskutečňuje také prostřednictvím svých regionálních odborů (RO SZIF).

3) Jaké jsou hlavní zdroje informací o podmínkách implementace nástroje?

Informace o podmínkách je možno nalézt např.:

Internet

Stránky Ministerstva zemědělství ČR: www.mze.cz, odkaz Programy-dotace

Stránky Státního zemědělského a intervenčního fondu: www.szif.cz, odkaz HRDP/Lesnictví

Ministerstvo vnitra ČR: www.mvcr.cz, odkaz sbírka/2004/částka 102.

Ústav pro hospodářskou úpravu lesů (ÚHUL): www.uhul.cz/poradenstvi/hrdp.php, Pozn.: tyto webové stránky mají, m.j., ke stažení *Doporučený postup pro žadatele o dotaci na zalesňování zemědělské půdy*.

Publikace

Výroční zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství ČR, která je vydávána každoročně úsekem lesního hospodářství MZe.

Odborné sborníky ze seminářů (viz Zdroje)

Časopis *Lesnická práce*, občasné články.

4) Kdy byl nástroj poprvé zaveden a jaký je předpokládaný časový rámec pro implementaci nástroje?

Nástroj ve své současné podobě má časový rámec 2004-2006, tj. doba platnosti Horizontálního plánu rozvoje venkova (HRDP). Závazky z HRDP budou trvat až do roku 2025 (část dotace - úhrada za ukončení zemědělské činnosti).

V příštím programovacím období bude časový rámec nástroje období 2007-2013, tj. doba platnosti Programu rozvoje venkova ČR (PRV).

Zalesňování je však nepřetržitě dotováno již od roku 1994. Před vstupem do EU (a přijetím HRDP) bylo součástí podpůrných programů k podpoře mimoprodukčních funkcí zemědělství, udržování krajiny a k podpoře méně příznivých oblastí.

5) Na které úrovni veřejné správy byl nástroj zaveden (stát, region, obec)?

Nástroj byl zaveden na úrovni celostátní, tedy úrovni centrální vlády (tj. NUTS 0 - stát).

6) Na jakém územním celku je nástroj uplatňován? (územní vymezení, např. zvláště chráněná území)

Nástroj je uplatňován na celém území České republiky (tj. NUTS 0 - stát).

7) Na (uveďte

Nástroj sdružen na zalesňování výroby nárok je část do pozemků veřejný

V rámci pozemků

8) Jedná se o jaký územní celok? Jaká je územní vymezení?

Jedná se o územní celok fondu pro zemědělství

Žadatel

Základní

1) vlas

2) jedi

výpisu

3) poz

stávající

4) poz

5) zal

n) pov

b) stát

c) stav

d) org

pozem

V roce

podíle

9) Ja

Stručn

124 Ho

125 MZ

23.

126 Póz

přidy a

7) Na jaký cílový subjekt je nástroj zaměřen (např. uživatel pozemku, vlastník pozemku)?
(uvedení okruhu žadatelů, příp. ekonomické velikosti subjektu)

Nástroj Zalesnění zemědělské půdy byl v HRDP zaměřen především na *soukromé vlastníky* či sdružení soukromých vlastníků pozemků určených k zalesnění. Tyto subjekty dostávaly dotaci jak na založení porostu, tak na následnou péči o porost a rovněž náhradu na ukončení zemědělské výroby. Dalším cílovým subjektem jsou *vlastníci-obce* (lesy obecní a městské). Ty však mají nárok jen na položku první, úhradu nákladů se založením porostu. Neposkytuje se jim druhá a třetí část dotace, položka péče o lesní porost a náhrada za ukončení zemědělské výroby na zalesněném pozemku, neboť se předpokládá, že tyto veřejnoprávní subjekty (alespoň částečně) podporují veřejný celospolečenský zájem.

V rámci PRV 2007-2014 se předpokládá rozšíření okruhu žadatelů o *nájemce*, tedy uživatele, pozemků.

8) Jedná se o plošné dotace nárokového typu při splnění určitých podmínek nebo dotace nenárokového (výběrového) typu? Existují kritéria, dle kterých jsou dotace přidělovány? Jaká je průměrná částka na příjemce (příp. medián)?

Jedná se v zásadě o plošné dotace nárokového typu. Rozhodnutí o zalesnění zemědělského půdního fondu však nezávisí pouze na majiteli pozemku. Na základě platných zákonů řídí zalesňování prostřednictvím orgánů státní správy stát.⁴²⁴

Žadatel musí vyhovět podmínkám vyhlášky č. 308/2004, zejména jejího § 4:

Základní podmínky:

- 1) vlastnický vztah k pozemku
- 2) jedná se o zemědělský pozemek, který je zemědělsky využíván nejméně po dobu dvou let (dle výpisu z katastru nemovitostí a evidence LPIS)
- 3) pozemek dosahuje výměry alespoň 0,5 ha souvislé plochy, nejde-li o pozemek navazující na stávající lesní pozemek
- 4) pozemek nebude určen k pěstování vánočních stromků
- 5) zalesnění pozemku musí být schváleno následujícími institucemi:
 - a) pověřeným orgánem přírody (odbor ŽP obce 3. stupně),
 - b) státním orgánem ochrany půdního fondu (obce 3. stupně),
 - c) stavebním úřadem (schválení změny využití území),
 - d) orgánem státní správy lesů (odbor státní správy lesů obce 3. stupně, který vydává prohlášení pozemku za pozemek plnící funkci lesa)

V roce 2005 byla průměrná částka žádosti na založení porostu opatření Lesnictví (s nepatrným podílem Rychle rostoucích dřevin) cca 68 000 Kč na žadatele⁴²⁵.

9) Jaký je postup/proces přidělování prostředků (od podání žádosti po získání prostředků)?

Stručný přehled⁴²⁶:

⁴²⁴ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 3.4 Lesnictví, část Charakteristika opatření.

⁴²⁵ MZe (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2005. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha., p.

23.

⁴²⁶ Pozn.: Podrobný postup viz *Nářízení vlády č. 308/2004* a navazující *Metodika k provádění Zalesňování zemědělské půdy a založení porostů rychle rostoucích dřevin, zejména pak části 1.3, 1.4 a 1.5*. Na webových stránkách ÚHUL,

1) Do určitého data (28. února roku zalesnění) žadatel musí podat *Žádost o zařazení do programu* a současně *Žádost o jednorázovou dotaci na zalesnění*. Žádosti se podávají Státnímu zemědělskému a intervenčnímu Fondu (SZIF) prostřednictvím místně příslušné Zemědělské agentury- pozemkového úřadu (ZA-PÚ) ministerstva zemědělství. Žádosti musí splňovat legislativní podmínky a respektovat metodické pokyny SZIF.

Součástí *Žádosti o zařazení do programu* jsou, m.j., tyto doklady:

- souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu
- souhlas orgánu ochrany přírody k zalesnění pozemku (pokud má pozemek více než 0,5 ha je vyžadováno již v této fázi. Orgán ochrany přírody se však bude vyjadřovat v průběhu řízení o vynětí ze zemědělského půdního fondu i menšího pozemku než 0,5 ha, proto je vhodné mít jeho souhlas již na začátku procesu.)
- rozhodnutí o využití území dle stavebního zákona
- rozhodnutí orgánu státní správy lesů o prohlášení zalesňovaného pozemku za pozemek určený k plnění funkcí lesa
- projekt zalesnění

2) SZIF prověří administrativní náležitosti a vydá *Rozhodnutí o zařazení, příp. nezařazení*, do programu. V případě nezařazení je součástí Rozhodnutí také *Protokol o zjištěných chybách*.

3) Žadatel zalesní a provede *Zápis o změně kultury*. Pak oznámí ZA-PÚ provedení zalesnění. Toto oznámení musí mít potvrzení odborného lesního hospodáře (OLH) o náležitém provedení zalesnění a je k němu přikládán doklad o původu reprodukčního materiálu lesních dřevin použitých při zalesnění. Oznámení o provedení zalesnění musí být podáno do určitého data (30.6. - jarní zalesnění, 30.11. - podzimní zalesnění). Současně s oznámením podá žadatel *Žádost o poskytnutí dotace na péči* (na zajištění porostů) a *Žádost o poskytnutí náhrady* (za ukončení zemědělské výroby).

Dotace na zalesnění se poskytne, jestliže, m.j., pozemek byl zalesněn v souladu s předloženým projektem zalesnění a byla dodržena dřevinná skladba dle projektu. Pokud úhyn sazenic dosáhne určitého rozměru (pod 90% oproti normě zvláštního předpisu ve lhůtě 12 měsíců po oznámení o zalesnění), žadatel musí prokázat, že nezavinil a zavázat se k provedení dosadby. *Dotace na péči* se poskytne, jestliže byla poskytnuta jednorázová dotace na zalesnění a jestliže porost vykazuje znaky péče a ochrany směřující k jeho zajištění.⁴²⁷

4) SZIF vydá rozhodnutí o poskytnutí, příp. neposkytnutí dotace na základě údajů v oznámení a na základě fyzických kontrol na místě. V případě neposkytnutí dotace je součástí Rozhodnutí také *Protokol o zjištěných chybách*.

5) *Žádost o poskytnutí dotace na péči* se musí podávat každoročně po dobu následujících 4 let po roce zařazení do programu. *Žádost o poskytnutí náhrady* se musí podávat každoročně po dobu následujících 19 let po roce zařazení do programu.

www.uhul.cz, je také možno shlédnout *Doporučený postup pro žadatele o dotaci na zalesňování zemědělské půdy poskytovanou v rámci HRDP*.

⁴²⁷ Nařízení vlády č. 308/2000, § 7.

10) Smě

Nástroj b

11) Jak

- za
- p
- n

B) Dův

12) Jak

Cíle opat

- trvalé
- rozšř
- posle
- změna
- aktivi
- zlepše

Pozn.: Pí
umělého
porosty⁴²⁵

Strategic

Operační

- trv
- sn
- po

Kvantifik
ha zemědě

Pozn.: zd
opatření L

⁴²⁸ Horizont

⁴²⁹ viz např

Zalesňování

Lesy pořáda

⁴³⁰ Horizont

část B. Stra

⁴³¹ Horizont

B. Strategie

⁴³² Horizont

10) Směřuje nástroj k udržení současného stavu, nebo ke zlepšení stavu přírody a krajiny?

Nástroj by měl směřovat k zlepšení stavu přírody a krajiny.

11) Jaká jednotlivá opatření jsou z nástroje hrazena?

- založení lesního porostu
- péče o založený porost po dobu 5 let
- náhrada za ukončení zemědělské výroby na zalesněném pozemku po dobu 20 let

B) Důvody a cíle zavedení nástroje

12) Jaké jsou hlavní cíle spojené se zavedením nástroje?

Cíle opatření (podopatření) Zalesňování zemědělské půdy⁴²⁸:

- trvalé snížení výměry zemědělsky obdělávaných půd
- rozšíření zalesněných ploch a posílení biodiverzity krajiny
- posílení dimenze trvalé udržitelnosti venkovského prostoru
- změna struktury zemědělských farem s cílem zajištění jiných příjmů formou diverzifikace jejich aktivit
- zlepšení ekologické rovnováhy venkovského prostoru

Pozn.: Přestože velmi závažným, možná nejzávažnějším argumentem v prospěch dotovaného umělého zalesňování by mohlo být pohlcování CO₂ (skleníkový efekt) mladými vzrůstajícími porosty⁴²⁹, není toto deklarovaným cílem, alespoň explicitně.

Strategický cíl: alternativní využití zemědělské půdy zejména vysazováním lesa⁴³⁰

Operační cíle⁴³¹:

- trvale snížit výměru zemědělsky obdělávaných půdy nevhodných pro zemědělské využití
- snížit erozi půdy a zvýšit retenční schopnosti krajiny
- posílit biodiverzitu v oblastech s malým podílem lesa

Kvantifikovaný cíl: Do konce programovacího období, tj. v období 2004-2006, zalesnit cca 6600 ha zemědělské půdy⁴³².

Pozn.: zde vidíme, že v úvodní části HRDP v Popisu navrhované strategie jsou (Operační) cíle opatření Lesnictví specifičtěji definovány než v samotném popisu opatření, tj. v hlavní, nejčastěji

⁴²⁸ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 3.4 Lesnictví, část Cíle opatření.

⁴²⁹ viz např. Ventrubová, K. (2006): Zalesňování zemědělských půd a bilance uhlíku. In: Neuhöferová, P. (ed.): Zalesňování zemědělských půd, výzva pro lesnický sektor. Sborník z konference konané 17.1.2006 v Kostelci n. Č. Lesy pořádané KPL FLE ČZU v Praze a VS Opočno VÚLHM Jíloviště Strnady. ČLS/Lesnická práce. Kostelec n. Č. L.

⁴³⁰ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 2.4 Popis navrhované strategie HRDP, část B. Strategie HRDP, Strategický cíl IV.

⁴³¹ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 2.4 Popis navrhované strategie HRDP, část B. Strategie HRDP, Strategický cíl IV, sloupec Operační cíle.

⁴³² Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 2.8 Hodnocení, část Lesnictví.

citované části programu HRDP (V praxi to může vést k opomíjení tohoto užšího zacílení (oblasti s malým podílem lesa).

13) Jaké jsou environmentální cíle zavedení nástroje? Jsou explicitně deklarovány?

- rozšíření zalesněných ploch a posílení biodiverzity krajiny
- posílení dimenze trvalé udržitelnosti venkovského prostoru
- zlepšení ekologické rovnováhy venkovského prostoru
- snížit erozi půdy a zvýšit retenční schopnosti krajiny
- posílit biodiversitu v oblastech s malým podílem lesa

Do konce programovacího období, tj. v období 2004-2006, zalesnit cca 6600 ha zemědělské půdy⁴³³.

Environmentální cíle jsou explicitně deklarovány. S výjimkou rozšíření zalesněných ploch však nejsou stanoveny tak, aby jejich dosahování bylo měřitelné.

14) Jaké je zaměření a fungování nástroje vzhledem k hierarchii cílů, parametrům a podmínkám využití nástroje? Jaká je komplexnost implementace?

Hierarchie cílů

Není stanovena.

Parametry a podmínky využití

Finanční podmínky nástroje jsou na většině území příznivé pro soukromé majitele pozemků, s výjimkou oblastí s nejvyššími náklady na zalesnění.⁴³⁴ Limitující jsou patrně jiné podmínky využití.

Komplexnost implementace

Dostí vysoká. K žádosti o zalesnění se vyjadřuje široký okruh orgánů státní správy. Žadatel musí sám jednat s každým orgánem zvlášť, přičemž dokumentace je poměrně rozsáhlá. Jsou to orgány státní správy lesů, orgány ochrany přírody, stavební úřad, státní orgán ochrany zemědělského půdního fondu a příp. pozemkový úřad. Také v dvaceti letech následujících po zalesnění je nutno podávat každoročně žádosti o (pravidelnou) již přiznanou dotaci na úhradu.

15) Byly pravděpodobné efekty nástroje evaluovány před jeho zavedením? Pokud ano, podle jaké metodiky?

Ex-ante evaluace

Účelem ex-ante hodnocení je ověřit vhodnost navrhované strategie, priorit a opatření, včetně finančních alokací a to v rámci přípravy programového dokumentu⁴³⁵.

⁴³³ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 2.8 Hodnocení, část Lesnictví.

⁴³⁴ Pozn.: Z kalkulací provedených před vstupem do EU, s uvažováním očekávaných dotací HRDP, vyplývalo, že úplné vlastní náklady na zajištěnou lesní kulturu se mohou pohybovat v rozpětí 55 500 - 250 600 Kč/ha, veřejná podpora ve výši 134 000 - 152 000 Kč/ha. Kalkulováno bez případné ekonomické újmy (z přerušení zemědělského hospodaření), tedy pro případ opuštěných zemědělských půd. Zdroj: Pulkrab, K. (2003): Ekonomika zalesňování zemědělských půd. In: Zalesňování zemědělské půdy. Sborník z celostátního semináře konaného dne 10.9.2003 v hotelu Měfín, p. 9.

oblasti
Titul *Zalesnění zemědělské půdy* byl předběžně (ex ante) evaluován v rámci HRDP. Ex ante hodnocení HRDP provedl IEEP, Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku při Vysoké škole ekonomické v Praze. Úkolem ex ante hodnocení bylo ověřit vhodnost navrhované strategie, priorit a opatření, včetně finančních alokací. Předběžné hodnocení Horizontálního plánu rozvoje venkova pro Českou republiku 2004 – 2006 (HRDP) vycházelo ze zadávací dokumentace Structural Funds Assistance to the Czech Republic (Terms of Reference).

Při zpracování předběžného hodnocení vycházel tým hodnotitelů z následujících metodologických podkladů:

Nařízení Rady (ES) 1257/1999, 1260/1999, 438/2001, 445/2002, metodickými pokyny a materiály týkajícími se předběžných hodnocení (The MEANS Collection) a dokumentu Evaluation of Rural Development Programmes 2000 -2006 Supported from the European Agriculture Guidance and Guarantee Fund, Guidelines, Directorate General for Agriculture, 1999, a konečně i ze Strategie rozvoje venkova EU obsažené v Agendě 2000.

Bylo provedeno hodnocení z těchto pohledů: a) Zdůvodněnost a celkové konsistence strategie, b) Koordinace s dalšími politikami, c) Adekvátnost alokovaných zdrojů, d) Adekvátnost implementačního a monitorovacího systému.⁴³⁶

SEA

Posouzení HRDP z hlediska vlivů na životní prostředí (SEA HRDP) provedl tým koordinovaný Ústavem aplikované ekologie Lesnické fakulty České zemědělské univerzity v Kostelci nad Č. Lesy. Vycházelo z následující právní úpravy:

z. č. 244/1992 o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na ŽP, v platném znění; Směrnice 2001/42/ES udávající požadavky na strukturu posouzení, Nařízení Rady (ES) č. 1260/1990, čl. 42.2(b), udávající požadavky na hodnocení vlivů operací strukturálních fondů Evropských společenství na ŽP, a navazujících metodických doporučení Evropské komise (Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes, DG XI, 1998).⁴³⁷

16) Uvažovalo se i o jiných nástrojích (pro dosažení výše uvedených cílů) a proč nebyly vybrány ?

Jiné nástroje bylo možno zvažovat dle jednotlivých hlavních cílů:

Co se cíle zvýšení zalesněné plochy týče, pak forma dotace v rámci HRDP byla vzhledem k zkušenostem se zalesňováním od r. roku 1994 považována za nejvhodnější pro dosažení cíle. Jedním důvodem je skutečnost, že v současných podmínkách je založení lesního porostu v ČR bez jakékoliv dotace obvykle finančně nerentabilní a z čistě ekonomického hlediska neatraktivní pro vlastníky.⁴³⁸

Jinou alternativou by mohlo být snížení daní. Oproti tomu studie prokázala preferenci dotací před snížením daní u dotazované lesnické veřejnosti.⁴³⁹ Můžeme spekulovat, že i u zemědělců je přímá dotace přijatelnější, již proto, že velká část zemědělců se pohybuje na minimální úrovni zdanění.

⁴³⁵ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kap. 4.5 Monitoring a hodnocení programu.

⁴³⁶ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kap. 1.5 Předběžné hodnocení HRDP.

⁴³⁷ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kap. 1.6 Posouzení vlivů HRDP na životní prostředí.

⁴³⁸ Zdroj: Pulkrab, K. (2003): Ekonomika zalesňování zemědělských půd. In.: Zalesňování zemědělské půdy. Sborník z celostátního semináře konaného dne 10.9.2003 v hotelu Měřín, p. 15.

⁴³⁹ Jarský, V. (2004): Veřejné finance v lesním hospodářství. Disertační práce, FLE ČZU, Praha, nepubl., p. 355.

Cíl snížení výměry zemědělské půdy, či spíše produkce z *orné* půdy, byl zvažován v rámci nástrojů agro-environmentálních opatření (AEO) a nástroje znevýhodněných oblastí (LFA). V těchto nástrojích je také sledován, pomocí dotací na přeměnu z orné půdy na travní porost (AEO) a údržbu travních porostů (AEO, LFA).

Cíle jako snížení eroze, zvýšení retenční kapacity krajiny a zvýšení biodiverzity byly zvažovány a jsou součástí jiných výdajových nástrojů (krajinotvorné programy, agro-environmentální opatření).

Dalšími možnostmi financování výsadby dřevin, i když v mnohých případech by nešlo patrně o standardní lesnické zalesňování, spíše o výsadbu polních remízů a hájků (prvky ÚSES), byly Program péče o krajinu a Státní fond životního prostředí. V minulosti se na financování výsadeb ve státních lesích podílel i Pozemkový fond České republiky⁴⁴⁰.

17) Existovaly další faktory, které ovlivnily rozhodnutí při volbě nástroje (sociální cíle, příjmové cíle apod.)?

Významným sociálním cílem byla přeměna struktury hospodaření českého venkova. Vzhledem k současným podmínkám mezinárodního, relativně otevřeného trhu existuje nadprodukce zemědělských plodin. Proto politika Evropské unie i politika české vlády usiluje o snížení produkce na orné půdě a o alespoň částečnou re-orientaci venkovského obyvatelstva k jiným aktivitám. Sociálním cílem, vyplývajícím z těchto politik a relevantním pro zalesňování, je tedy snížení závislosti venkovského obyvatelstva na příjmech ze zemědělské produkce. Zemědělec, který se vzdává zemědělské produkce, má tedy možnost alternativního příjmu, v krátko- a střednědobém horizontu, z dotace.

18) Jaký byl proces přípravy a zavedení nástroje?

Zpracovatelem návrhu HRDP a v jeho rámci i opatření (podopatření) *Zalesňování zemědělské půdy*, bylo Ministerstvo zemědělství ČR. Základními podklady byla legislativa EU a České republiky. Z legislativy EU to bylo Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (angl. zkratka: EAGGF), v znění Nařízení Rady (ES) č. 1783/2003 a také Nařízení Komise (ES) č. 445/2002, ve znění Nařízení Komise č. 963/2004, které stanovilo prováděcí pravidla k předcházejícímu Nařízení.

Návrh vycházel také ze stávající české legislativy, m.j. ze zákona č. 252/97 Sb., o zemědělství, ze zákona č. 289/95 Sb., lesní zákon, a někdejší vyhlášky č. 505/2000 Sb.). Podklady návrhu byly též některé národní koncepce, v případě lesnických opatření Národní lesnický program. Podstatným faktorem byly i zkušenosti z dotovaného zalesňování od roku 1994.

Ex ante hodnocení bylo provedeno IEEP, Institutem pro ekonomickou a ekologickou politiku při Vysoké škole ekonomické. Posouzení z hlediska vlivu na životní prostředí (SEA) bylo provedeno týmem koordinovaným Ústavem aplikované ekologie, Fakulty lesnické, České zemědělské univerzity v Praze. Nevládní organizace zastupovalo v procesu posuzování Regionální environmentální centrum ČR (REC ČR). Informace pro přípravu byly získávány také spoluprácí s organizačními útvary Evropské komise v Bruselu (DG Agriculture, DG Environment).

⁴⁴⁰ Višňák, I. (2003): Zalesňování zemědělských pozemků ve správě PF ČR. In: Zalesňování zemědělské půdy. Sborník z celostátního semináře konaného dne 10.9.2003 v hotelu Měřín, p. 17-18.

MONITOROVÁNÍ, DATA, ANALÝZY

19) Jak jsou monitorovány efekty nástroje (environmentální, ekonomické, sociální)? Kdo je za monitoring odpovědný?

Monitorování HRDP vychází s legislativy ES, především Nařízením Rady (ES) č. 1257/1999 a prováděcího Nařízení Komise (ES) č. 445/1995. Pro monitorování byly použity monitorovací indikátory uvedené v kapitole 2.8 HRDP - Hodnocení.

A. Indikátory pro monitoring (opatření Lesnictví):

- počet rozhodnutí, z toho nová rozhodnutí
- velikost plochy (v tis. ha), z toho nové plochy
- průměrná částka podpor na 1 ha
- výše veřejných výdajů celkem
- příspěvek EAGGF – jeho podíl na celkových veřejných výdajích
- rozdělení na provozní náklady a ztráty příjmu
- náklady na výsadbu rozdělené podle druhů stromů
- celkové náklady podléhající podpoře (u nákladů na výsadbu)
- rozdělení nákladů na výsadbu, plochu a žádostí, jakož i finančních indikátorů, podle veřejných a soukromých příjemců

B. Indikátory pro vyhodnocení:

- do konce programovacího období zalesnit cca 6600 ha zemědělské půdy a na těchto zalesněných plochách provádět činnosti vedoucí k zajištění nově vzniklých porostů
- vysadit do konce programovacího období 150 ha rychle rostoucích dřevin

Monitoring se má provádět dle akreditovaných metod (dokument VI/43512/02)⁴⁴¹. Odbor Řídící orgán HRDP (odbor MZe) každoročně zpracovává Výroční zprávu o pokroku na základě souhrnných údajů o pokroku v jednotlivých opatřeních. Při zpracování této zprávy odbor vychází zejména z podkladů předaných platební agenturou (SZIF). Výroční zpráva o pokroku je po schválení ministrem zemědělství předkládána Komisi (ES) do 30. června následujícího roku

SZIF je zodpovědný za sběr dat pro monitoring. Celkovou zodpovědnost za monitoring a za evaluaci (hodnocení) má Ministerstvo zemědělství ČR, v rámci MZe Odbor pro řízení HRDP a Oddělení pro monitoring a hodnocení HRDP.

Program rozvoje venkova pro období 2007-2013, indikátory dopadu

Monitoring *Programu rozvoje venkova pro období 2007-2013* (PRV) bude založen na podobných principech jako monitoring *HRDP pro 2004-2007*. V některých směrech je však propracovanější. Dokument je, v únoru 2007, ještě neschválen Evropskou komisí, takže může doznat změn. Dle návrhu obsahuje monitoring PRV pojmy „výchozí stav“ a „cílové hodnoty“ *indikátorů dopadu* v r. 2013. Lesnictví v Ose II (environmentální část PRV) se patrně nejvíce týká indikátor pro biodiverzitu druhová skladba stromů, kterou uvádíme níže:

(Pro srovnání uvádíme také 2 indikátory z Osy I PRV (1. část, konkurenceschopnost))

⁴⁴¹ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kap. 4.5 Monitoring a hodnocení programu.

TAB. Z-1 Program rozvoje venkova pro 2007-2013. Výchozí stav a odhad cílové hodnoty indikátorů dopadu v roce 2013. (Ilustrační výběr několika indikátorů dopadu).

Indikátor	Ukazatel	Jednotka	Odhad hodnoty výchozího stavu	Odhad hodnoty cílové 2013
Biodiversita: Druhovú skladba stromů	Rozložení skupin stromů % smrk, dub, buk	%	53 - 6,5-6,7	52-6,8-7,1
Biodiversita: Populace ptactva na zemědělské půdě	Vývoj populací vybraných druhů ptáků (strnad luční, vrabec, polní, špaček obecný) / změna počtu (JPSP-relativní index popul. trendu oproti r. 1982)	%	107	112
Produktivita práce v lesnictví	Hrubá přidaná hodnota na pracovníka v lesnictví	tis. Kč/prac. Index (EU=100%)	810 nezjištěn	890
Produktivita práce v zemědělství	Hrubá přidaná hodnota na pracovníka v zemědělství v b.c.	tis. Kč/AWU. Index (EU=100%)	225 35	310

Zdroj: MZe (2007): Program rozvoje venkova ČR na období 2007-2013. Stav: leden 2007. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, staženo z : www.mze.cz/programy-dotace/

20) Je monitoring realizován průběžně? Jaká je frekvence sběru dat?

Vzhledem ke každoroční povinnosti sestavovat zprávu o pokroku v programu HRDP (2004-2006) musí být monitoring realizován průběžně s nutností shromáždění určitých sumárních dat minimálně 1x ročně. Obdobná situace bude u Programu rozvoje venkova ČR (2007-2013).

21) Jak jsou výsledky monitoringu využívány?

Výsledky monitoringu HRDP mají sloužit k hodnocení programu a k sestavení Výroční zprávy o pokroku odborem MZe Řídicí orgán HRDP. Každoroční data dávají státní zprávě informaci, kde dochází k disproporcím v čerpání fondů. Státní správa může pak reagovat určitými kroky (zesílit osvětu, modifikovat metodiku provádění opatření, upravit postupy/podmínky pro jednotlivé (pod)tituly). To samozřejmě v nějakém celkovém rámci, který je dán Evropskou komisí schváleným dokumentem HRDP. Dílčí malé změny v dotačních podmínkách v průběhu programu jsou však možné.

Výroční zprávy o pokroku informují o:

- změnách obecných podmínek majících význam při provádění opatření (sociálně-ekonomické trendy, legislativa, odvětvová politika)
- realizaci konkrétních opatření (titulů) se zřetelem k jejich cílům, vyjádřených pomocí kvantitativních ukazatelů (tj. stručné hodnocení průběhu čerpání jednotlivých konkrétních titulů)
- obecných opatřeních pro zajištění kvality a účinnosti opatření (administrace, monitoring, kontrola, systém plateb, hodnocení)
- opatřeních zajišťujících slučitelnost s politikami Společenství
- identifikace problémů a výhled do budoucna

22) Jaké jsou celkové veřejné příjmy spojené s implementací nástroje (u kombinovaných nástrojů příjmových a výdajových)?

Jedná se výhradně o výdajový nástroj, pokud bychom neuvažovali o možnosti příjmů z pokut a z navrácení dotace.

23) Jak a v jaké desagregaci jsou sledovány náklady spojené s implementací nástroje?

V rámci HRDP mají být sledovány tyto náklady:

- průměrná částka podpor na 1 ha
- výše veřejných výdajů celkem
- příspěvek EAGGF – jeho podíl na celkových veřejných výdajích
- rozdělení na provozní náklady a ztráty příjmu
- náklady na výsadbu rozdělené podle druhů stromů
- celkové náklady podléhající podpoře (u nákladů na výsadbu)
- rozdělení nákladů na výsadbu, plochu a žádostí, jakož i finančních indikátorů, podle veřejných a soukromých příjemců

24) Jaké jsou nároky na veřejné rozpočty vyplývající z implementace nástroje?

A. Veřejné výdaje vyplývající z konkrétního výdajového programu

Opáření je kofinancováno z 80% EU a 20% ČR.

Dotační sazba⁴⁴²:

a) jednorázová dotace na zalesnění (založení porostu)

listnatými dřevinami: 92 000 Kč/ha

jehličnatými dřevinami: 74 000 Kč/ha

b) dotace na následnou péči: 12 000 Kč/ha za kalendářní rok po dobu 5 let

c) náhrady za ztrátu příjmů vzniklou z důvodů ukončení zemědělské výroby po dobu 20 let

- zalesněná orná půda, chmelnice, vinice, sady a zahrady a současně majitel pozemku je zemědělský subjekt: 8 600 Kč/ha

- zalesněná orná půda, chmelnice, vinice, sady a zahrady, přičemž majitel pozemku není zemědělský subjekt: 5880 Kč/ha

- zalesněný travní porost bez rozlišení majitele: 4 210 Kč/ha

Celkové přímé dotační výdaje:

TAB Z-2 Orientační přehled **plánovaného** financování HRDP (2004-2006) v tis Kč⁴⁴³

Opáření	2004	2005	2006	Celkem 2004-2006	Z toho příspěvek EU
Lesnictví (Zales. zem. půdy + Rychle rostoucí dřeviny)	139 746 528	201 250 488	273 685 176	614 682 192	491 745 754

⁴⁴² Nařízení vlády č. 308/2004 ze dne 5.4.2004, § 6.

⁴⁴³ Zdroj: MZe (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2005. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, Tab. 28, p. 35, upraveno.

Pozn.: Výše jsou uvedeny schválené alokace na opatření *Lesnictví*, kde je titul *Zalesňování zemědělské půdy* dominantní. Z níže uvedených tabulek vidíme, že žádosti i skutečné čerpání zůstane pravděpodobně hluboko pod schválenou alokací. Nároky na veřejný rozpočet zůstanou tedy pod plánovaným očekáváním. To je v kontrastu se některými jinými dotacemi v rámci HRDP, jako jsou agro-environmentální opatření a LFA (znevýhodněné oblasti), kde žádosti a skutečné čerpání se pravděpodobně velmi přiblíží sumě schválených alokací.

TAB Z-3 Přehled žádostí⁴⁴⁴ Lесnictví HRDP (2004-2006) v tis. Kč
a plochy založených porostů (data za rok 2006 jsou neoficiální)⁴⁴⁵

Opatření	2004 Kč	2005 Kč	2006 Kč	Celkem 2004- 2006	2004 založ. ha	2005 založ. ha	2006 založ. ha	Celk. skuteč. 2004- 2006 založ. ha	Plán 2004- 2006 založ. ha
Zalesňování zemědělské půdy	58 521 ⁴⁴⁶	54 761 ⁴⁴⁷	103 300	216 582	570 448	658 ⁴⁴⁹	901	2129	6 600 450
Rychle rostoucí dřeviny	5 971 ⁴⁵¹	951 ⁴⁵²	?		91	15	?		150 ⁴⁵³
Lesnictví celkem (Zales.z.p. + Rychle rost. dř.)	64 492	55 712 ⁴⁵⁴	?						?

⁴⁴⁴ Pozn.: Přestože žádosti jsou hluboko pod plánovanou alokací, nelze očekávat, že celá uvedená zažádaná částka bude proplacena (jako je tomu zhruba v případě statistik AEO nebo LFA). Výroční hodnotící zpráva HRDP v roce 2005 uvádí, že pro Lесnictví bylo vyplaceno 36 mil. pouze (předtím v r. 2004 nebylo proplaceno v položce Lесnictví nic). Takže skutečně proplacená částka z těchto 58,5 mil může být nižší (protože administrativní, kontrolní i odvolací procesy při vyřizování všech těchto žádostí nebyl ještě ukončen). Všechna tři čísla, tj. alokovaný objem financí, zažádaný objem financí a skutečný objem vyplacených financí budeme moci porovnat až po uplynutí min. 2 let od zažádání, či spíše ještě až po uplynutí 2 let po ukončení HRDP.

⁴⁴⁵ Pozn.: Oficiální data za rok 2006 budou k dispozici patrně až v 2. pol. roku 2007. Zdroj neoficiálních dat (ústní sdělení) není záměrně uveden.

⁴⁴⁶ Zdroj: MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23.

⁴⁴⁷ Pozn.: vypočteno součtem 39 487 tis. Kč (dotace na založení porostu) + 15 274 tis. Kč. (dotace na péči a náhradu). V roce 2005 se tedy žádalo na následnou péči a náhradu za porosty zalesněné v r. 2004 i 2005, což je v částce 15 274 tis. Kč. Zdroj čísel 39 487 tis. a 15 274 tis.: MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23. Pozn.: číslo v roce 2005 je nižší než číslo v roce 2004, což se může zdát nelogické (avšak v roce 2005 bylo žádáno na péči a náhradu v letech 2004 a 2005 na výměru 877 ha pouze, nikoliv na výměru 570 + 658 = 1228 ha).

⁴⁴⁸ Zdroj: MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23.

⁴⁴⁹ Zdroj: MZe (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2005. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23.

⁴⁵⁰ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 2.8 Hodnocení, část Lесnictví.

⁴⁵¹ Zdroj: MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23.

⁴⁵² Zdroj: MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23.

⁴⁵³ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 2.8 Hodnocení, část Lесnictví.

Komer
Z výše
Zalesň
Jnými
očekáv
zažádá
stanov
neofici

TAB Z
Le

Opatř

Lesnic
celkem

Pozn.:
z různ
K pon

TAB

Opatře

Dotace
Dotace
Dotace

Pozn.
založ

⁴⁵⁴ Zdr
Praha,
⁴⁵⁵ Zdr
Praha,
⁴⁵⁶ Zdr
Praha,

Komentář k tabulkám Z-2 a Z-3.

Z výše uvedených čísel je evidentní, že z čistě kvantitativního pohledu a vzhledem k plánu, v titulu *Zalesňování zemědělské půdy* dojde k silnému nedočerpaní plánovaných finančních prostředků. Jinými slovy, dotace na *Zalesňování zemědělské půdy* jsou výrazně méně využívány, než se očekávalo. Ze schválené alokace 201 mil. Kč na rok 2005 na oba tituly Lesnictví HRDP bylo požádáno pouze o 56 mil. Kč na oba tituly Lesnictví HRDP. Současně také nedojde k splnění plánovaného cíle zalesnění (6600 ha za programové období). Informace za rok 2006 jsou však zatím neoficiální.

TAB Z-4 Přehled skutečně vyplacených dotací Lesnictví HRDP (2004-2006+) v tis. Kč

Opatření	2004 Kč	2005 Kč	2006 Kč	2007 - 2008 Kč
Lesnictví celkem	0	36 000	?	?

Pozn.: Dotace se vyplácí v zásadě v roce následujícím po žádosti. Někdy se ovšem vyplácení z různých důvodů (administrace, kontrola, odvolání) může protáhnout ještě do dalšího období. K poměru částky požádané a skutečně vyplacené viz předcházející poznámka pod čarou č. 27.

TAB Z-5 Přehled žádostí v roce 2004 v Kč a ha náklady

Opatření Zalesňování zemědělské půdy (pouze)	2004 Kč	2004 ha	Náklad na 1ha (č.1+č.2+č.3)
Dotace část 1 : založení porostu	rozdělení neuvedeno	570 ⁴⁵⁵	102 669 Kč
Dotace část 2 + 3 : péče a náhrada	rozdělení neuvedeno		
Dotace Zalesňování zemědělské půdy 3 části celkem	58 521 000 ⁴⁵⁶		

Pozn.: Hektarové náklady obsahují tedy 74 000 Kč/ha založení jehličnatého porostu a 92 000 Kč/ha založení listnatého porostu. K tomu se připočítává následná péče 12 000 Kč, již v roce založení, po

⁴⁵⁴ Zdroj: MZe (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2005. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23.

⁴⁵⁵ Zdroj: MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23.

⁴⁵⁶ Zdroj: MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23.

dobu 5 let, a navíc ještě částka náhrada za ukončení zemědělského obhospodařování od 4210 do 8600 Kč dle typu majitele, již v roce založení, po dobu 20 let.

Výsledná částka cca 103 000 je samozřejmě částkou, která nás informuje o ha nákladech žádosti roku 2004 pouze a nelze interpretovat jako průměrný náklad 1 ha opatření *Zalesnění* v rámci celého programu.

B. Administrativní náročnost implementace nástroje, včetně kontroly

Administrativní náročnost implementace nástroje pro jednotlivá opatření není systematicky sledována, ve smyslu finančního vyhodnocení. K žádosti o zalesnění se vyjadřuje široký okruh orgánů státní správy. Žadatel musí sám jednat s každým orgánem zvlášť, přičemž dokumentace je poměrně rozsáhlá. Proto se náročnost jeví jako vysoká, jak z pohledu žadatele, tak i z pohledu státní správy.

Rovněž je nutno v dvaceti letech následujících po zalesnění podávat každoročně žádosti o (pravidelnou) již přiznanou dotaci na úhradu (ačkoliv jedinou podmínkou přiznání této části dotace, je přiznání předchozích dvou částí, tj. jednorázové dotace na založení porostu a pětileté dotace na zajištění péče).

25) Jsou k dispozici či byly publikovány ex-ante a ex-post analýzy, zejména analýzy vypracované nezávislými pracovišti (akademické instituce)?

Byla vypracována ex-ante analýza HRDP, kterou provedl IIEP, Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku při Vysoké škole ekonomické v Praze (další informace viz otázka č. 15). Ex-post analýza dosud vypracována nebyla.

Ex-post hodnocení HRDP musí být hotova (doručena Komisi ES) nejpozději do konce roku 2008 (dva roky po skončení programovacího období). Ex-post hodnocení mají provádět nezávislí hodnotitelé v souladu s uznanými postupy popsány v dokumentech VI/8865/99 - revid., VI/12004/00, VI/43517/02 atd.

Účel ex-post analýzy HRDP ⁴⁵⁷:

- zjištění účinnosti a efektivity plánu rozvoje venkova v závislosti na vynaložených prostředcích
- zjištění přímých a nepřímých dopadů programu
- zjištění vzájemného působení opatření programu, a to jak synergického, tak antagonistického
- zvážení exogenních faktorů ovlivňujících působení programu
- posouzení úrovně administrativního procesu
- posouzení shody národního programu s cíly Evropského společenství.
- předložení návrhů na zvýšení účinnosti programu rozvoje venkova, v případě, že to výsledky hodnocení vyžadují

Pro účel hodnocení mají být využity data z monitorování. Odbor MZe Řídicí orgán HRDP může v případě nutnosti koordinovat sběr dodatečných informací pro zajištění zpracování ex-post hodnocení.

⁴⁵⁷ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 4.5 Monitoring a hodnocení programu.

Pro HRL
předběž
hodnoce

Program
Pro nava
ante hod
Ing. Mag

26) Jak
ocen, výv

Kolísání
nárůst c
nadále p
zeměděl
V někter
zeměděl
některé

3

27) Jak

Informa

Osobní
Žadatel
správou

Interne
Ústav p
stránky
obsahov
mapové
Stránky
Stránky
Ministe

28) Ja
veřejný
npod.)

Intern
Výročn
webu p

⁴⁵⁸ MZe

Pro HRDP 2004-2006 bude vzhledem k zkrácenému programovacímu období provedeno pouze předběžné/ex ante a následné/ex post hodnocení (nikoliv střednědobé /průběžné/ interim hodnocení).

Program rozvoje venkova ČR pro období 2007-2013

Pro navazující *Program rozvoje venkova ČR pro období 2007-2013* bylo rovněž vypracováno ex-ante hodnocení. Toto vyhodnocení provedli hodnotitelé: Prof. Ing. František Střeleček, CSc., Prof. Ing. Magdaléna Hrabánková, CSc. a konzultant Morten Kvistgaard, Orbicon, Dánsko.⁴⁵⁸

26) Jaké další faktory ovlivňují působení nástroje případně zkreslují jeho efekty (kolísání cen, vývoj ekonomiky, vlastnické vztahy apod.)?

Kolísání *cen sadbového materiálu* patrně výrazně neovlivní působení nástroje. Lze očekávat určitý nárůst *cen pracovní síly* (náklady na zabezpečení porostu), avšak i zde lze očekávat, že dotace nadále pokryje náklady. Co se *vývoje ekonomiky* týče, nelze očekávat, že atraktivita a výnosnost zemědělského podnikání by vzrostla natolik, aby zvýšila alternativní náklady.

V některých případech lze pozorovat nákupy pozemků osobami z měst (nikoliv venkova), mimo zemědělský či lesnický obor, s cílem získání této dotace (byť možná nikoliv cílem jediným). Pro některé malé vlastníky je překážkou administrativní náročnost dotace.

3 OSVĚTA

27) Jak jsou o nástroji informováni žadatelé?

Informace o podmínkách je možno nalézt např:

Osobní kontakt

Žadatelé jsou informováni v kontaktu se Zemědělskými agenturami (ZA-PÚ), případně státní správou lesů a odbornými lesními hospodáři.

Internet

Ústav pro hospodářskou úpravu lesů (ÚHUL): www.uhul.cz/poradenstvi/hrdp.php. Pozn.: tyto webové stránky uváděly *Doporučený postup pro žadatele o dotaci na zalesňování zemědělské půdy*. Dále obsahovaly informace k nařízení vlády č. 308/2004, sdělení ÚHUL k lesnicko-typologickému mapování pozemků a další.

Stránky Ministerstva zemědělství ČR: www.mze.cz, odkaz Programy-dotace

Stránky Státního zemědělského a intervenčního fondu: www.szif.cz, odkaz HRDP/Lesnictví

Ministerstvo vnitra ČR: www.mvcr.cz, odkaz sbírka/2004/částka 102

28) Jak je o nástroji informována veřejnost? Jaká je dostupnost údajů o výdajích z veřejných rozpočtů spojených s implementací nástroje jsou (publikované zprávy, internet apod.)? Jak lze získat dodatečné údaje?

Internet.

Výroční hodnotící zprávy o programu Horizontální plán rozvoje venkova vydávané MZe ČR (na webu přístupné zpravidla až ke konci následujícího roku).

⁴⁵⁸ MZe (2007): Program rozvoje venkova ČR na období 2007-2013, stav leden 2007.

Veřejnost má přístup také ke stejným webovým stránkám jako žadatele (viz výše).

Publikace

Výroční zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství ČR, která je vydávaná každoročně úsekem lesního hospodářství MZe a je jí možno stáhnout také z webu. Obsahuje nejzákladnější informace o dotaci.

Výroční zpráva o stavu zemědělství ČR.

Odborné sborníky ze seminářů (s komentáři z praxe).

Časopis *Lesnická práce* (občasné články s komentáři z praxe).

Dodatečné údaje lze získat od SZIF na základě zákona o poskytování informací.

4 EVALUACE NÁSTROJE

29) Jaká je environmentální účinnost nástroje?

Do jaké míry je nástroj účinný z hlediska životního prostředí, specificky v dosahování cílů uvedených v otázce č. 12 (hlavní cíle spojené se zavedením nástroje)?

Environmentální účinnost (účinnost z hlediska životního prostředí) definujeme jako schopnost dosahovat stanovených environmentálních cílů. Dotační titul Zalesňování zemědělské půdy má cíle, které jsou environmentálního charakteru, ale má i cíle jiné (podrobněji viz výše otázky 11, 12). Hlavním úkolem této analýzy není diskutovat správnost stanovení cílů, ale zhodnotit dosahování daných cílů, tam kde nástroj byl nastaven tak, aby takového zhodnocení bylo možné.

Environmentální cíle opatření jsou následující⁴⁵⁹:

- rozšíření zalesněných ploch a posílení biodiverzity krajiny⁴⁶⁰
- posílení dimenze trvalé udržitelnosti venkovského prostoru
- zlepšení ekologické rovnováhy venkovského prostoru.
- snížit erozi půdy a zvýšit retenční schopnosti krajiny
- posílit biodiversitu v oblastech s malým podílem lesa

Rozšíření zalesněných ploch

Vzhledem k stanovenému cíli zalesnění 6600 ha⁴⁶¹ za programové období 2004-2006 a vzhledem k dosaženým plochám zalesnění v letech 2004 (570 ha)⁴⁶² a 2005 (658 ha)⁴⁶³, dle posledních informací k dispozici, se v tomto bodu nástroj jeví jako málo účinný.

⁴⁵⁹ Pozn.: přesné místo deklarace těchto cílů v dokumentu HRDP viz otázka 12 tohoto textu.

⁴⁶⁰ Pozn.: V diskusích pracovníků různých sektorů se vyskytly výhrady, že jakékoliv zalesnění samo o sobě nemusí být v prospěch ochrany přírody (konkrétně nemá za následek zvýšení biodiverzity a naopak může mít i účinek opačný), tudíž, že ho nelze deklarovat jako „environmentální“ cíl. Přesto zalesnění v této práci za environmentální cíl považujeme, neboť „environmentální“ účinek chápeme v neutrálním slova smyslu, jako účinek na životní prostředí. Také environmentální cíl chápeme neutrálně jako cíl ve vztahu k životnímu prostředí. Jakékoliv zalesnění mění životní prostředí na dané lokalitě, případně i v širší oblasti.

⁴⁶¹ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 2.8 Hodnocení, část Lesnictví.

⁴⁶² MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p.

23.

⁴⁶³ Zdroj: MZe (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2005. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23.

Posílení biodiverzity krajiny

Cíl nebyl v programu HRDP stanoven tak, aby jeho dosažení či dosahování mohlo být kvantifikovatelné (např. indikátory biodiverzity⁴⁶⁴ v zalesňovaných lokalitách a jejich okolí) a verifikace tohoto cíle není systémově zařazena do opatření. Není proto možno řádně hodnotit účinnost v dosahování tohoto cíle.

K dispozici jsou pouze názory, nahodilá pozorování a dílčí statistiky. Část odborníků v oblasti ochrany přírody a lesnictví je názoru, že k posílení biodiverzity krajiny nedochází (viz kapitola Diskuse). Statistiky za léta 2004-2005 dokumentují převažující podíl vysázených *smíšených* porostů. Souhrnné informace o biodiverzitě lokalit před zalesněním nejsou.

Posílení trvalé udržitelnosti venkovského prostoru

Trvalá udržitelnost venkovského prostoru je velmi širokým tématem, zahrnujícím také aspekty sociální a ekonomické. Hodnocení dosahování tohoto cíle by bylo nad rámec této studie.

Zlepšení ekologické rovnováhy venkovského prostoru

Cíl nebyl v programu HRDP stanoven tak, aby jeho dosažení či dosahování pomocí dotovaného opatření mohlo být verifikovatelné či, optimálně, kvantifikovatelné. Není proto možno řádně hodnotit účinnost v dosahování tohoto cíle.

Můžeme samozřejmě obecně teoretizovat o vlivu na vodní režim, klima a pod. To však není vyhodnocení environmentální účinnosti opatření v konkrétních podmínkách ČR v rámci HRDP (tedy v konkrétním území a čase).

Snížení eroze půdy a zvýšení retenční schopnosti

Tyto dva cíle dokáží příslušní odborníci verifikovat i kvantifikovat. V programu HRDP však nebyl stanoven tak, aby jejich dosažení či dosahování pomocí dotovaného opatření mohlo být verifikovatelné či kvantifikovatelné. Není proto možno řádně hodnotit účinnost v dosahování tohoto cíle.

Monitoring dopadů, jako je snížení eroze půdy či zvýšení retenční schopnosti, má samozřejmě své významné náklady, přesto by bylo pravděpodobně možné ho zajistit alespoň na vzorkových plochách.

Posílení biodiverzity v oblastech s malým podílem lesa

Nástroj nebyl nastaven tak, aby rozlišoval oblasti s malým či velkým podílem lesa. Oblasti s malým podílem lesa nejsou v dokumentu HRDP definovány, ani není odkazováno na jiný informační zdroj či kritérium. Oblasti s malým podílem lesa v ČR jsou zpravidla oblasti nížinné s úrodnou půdou⁴⁶⁵, nebo oblasti s následky povrchové těžby uhlí. Druhý případ není předmětem této studie. V oblastech nížinných s úrodnou půdou jsou vyšší alternativní náklady na zalesňování, vzhledem k vyšší atraktivitě a výnosnosti zemědělského hospodaření. Navíc v oblastech nížinných, v nižších vegetačních lesních stupních, jsou i vyšší náklady na zalesňování dubem. Motivace vlastníků pro zalesňování je proto očekávatelně nižší. Tuto souvislost potvrzují i zkušenosti lesnických odborníků.⁴⁶⁶ Z výše uvedeného můžeme usuzovat, že nástroj je nedostatečně účinný pro dílčí cíl posílení biodiverzity v oblastech s malým podílem lesa.

⁴⁶⁴ Pozn.: v rámci HRDP se mají sledovat indikátory biodiverzity v případě jiného dotačního titulu - agro-environmentálních opatření. O výsledcích však nejsou dosud dostupné informace.

⁴⁶⁵ viz např. Mirvaldová, V. (2003): Problematika nízké lesnatosti na Lounsku. In: Zalesňování zemědělské půdy. Sborník z celostátního semináře konaného dne 10.9.2003 v hotelu Měřín, p. 36.

⁴⁶⁶ viz např. Vitner, Č. (2005): Ekonomický nástroj: dotační tituly na zalesňování zemědělské půdy. In: Moravec, J. (ed.): Závěrečná zpráva o řešení projektu VaV/610/01/03, IREAS, Praha, nepubl., p. 990.

30) Projevují se nepředpokládané vedlejší efekty (pozitivní i negativní) vyplývající z implementace nástroje?

Negativním vedlejším efektem, který patrně nebyl předpokládán, je ubývání *travních porostů* v některých lokalitách významných z hlediska biodiverzity.⁴⁶⁷ Naproti tomu není zájem o zalesňování *orné půdy*, které je více žádoucí z hlediska environmentálního (eroze, splachy chemických látek) a makroekonomického (relativní nadprodukce). Dalším negativním vedlejším efektem, který nebyl zamýšlen, jsou rozpory mezi orgány státní ochrany přírody a žadateli-vlastníky pozemků.⁴⁶⁸

31) Jaké efekty z hlediska inovací se v souvislosti s působením nástroje projevují?

Titul *Zalesnění zemědělské půdy* v rámci HRDP, či v evropském systému, existuje velmi krátce. Proto je obtížné hovořit o inovacích. Inovace zaznamenáme patrně až ve schválené podobě programu následujícího, tj. v *Programu rozvoje venkova pro období 2007-2013* (PRV). Drobnými inovacemi jsou v předběžné verzi PRV (leden 2007):

- rozšíření okruhu příjemců i na *nájemce* lesních pozemků
- snížení jednorázové částky na založení porostu, ze 92 000 Kč/ha na 77 150 Kč/ha u listnatých dřevin a ze 74 000 Kč/ha na 58 200 Kč/ha u jehličnatých dřevin
- snížení doby vyplácení náhrady ztráty příjmu vzniklé z důvodu ukončení zemědělské výroby z 20 na 15 let s určitými změnami ve výši vyplácené roční částky
- zvýšení částky pro následnou péči o založený lesní porost, vyplácené po dobu 5 let, z 12 000 Kč na 13 000 Kč/ha na rok

Toto jsou ovšem drobné inovace v ekonomickém nastavení nástroje. Inovace ve smyslu technologických inovací nebyly zjištěny.

32) Jaké náklady (soukromé i veřejné) jsou spojeny s implementací nástroje a v jaké jsou relaci s příjmy z nástroje? Jaké jsou administrativní náklady?

Veřejné náklady jsou pojednány v otázce č. 24. Zde si jen uveďme znovu nedůležitější čísla o přímých nákladech vyjádřených částkou dotací (80% z rozpočtu EU a 20 % z rozpočtu ČR):

⁴⁶⁷ Hlaváč, V., Červenka, M. (2006): Zalesňování zemědělských půd - šance nebo hrozba pro ochranu přírody. In: Ochrana přírody, r. 61, č. 6, p. 179-181.

⁴⁶⁸ Hlaváč, V., Hofhanzl, A., Červenka, M., Beran, V. (2006): Zalesňování zemědělských půd z pohledu ochrany přírody. In: Neuhöferová, P. (ed.): Zalesňování zemědělských půd, výzva pro lesnický sektor. Sborník z konference konané 17.1.2006 v Kostelci na Č. Lesy pořádané KPL FLE ČZU v Praze a VS Opočno VÚLHM Jíloviště Strnady.

TAB Z-6 Přehled přijatých žádostí HRDP (2004-2006)

Opatření	2004 Kč	2005 Kč	2006 Kč
Zalesňování zemědělské půdy	58 521 000 ⁴⁶⁹	54 761 000 ⁴⁷⁰	103 300 neofic.
Rychle rostoucí dřeviny	5 971 000 ⁴⁷¹	951 000 ⁴⁷²	?
Lesnictví v HRDP	64 492 000	55 712 000	?
Celkem (Zales. zem. půdy + Rychle rostoucí dřeviny)			

Pozn.: Přijaté žádosti nejsou zpravidla propláceny ve stejném roce (v r. 2004 nebyla proplacena žádná žádost, žádosti za rok 2004 byly propláceny až v roce 2005), podobný posun se děje v následujících letech. V součtu roku 2005 jsou v žádostech i dotace na péči o založené porosty a na úhradu z roku předcházejícího (neboť i na tyto je třeba znovu každoročně formálně žádat). Např. v r. 2005 připadalo necelých 40 mil na založení porostů v r. 2005 a 15 mil. činily dotace (žádosti) na péči a úhradu za rok 2004 a 2005 (tj. za oba roky). Počet přijatých žádostí byl podstatně nižší, než bylo v HRDP plánováno a alokováno na tento titul (viz otázka 24).

Veřejné administrativní náklady

Nejsou sledovány. Vzhledem k širokému okruhu orgánů vyjadřujících se k zalesnění je administrativní náročnost dosti vysoká, i když patrně ne vyšší než některé jiné dotace (např. SFŽP). Samozřejmě, existují ještě veřejné náklady spojené s podáváním zpráv Evropské komisi.

Soukromé náklady

Ve většině případů by měly být pokryty výškou dotace⁴⁷³. Co se soukromých administrativních nákladů týče, ani tyto nejsou systematicky sledovány.

33) Jaká je efektivnost nástroje? Jaká je relace nákladů a efektů vyplývajících z implementace nástroje ve vztahu k zadaným cílům?

Pozn. k terminologii: V odborné literatuře existuje velká rozmanitost, nejednotnost i různé překryvy v případě termínů „efektivnost, efektivita, hospodárnost, účinnost a účelnost“. Podobná situace je i

⁴⁶⁹ Zdroj: MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23.

⁴⁷⁰ Pozn.: vypočteno součtem 39 487 tis. Kč (dotace na založení porostu) + 15 274 tis. Kč. (dotace na péči a náhradu). V roce 2005 se tedy žádalo na následnou péči a náhradu za porosty zalesněné v r. 2004 i 2005, což je v částce 15 274 tis. Kč. Zdroj čísel 39 487 tis. a 15 274 tis.: MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23.

⁴⁷¹ Zdroj: MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23.

⁴⁷² Zdroj: MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 23.

⁴⁷³ Pozn.: Z kalkulací provedených před vstupem do EU, s uvážením očekávaných dotací HRDP, vyplývalo, že úplné vlastní náklady na zajištěnou lesní kulturu se mohou pohybovat v rozpětí 55 500 - 250 600 Kč/ha, veřejná podpora ve výši 134 000 - 152 000 Kč/ha. Kalkulováno bez případné ekonomické újmy (z přerušení zemědělského hospodaření), tedy pro případ opuštěných zemědělských půd. Zdroj: Pulkrab, K. (2003): Ekonomika zalesňování zemědělských půd. In: Zalesňování zemědělské půdy. Sborník z celostátního semináře konaného dne 10.9.2003 v hotelu Měříň, p. 9.

v zahraniční literatuře, nejasné jsou často i překlady z angličtiny (v angl. výrazy „efficiency, effectiveness, efficacy“).⁴⁷⁴

Uveďme si některé definice, které by mohly být užitečné pro naše zkoumání:

„Efektivnost znamená absenci plýtvání, neboli co nejefektivnější užívání zdrojů ekonomiky k uspokojení potřeb a přání lidí“⁴⁷⁵ nebo je to: „optimální alokace zdrojů mezi různá možná užití ... odstraňuje ne hospodárnost a zajišťuje nejlepší možné uplatnění těchto zdrojů s přihlédnutím k cílům subjektů“⁴⁷⁶. Jednoduše řečeno: „... dosažení cíle s nejmenším množstvím zdrojů“⁴⁷⁷. Zákon č.320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, pro své účely rozumí „...efektivností takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění“⁴⁷⁸.

Proto si musíme určit pracovní definice pro účely této studie, aniž bychom chtěli vynášet definitivní soud, které užití je nejsprávnější.

Efektivnost: relace nákladů a efektů ve vztahu k cíli

Účinnost: schopnost dosahování určeného cíle

Jmenujme si cíle, které je možno pro titul *Zalesňování zemědělské půdy* nalézt v popisu strategie a v popisu opatření dokumentu HRDP:

*Cíle opatření (podopatření) Zalesňování zemědělské půdy*⁴⁷⁹:

- trvalé snížení výměry zemědělsky obdělávaných půd
- rozšíření zalesněných ploch a posílení biodiverzity krajiny
- posílení dimenze trvalé udržitelnosti venkovského prostoru
- změna struktury zemědělských farem s cílem zajištění jiných příjmů formou diverzifikace jejich aktivit
- zlepšení ekologické rovnováhy venkovského prostoru

Strategický cíl: alternativní využití zemědělské půdy zejména vysazováním lesa⁴⁸⁰

Operační cíle⁴⁸¹:

- trvale snížit výměru zemědělsky obdělávaných půdy nevhodných pro zemědělské využití
- snížit erozi půdy a zvýšit retenční schopnosti krajiny
- posílit biodiversitu v oblastech s malým podílem lesa

Kvantifikovaný cíl: Do konce programovacího období, tj. v období 2004-2006, zalesnit cca 6600 ha zemědělské půdy⁴⁸².

⁴⁷⁴ Pavel, J. (ed.) (2004): Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. Závěrečná zpráva projektu MŽP VaV/303/3/03, IEEP VŠE, Praha, nepubl., p. 14-24. Pozn.: Zpráva věnuje rozdílným definicím těchto pojmů téměř 10 celých úvodních stran projektového výstupu.

⁴⁷⁵ Samuelson, P., Nordhaus, W. (1991): *Ekonomie*, 13. vyd., nakl. Svoboda, Praha, p. 27.

⁴⁷⁶ Hamerníková, B., Kubátová, K. (2000): *Veřejné finance-učebnice*, 2. vyd., Eurolex Bohemia, Praha, p. 163.

⁴⁷⁷ Rektoušek, J., Šešlovský, J. et al. (2003): *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*, 1. vyd., Praha, Ekopress 2003, p. 14.

⁴⁷⁸ Zákon č.320 / 2001, o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, §2, písm. n.

⁴⁷⁹ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 3.4 Lesnictví, část Cíle opatření.

⁴⁸⁰ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 2.4 Popis navrhované strategie HRDP, část B, Strategie HRDP, Strategický cíl IV.

⁴⁸¹ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 2.4 Popis navrhované strategie HRDP, část B, Strategie HRDP, Strategický cíl IV, sloupec Operační cíle.

⁴⁸² Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 2.8 Hodnocení, část Lesnictví.

Z výše uvedených cílů je zřejmé, že rozbor relace nákladů a efektů ve vztahu ke všem těmto cílům je mimo možný rozsah této práce. Zvažme alespoň některé aspekty hodnocení efektivity dosahování vybraných cílů.

Zalesnění 6600 ha zemědělské půdy

Relativně nejsnazší bude patrně rozbor ve vztahu k jedinému kvantifikovanému cíli, tj. k zalesnění 6600 ha zemědělské půdy. Zde máme jednoduchý efekt (ha zalesněné plochy), oproti kterému budou známy veřejné náklady (částka dotací), patrně s výjimkou administrativních, i když i ty by šly odvodit a odhadnout. K vyhodnocení efektivity by však mělo patřit i vyhodnocení alternativ. Alternativou by byla situace bez dotací a ponechání pozemků samovolné sukcesí. I na toto téma již existují studie.

Trvalé snížení výměry zemědělsky obdělávaných půd

Také zde máme požadován jednoduchý efekt (ha půdy převedené ze zemědělského obhospodařování). Náklady veřejného charakteru ve formě dotací budou známy, stejně jako u předešlého cíle. Při vyhodnocování bychom měli zvážit alternativy jako dotace jiného druhu, situaci bez jakýchkoliv zemědělských dotací atd.

Posílení biodiverzity krajiny

V případě tohoto cíle je efekt komplexní, biodiverzita krajiny není snadno vyjádřitelná. Zjednodušené vyjádření biodiverzity, měření jejího stavu a vývoje je však možné pomocí bioindikátorů či ukazatelů změn biodiverzity⁴⁸³. (V případě skupiny jiných opatření v rámci HRDP, tzv. agro-environmentálních opatření, je již prováděn biomonitoring ornitologický, botanický a bezobratlých⁴⁸⁴). Také v tomto případě budou známy přímé veřejné náklady (částka dotací na zalesňování). Zvažovanou alternativou pro dosažení cíle mohou být, m.j., dotace jiného druhu, zrušení tzv. perverzních dotací, přímá regulace a další.

Dalším aspektem, který činí vyhodnocení obtížnější oproti předchozím dvěma cílům, je nutnost znalosti výchozího stavu (tj. biodiverzity zalesňovaných lokalit a jejich okolí před zalesněním).

V případě titulu *Zalesňování zemědělské půdy* nutno ještě vykonat další práci ve věci hodnocení efektivity. Avšak ani u jiných ekonomických nástrojů, v jiných sektorech, či v zahraničí nebyly tyto problémy dosud uspokojivě vyřešeny (viz literární rešerše).

34) Vypracujte SWOT analýzu nástroje

Silné stránky

- zvyšuje se rozloha lesa jako obnovitelného zdroje materiálu a energie
- nové mladé porosty zlepšují bilanci CO₂
- zakládané porosty mají poměrně vysoké zastoupení melioračních a zpevňujících dřevin⁴⁸⁵

Slabé stránky

- málo lesa vzniká na orné půdě, kde to má největší význam z hlediska cíle omezení zemědělské nadprodukce a z hlediska environmentálního přínosu
- les nevzniká v oblastech s malým podílem lesa

⁴⁸³ viz např. Vačkář, D. (ed.) (2005): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha.

⁴⁸⁴ MZe ČR (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2005. MZe ČR, Praha, p. 31.

⁴⁸⁵ MZe ČR (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2005. MZe ČR, Praha, Tab. 18, p. 24.

- křížení se zájmy státní ochrany zemědělského půdního fondu v případě orné půdy a státní ochrany přírody v případě travních porostů s významnou biodiverzitou
- přílišná administrativní náročnost pro malé vlastníky

Příležitosti

- odstupňováním peněžité podpory zvýšit motivaci pro sázení lesních porostů v oblastech s malým podílem lesa, zejména v nižších vegetačních lesních stupních
- odstupňováním peněžité podpory a změnou dotačních podmínek zvýšit motivaci pro sázení lesních porostů na orné půdě a zrušit omezení 0.5 ha pro výsadbu polních hájů a remízů
- zjednodušení administrativy
- stanovení jasných podmínek ohledně travních porostů s výjimečnou biodiverzitou a komunikace zmíněných podmínek všemi složkami státní správy od začátku procesu

Hrozby

- po skončení povinného zajištění nebude porostu věnována náležitá péče
- neshody mezi žadateli a orgány státní ochrany přírody a orgány ochrany zemědělského půdního fondu budou znamenat nízkou účinnost nástroje a budou zvyšovat administrativní zátěž zúčastněných stran

5 DISKUSE

Dotace pro zalesňování zemědělských půd jsou krokem směrem k posílení role lesnictví v rozvoji venkova a k řešení relativního přebytku zemědělsky obdělávaných ploch. Při praktické realizaci tohoto dotačního opatření jsou diskutovány různé aspekty opatření, názory zúčastněných stran a dotčené zájmy, veřejné i soukromé.

1) Zvyšuje se rozloha lesů jako obnovitelného zdroje surovin a energie

Využití dřeva v českém průmyslu a lokální energetice je dosud nedostatečné. Zpracování dřeva jako materiálu v českém nábytkářství a stavebnictví má své silné rezervy. Nepominutelné jsou též možnosti využití dřeva a dřevního odpadu v decentralizovaném zásobování energií. Není vyloučeno, že v současnosti sázené porosty budou dosahovat mýtného věku v době vyčerpání ekonomicky dosažitelné ropy. Na rozdíl od jiných odvětví (petrochemický průmysl, průmysl výroby umělých hmot, atd.) může mít dřevní výroba pozitivní vedlejší environmentální efekty i při komerční produkci. Samotné dřevo jako materiál má též výhodu snadné rozložitelnosti po ukončení životnosti výrobku, což nabývá důležitosti v souvislosti s problematikou odpadů.

2) Snižuje se plocha relativně přebytečných zemědělsky obdělávaných půd

Dotační výdaje v zemědělské politice jsou značně náročné pro veřejné rozpočty, ať již na národní úrovni či na úrovni Evropské unie. Současně vlivem intenzifikace zemědělství a vlivem mezinárodního obchodu je stále obtížnější udržovat tržní produkci v méně konkurenceschopných (marginálních) zemědělských oblastech. To se týká produktů orné půdy, jako jsou obilniny apod., kde může vznikat nadprodukce vzhledem k podmínkám a konkurenci na globálním trhu. Navíc, vlivem centralizace živočišné výroby poklesl zájem o travní porosty. Subvencování tradičního hospodaření pro účely ochrany přírody a krajiny má své finanční limity. V důsledku těchto trendů, Evropská Unie i vláda ČR hledají cesty k snižování plochy zemědělsky obdělávaných půd, které by

nebyly
v násti
V této
Nebylo
Veřejn
bezpeč
stavu,
porost
politic
obcho
Jejíž k
jsou p
kvality
standa
Politik
subve
zalesň
vhodn
půdy,
zájmy
udržet
znevý
půdy.
zalesn
3) Za
(MZD
Ze sh
Toto
hospo
dlouh
dřevir
Na dr
prostc
Tímto
hospo
navrh
podíl
nedot
je zdů
486 Po
splašk
487 Po
488 Vit
zalesň
489 Po
náklad
zemědi

nebyly spojeny se silnými negativními sociálními dopady pro venkov. Tato snaha má odraz i v nástrojích zemědělské politiky, včetně dotací na zalesňování.

V této souvislosti se veřejnost často ptá, proč subvencovat momentálně nadbytečné zemědělství. Nebylo by lepší všechny potraviny importovat, pokud to vyhovuje současným podmínkám trhu? Veřejná podpora národní zemědělské produkci má však své odůvodnění v *potravinové jistotě a bezpečnosti potravin*. *Potravinová jistota* souvisí s udržení určité plochy zemědělských půd ve stavu, kdy je možný rychlý návrat k produkci. Tzn. subvence pro setrvalou existenci travních porostů, které mohou být v případě náhlého nedostatku rozorány (nedostatku v důsledku např. politických konfliktů či jiných mimořádných událostí, které by znamenaly přerušení mezinárodního obchodu a obvyklých distribučních kanálů). *Bezpečnost potravin* souvisí s preferencí potravin, jejíž kvalita a způsob výroby je dostatečně transparentní. V některých zemích mimo Evropskou unii jsou potraviny vyráběny za podmínek, které by byly nelegální v EU⁴⁸⁶ a nikoliv všechny aspekty kvality potravin lze vždy „uhlídat“ při dovozu. Kontrola a zajištění zdravotních a nutričních standardů je samozřejmě snazší v případě domácí (dnes tedy unijní) potravinové produkce.

Politika podpory zemědělského obhospodařování (přímé dotace, agro-environmentální opatření, subvence LFA pro zemědělsky znevýhodněné oblasti, atd.) se může zdát protikladnou s politikou zalesňování zemědělské půdy. Dosažení optimálního vyrovnaného řešení je však otázkou vhodného nastavení a racionální aplikace jednotlivých dotačních nástrojů. Zalesňování mají být půdy, které jsou nejméně výhodné z hlediska zemědělského využití (zde ovšem někdy narážíme na zájmy ochrany přírody, což bude pojednáno na jiném místě). Každopádně, finanční dotace na *udržení zemědělské půdy* (např. ve formě agro-environmentálních dotací, dotací LFA pro znevýhodněné zemědělské oblasti ČR⁴⁸⁷) mnohonásobně převyšují dotace na *zalesnění zemědělské půdy*. Významné je tedy ujasnění vhodnosti určitého nástroje (podporujícího udržení nebo zalesnění) pro určitou lokalitu při rozhodování v praxi.

3) Zakládání porosty mají poměrně vysoké zastoupení melioračních a zpevňujících dřevin (MZD)

Ze shromážděných informací vyplývá, že zakládání porosty obsahují poměrně vysoký podíl MZD. Toto je v souladu s cíli národní lesnické politiky a odpovídá i doporučením Ústavu pro hospodářskou úpravu lesů (viz Příloha). Očekává se, že meliorační a zpevňující dřeviny budou mít dlouhodobě pozitivní účinek na stabilitu založeného lesního porostu. Významný je i přínos těchto dřevin pro biodiverzitu, za předpokladu, že se jejich podíl v porostu zachová do dospělosti porostu.

Na druhé straně je však diskutováno *míšení dřevin*⁴⁸⁸. Meliorační a zpevňující dřeviny jsou někdy prostorově odděleny od dřeviny hlavní, nikoliv vysázeny mezi sazenice dřeviny hlavní. Tímto oddělením chce vlastník (či subjekt pověřený výsadbou) dosáhnout nižších nákladů na hospodaření.⁴⁸⁹ Oddělení MZD může ale zeslabovat výše zmíněné pozitivní účinky. Proto je někdy navrhováno stanovit závazná pravidla pro míšení dřevin. Dále je někdy navrhováno zvýšit povinný podíl MZD, navýšit rozdíl mezi dotací na zalesňování jehličnatými a listnatými dřevinami, nebo nedotovat výsadbu smrku. Nutnost snížení podílu smrku, v současnosti hlavní hospodářské dřeviny, je zdůvodňována také klimatickými změnami, které se zdají být v jeho neprospěch.

⁴⁸⁶ Pozn.: V některých rozvojových zemích je stále ještě používáno DDT a na půdu jsou aplikovány neupravené splaškové vody z městských kanalizací.

⁴⁸⁷ Pozn.: zhruba polovina zemědělských ploch ČR.

⁴⁸⁸ Vitner, Č. (2006): Vyhodnocení a návrh doplnění ekonomických nástrojů využitelných pro oblast ochrany přírody - zalesňování zemědělských půd. In: Moravec, J. (ed.): Výdajové programy v politice přírody a krajiny. IREAS, Praha.

⁴⁸⁹ Pozn.: V roce 2003 bylo konstatováno, že navrhované dotace HRDP na zalesňování pokrývají zcela úplné vlastní náklady, při 30-50% podílu MZD, na zajištěnou kulturu. Navíc může vlastník získat náhradu za ztrátu příjmů ze zemědělské činnosti a později i výnos z dřevní produkce (Pulkrab, K. (2003)).

Smrk je ovšem nejen momentálně nejžádanější dřevinou na trhu českých producentů, ale zakládání porostů smrku vychází také nejlevněji, což může být pro příjemce dotace více motivující než očekávaný výnos ze dřeva ve vzdálené budoucnosti. Založení smrkového porostu je levnější v důsledku relativně nízkých nákladů na zajištění (ochrana proti zvěři) i nízké ceně sazenic.

TAB. Z-7 Přehled o ploše v ha, na kterou bylo zažádáno na opatření Lesnictví HRDP v roce 2005 a složení vysazovaných porostů

Lesnictví	Plocha v ha		
	Soukromé subjekty	Věřejné subjekty	Celkem
Jehličnatý	67	12	79
Listnatý	66	30	96
Směšený	400	84	483
Celkem	533	126	658
Zalesňování zemědělské půdy			
Rychle rostoucí dřeviny	15	-	15
CELKEM	548	126	673

Zdroj: IS SZIF (k 31.12.200R)⁴⁹⁰

Pozn. k tabulce Z-5: Rozdělení porostů na jehličnaté a listnaté je stanoveno dle závazných monitorovacích tabulek navržených Evropskou komisí. Za jehličnatý nebo listnatý porost v jednotlivém bloku/dílu se považuje takový, ve kterém je méně než 25% zastoupení druhého druhu. V jiném případě je porost posuzován jako směšený.

4) Nedochozí k žádoucímu zalesňování orné půdy

Nemožnost opakovaného zalesnění

Dotace je v HRDP poskytována pouze na jednorázové zalesnění, což zřejmě přispívá, spolu s jinými faktory, k malé atraktivitě zalesňování *orné* půdy oproti *travním* porostům. V případě *orné* půdy jsou doporučovány přípravné pionýrské dřeviny (bříza, osika, jeřáb), které poskytnou kryt cílovým (následně vysázeným) hospodářským dřevinám⁴⁹¹. Jednorázová dotace na výsadbu však tomuto postupu zalesňování neodpovídá.

Limit 0.5 ha

Současně je problémem nastavení titulu v HRDP podmínka, že pozemky pod 0.5 ha musí přiléhat k existujícímu lesu. Je tím znemožňováno financování drobných lesíků a remízků, které by rozčlenily velké lány polí. Tyto by mohly být prvky ÚSES.

Postoje k *orné* půdě

Snížení podílu *orné* půdy je deklarovaným cílem státní zemědělské politiky. V praxi však naráží na mnohé bariéry. Mnozí zemědělci či obyvatelé venkova vnímají snižování ploch *orné* půdy (ať již zatravněním či zalesněním) negativně. Oproti tomu zalesnění *travního* porostu venkovským obyvatelstvem negativně vnímáno není. V některých případech se proti zalesnění *orné* půdy postaví státní orgán ochrany zemědělského půdního fondu.

⁴⁹⁰ In: MZe ČR (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2005. MZe ČR, Praha, p. 24.

⁴⁹¹ Košulič, M. st. (2005): Ještě k zalesňování zemědělských půd. In: Lesnická práce. r. 83, č. 3, p. 24-26, staženo z <http://lesprace.silvarium.cz/content/view/246/246/8/>.

Košulič M. st. (2006): Geneticko-ekologické aspekty při zakládání lesa na nelesních půdách. In: Neuhöferová, P. (ed.): Zalesňování zemědělských půd, výzva pro lesnický sektor. Sborník z konference konané 17.1.2006 v Kostelci na Č. Lesy pořádané KPL FLE ČZU v Praze a VS Opočno VÚLHM Jíloviště Strnady.

Nedocház

ště i před 1
rodná půda r
de, v oblasti
hlediska fur
foto by moh
elkových fin

Vyskytují

některých
hlediska záj
ostliny, živo
Deklarovaným
jodiverzity k
výjimečnou
začátku proce

Konfliktní bý
vyjádření org
požadováno v
a časová výlc

Co se identifi
dokonalé zm
komplexních
výčet biotopů
pravidlech pr

Svou roli mů
významu nem
vlastníkovi v
pomocí by b
žadatele, která

⁴⁹² Vitner, Č. (2006): Závěrečná zpráva

⁴⁹³ Dohnanský, J. (2006): Zalesňování zemědělských půd

Višňák, I. (2003): Zalesňování zemědělských půd

Sborník z celostátního dne zemědělských půd

Vitner, Č. (2006): Zalesňování zemědělských půd

p. 51-59; Hlaváč, V., Červinka, J. (2006): Zalesňování zemědělských půd

přírody; r. 61, č. 3, p. 24-26, staženo z <http://lesprace.silvarium.cz/content/view/246/246/8/>.

⁴⁹⁴ Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2005. MZe ČR, Praha, p. 24.

⁴⁹⁵ Židek, V. et al. (2006): Zalesňování zemědělských půd, výzva pro lesnický sektor. Sborník z konference konané 17.1.2006 v Kostelci na Č. Lesy pořádané KPL FLE ČZU v Praze a VS Opočno VÚLHM Jíloviště Strnady.

5) Nedochozí k dostatečnému zalesňování v 1-3 vegetačním lesním stupni (VLS)

Ještě i před fungováním HRDP, v době národních dotací, bylo zřejmé, že pro 1-3 VLS (často úrodná půda nížin a nižších pahorkatin), byly dotace na zalesňování málo atraktivní⁴⁹². Přesto právě zde, v oblastech nejintenzivnějšího zemědělského hospodaření, by zalesnění nejvíce prospělo z hlediska funkce protierozní, vodohospodářské, biodiverzity i z hlediska rekreace obyvatelstva. Proto by mohlo být zváženo navýšení částky na zalesnění pro tato území, za podmínek stejných celkových financí pak různě vysoké částky v závislosti na VLS.

6) Vyskytují se konflikty žadatelů se státní ochranou přírody⁴⁹³

V některých případech jsou dotace žádány na zalesnění travních porostů, které jsou cenné z hlediska zájmů ochrany přírody. Žadatelé je dotace zamítne, neboť na lokalitě se vyskytují rostliny, živočichové nebo společenstva významná z hlediska ochrany přírodní rozmanitosti. Deklarovaným cílem opatření *Zalesňování zemědělské půdy* je ovšem, m.j., také „posílení biodiverzity krajiny“⁴⁹⁴. Určitým řešením je stanovení jasných podmínek ohledně travních porostů s výjimečnou biodiverzitou a komunikace zmíněných podmínek všemi složkami státní správy od začátku procesu.

Konfliktní bývají často případy zalesňování pozemků pod 0.5 ha přiléhajících k lesu. Zde není vyjádření orgánu ochrany přírody vyžadováno na začátku administrativního procesu. Je však požadováno v okamžiku vyjímání ze zemědělského půdního fondu (územní řízení), kdy celý proces (a časová výloha žadatele) je v dosti pokročilém stavu.

Co se identifikace travních porostů cenných z hlediska ochrany přírody týče, optimální by bylo dokonalé zmapování a znalost lokalit. Příležitostí by mělo být vybudování a otevřenost komplexních informačních systémů o kulturní krajině⁴⁹⁵. Jinou možností je taxativně uvedený výčet biotopů, které nemohou být zalesňovány (či pouze po provedení biologického hodnocení) v pravidlech pro dotace.

Svou roli může sehrát i osvětová činnost, tj. objasnění chráněných hodnot, o jejichž existenci a významu nemusí mít mnohý vlastník pozemku žádnou představu. Jinou možností je nabídnout vlastníkovvi v rámci pozemkových úprav pozemek, který je možno bez omezení zalesnit. Další pomocí by bylo, kdyby se orgány státní správy pokusily vyhledat jinou dotaci vhodnou pro žadatele, která by znamenala příjem ze zachování pozemku ve stavu travního porostu.

⁴⁹² Vitner, Č. (2005): Ekonomický nástroj: dotační tituly na zalesňování zemědělské půdy. In: Moravec, J. (ed.): Závěrečná zpráva o řešení projektu VaV/610/01/03., IREAS, Praha, nepubl., p. 990.

⁴⁹³ Dohnánský, T. (2003): Materiální a organizační předpoklady a podmínky rozsáhlejšího zalesňování. In: Zalesňování zemědělské půdy. Sborník z celostátního semináře konaného dne 10.9.2003 v hotelu Měřín, s. 40; Višňák, I. (2003) Zalesňování zemědělských pozemků ve správě PF ČR. In: Zalesňování zemědělské půdy. Sborník z celostátního semináře konaného dne 10.9.2003 v hotelu Měřín, p. 18;

Vitner, Č. (2006): Vyhodnocení a návrh doplnění ekonomických nástrojů využitelných pro oblast ochrany přírody - zalesňování zemědělských půd. In: Moravec, J. (ed.): Výdajové programy v politice přírody a krajiny. IREAS, Praha, p. 51-59;

Hlaváč, V., Červenka, M. (2006): Zalesňování zemědělských půd - šance nebo hrozba pro ochranu přírody. In: Ochrana přírody, r. 61, č. 6, p. 179-181;

Hlaváč, V., Hofhanzl, A., Červenka, M., Beran, V. (2006): Zalesňování zemědělských půd z pohledu ochrany přírody. In: Neuhöferová, P. (ed.): Zalesňování zemědělských půd, výzva pro lesnický sektor. Sborník z konference konané 17.1.2006 v Kostelci na Č. Lesy pořádané KPL FLE ČZU v Praze a VS Opočno VÚLHM Jiloviště Strnady.

⁴⁹⁴ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 3.4 Lesnictví, část Cíle opatření

⁴⁹⁵ Židek, V. et al. (2003): Výstavba komplexního informačního systému o kulturní krajině a využití tohoto systému při podpoře rozhodování. In: Kulhavý, J. et al. (ed.): Sborník významných výsledků institucionálního výzkumu LDF MZLU v Brně, řešeného v letech 1999-2004. LDF MZLU, Brno.

6 ZÁVĚR

Dotační titul *Zalesňování zemědělských půd* v rámci HRDP přispěl k vytváření obnovitelného zdroje, který může mít v budoucnosti rostoucí význam. Rovněž přispěje k zlepšení bilance CO₂ v souvislosti se závažnou environmentální problematikou změny klimatu. Oproti deklarovanému cíli plochy zalesnění však titul neplnil v letech 2004 a 2005 plánovaná očekávání. S nejvyšší pravděpodobností je nesplní ani v roce 2006.

Tento nástroj vykazuje slabiny také vzhledem k dalším dílčím cílům a záměrům. Nedochozí k zalesňování orné půdy (převažuje zalesňování travních porostů). Nizké je zalesňování v oblastech s malým podílem lesa, kde by bylo zalesnění nejvíce žádoucí z hlediska regionálních potřeb obnovitelných zdrojů i z hlediska ekologické rovnováhy krajiny.

V titulu nejsou dostatečně zohledněny rozdíly v nákladech na zalesnění (vč. alternativních nákladů) mezi listnatými a jehličnatými dřevinami a různými VLS (pro zalesnění dubem v nízkých VLS je dotace nedostatečně motivující).

Omezující je také požadavek minimální plochy 0,5 ha pro zalesnění, pokud pozemek nepřiléhá k lesu. Vyskytují se konflikty žadatelů se zájmy státní ochrany přírody a krajiny v případě žádostí o zalesnění travních porostů s cennou biodiverzitou. Tyto konflikty by mohly být částečně redukovány lepší informovaností, jasným vymezením podmínek a identifikací chráněného veřejného zájmu a lepší spoluprací složek státní správy.

PŘÍLOHA

DOPLNĚNÍ

Operační
Shrnutí

Druhým
možnost
Protože
HRDP 2

V OP-Z
Operační
Adminis
(SZIF) 1
Zalesňov
celkem 4

Žádosti
pro tento
pouze 15
byla vyř
v roce 20

DOPLNĚNÍ

Dotace n
v období
Štručné:

Před za
vládních
č.505/200
zeměděl
Před roke
na základ

⁴⁹⁶ Pozn.: o
která žádos
⁴⁹⁷ MZe (20

PŘÍLOHA

DOPLNĚK Z-1:

Operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství pro období 2004-2006.

Shrnutí

Druhým českým programem rozvoje venkova, který obsahoval (relativně ovšem menší) dotační možnosti na zalesnění zemědělsky nevyužívaných půd byl Operační program Zemědělství (OP-Z). Protože v textu byla pozornost soustředěna na zalesňování zemědělských půd prostřednictvím HRDP 2004-2007, případně PRV 2007-2013, zmiňme alespoň základní fakta o OP-Zemědělství.

V OP-Z byla dotace, na rozdíl od HRDP, nenároková. Systém monitoringu a hodnocení byl u Operačního programu podrobnější, což vyplývalo z jeho charakteru výběrového dotačního titulu. Administrátorem dotací byl, stejně jako v případě HRDP, Státní zemědělský intervenční fond (SZIF) na úrovni NUTS II.⁴⁹⁶ Byl stanoven minimální limit projektu 0,5 ha. Podopatření, *Zalesňování zemědělsky nevyužívaných půd*, s evidenčním číslem 1.3.4, bylo součástí skupiny celkem 4 lesnických titulů v rámci OP-Z.

Žádosti v letech 2004 a 2005 zůstaly pod plánovanou úrovní. Z celkové alokace veřejných financí pro tento titul pro léta 2004-2006 bylo vyčerpáno („zazávkováno“) v letech 2004 a 2005 zatím pouze 15 %. V roce 2005 bylo vydáno 9 kladných Rozhodnutí na 10 žádostí. Jenom jedna žádost byla vyřazena po administrativní kontrole. Kladná rozhodnutí představovala dotaci 5 041 000 Kč v roce 2005, což bylo 34 % alokace pro rok 2005.⁴⁹⁷

DOPLNĚK Z-2

Dotace na zalesňování zemědělských půd v období před vstupem do EU a přijetím HRDP v období 1994 - 2003

Stručné shrnutí

Před zavedením programu HRDP bylo zalesnění zemědělských půd prováděno na základě vládních vyhlášek. Poslední vyhláška platná před vstupem do evropských struktur byla vyhláška č.505/2000 Sb. Tato vyhláška stanovila podpůrné programy k podpoře mimoprodukčních funkcí zemědělství, k podpoře podílejících se na udržování krajiny a k podpoře méně příznivých oblastí. Před rokem 1997, před přijetím zákona č.252/1997 Sb. o zemědělství, byly prostředky poskytovány na základě Zásad, které schvalovalo Ministerstvo zemědělství ČR a Ministerstvo financí ČR.

⁴⁹⁶ Pozn.: oproti tomu, v případě HRDP přijímala žádosti nejprve podřízená lokální Zemědělská agentura (ZA-PÚ), která žádost postupovala na regionální odbor SZIF (pro NUTS II).

⁴⁹⁷ MZe (2006): Výroční zpráva o OP Zemědělství v ČR za rok 2005, p. 12.

DOPLNĚK Z-3:

Zpráva o stavu lesa a lesního hospodaření v ČR v roce 2005
Citace textu ze str. 105

Výběr půd pro zalesnění

„Při výběru půd a stanovišť, vhodných ke změně využití půdy je nutno vyjít nejen z hledisek produkčně zemědělských, ale také z ostatních mimoprodukčních funkcí, které půda plní v rámci ochrany přírody (retenční, pufrční, transportní, asanační apod.)

Podle záměru vlastníka může jít při zalesňování zemědělských půd nejen o tvorbu lesních porostů, ale i remízků, krajinářsky či ekologicky opodstatněných skupin vysoké či nízké zeleně, zakládání lignikultur, zasakovacích pásů, větrolamů apod. Při výběru ploch k zalesnění je třeba brát v úvahu především místní generel či projekt ÚSES - rozmístění biocenter a vedení biokoridorů. Je chybou se domnívat, že vhodnými pozemky k zalesnění jsou nelesní enklávy v lesních komplexech a v jejich okrajích. Právě naopak tyto pozemky by se zalesňovat pokud možno neměly. Jedná se zpravidla o nejčinnější ekotonová prostředí z hlediska biodiverzity a velmi cenné plochy pro zvěř.“

TAB Z-8

Zalesnění zemědělské půdy dotované v rámci restrukturalizace rostlinné výroby,
2001-2005

Vlastnictví	2001		2002		2003		2004*		2005	
	ha	dotace v mil. Kč	ha	dotace v mil. Kč	ha	dotace v mil. Kč	ha	dotace	ha	dotace v mil. Kč
Soukr.	766	36,6	821	32,3	700	28,2	-	-	344	27
Obecní	327	16,7	382	13,8	240	10,6	-	-	149	9
Ostatní	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Celkem	1 091	53,3	1 203	46,1	940	38,8	-	-	493	36

*V důsledku změn systému poskytování žádostí na období 2004-2006 byly žádosti o dotace v r. 2004 pouze přijaty. Rozhodnutí a výplaty byly uskutečněny až v r. 2005.

Zdroj: MZe ČR In: Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha, Tab. B.4.10, p. 342.

TAB Z
Obno

Dř

Za
ce

(v ha)

z toho

opako

přiroz

ehlič:

z toho

smrk

jedle

boro

mod

listna

z toho

dub

buk

lípa

topo

*Přiro

do př

Zdroj:

B.4.8.

TAB

Vým

F

1966

1967

1968

1969

1970

1971

1972

1973

1974

1975

Zdro

Praha

TAB Z-9
Obnova lesa, 2000-2005

Dřeviny	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Zalesňování celkem	21 867	19 109	18 120	17 164	19 042	18 318
(v ha)						
z toho:						
opakovaná obnova	4 371	3 934	3 212	3 284	2 766	2 776
přirozená obnova*	3 422	2 956	3 940	4 230	4 802	4 010
jehličnaté	13 910	12 533	11 730	10 974	12 339	11 658
z toho:						
smrk	9 479	8 211	7 941	7 333	8 495	7 910
jedle	895	801	923	937	1 032	929
borovice	2 597	2 720	2 267	2 223	2 361	2 388
modřín	739	570	417	350	327	268
listnaté	7 957	6 576	6 390	6 190	6 703	6 660
z toho:						
dub	2 428	2 033	1 780	1 910	1 965	1 935
buk	3 386	2 908	3 143	3 032	3 406	3 275
lípa	397	286	264	236	237	283
topol a osika	46	47	61	84	50	78

*Přirozená obnova se do "Zalesňování celkem" nepočítá. Od r. 2002 se z důvodu změn v metodice do přirozené obnovy započítává i obnova pod porostem (původně se započítávala jen obnova na holině).

Zdroj: ČSÚ, ČÚŽK In Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha, Tab. B.4.8, p. 340.

TAB Z-10
Výměra lesní půdy k 31.12., 1966-2005

Rok	ha	Rok	ha	Rok	ha	Rok	ha
1966	2 598 672	1976	2 614 619	1986	2 626 769	1996	2 630 993
1967	2 600 859	1977	2 616 157	1987	2 627 580	1997	2 631 802
1968	2 603 621	1978	2 619 025	1988	2 628 616	1998	2 633 819
1969	2 604 887	1979	2 622 749	1989	2 629 418	1999	2 634 470
1970	2 605 968	1980	2 624 459	1990	2 629 905	2000	2 637 290
1971	2 606 762	1981	2 626 660	1991	2 629 715	2001	2 638 917
1972	2 607 147	1982	2 625 917	1992	2 629 075	2002	2 643 058
1973	2 610 505	1983	2 626 142	1993	2 628 628	2003	2 644 168
1974	2 607 826	1984	2 626 090	1994	2 629 502	2004	2 645 737
1975	2 613 098	1985	2 626 716	1995	2 630 129	2005	2 647 416

Zdroj: ČSÚ, ČÚŽK In: Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha, Tab. B.4.1, p. 335.

TAB Z-11
Rekonstruovaná přirozená, současná a doporučená skladba lesů v r. 2005

Skladba lesů (v % porostní půdy)	Smrk	Jedle	Boro vice	Modřín	Ostat ní jehl.	Celkem	Dub	Buk	Habr
Přirozená	11,2	19,8	3,4	0,0	0,3	34,7	19,4	40,2	1,6
Současná	53,1	0,9	17,2	3,9	0,2	75,3	6,6	6,6	1,2
Doporučená	36,5	4,4	16,8	4,5	2,2	64,4	9,0	18,0	0,9
Skladba lesů (v % porostní půdy)	Jasan	Javor	Jilm	Bříza	Lípa	Olše	Ostatní list.	Sa list.	Holina
Přirozená	0,6	0,7	0,3	0,8	0,8	0,6	0,3	65,3	0,0
Současná	1,2	1,1	0,0	2,9	1,0	1,5	1,5	23,7	1,0
Doporučená	0,7	1,5	0,3	0,8	3,2	0,6	0,6	35,6	0,0

Zdroj: ÚHÚL In: Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha, Tab. B.4.4, p. 337.

TAB Z-14
Rozloha a vlastnické poměry lesů k 31.12., 1996-2005

Rok	Lesní půda celkem (ha)	v tom lesy							
		státní		měst a obcí (ha)	%	fyzickýc h osob (ha)	%	ostatní (ha)	%
		ha	%						
1996	2 630 993	1 753 485	66,6	315 070	12	494 938	18,8	67 500	2,6
1997	2 631 802	1 736 248	66	326 160	12,6	504 818	19,2	59 576	2,2
1998	2 633 819	1 710 663	64,9	342 080	13	521 006	19,8	60 070	2,3
1999	2 634 470	1 695 546	64,4	344 223	13,1	534 606	20,3	60 095	2,2
2000	2 637 290	1 683 540	63,8	358 853	13,6	547 182	20,8	47 715	1,8
2001	2 638 917	1 649 852	62,5	379 843	14,4	558 576	21,2	50 646	1,9
2002	2 643 058	1 627 751	61,6	390 981	14,8	567 606	21,5	56 720	2,1
2003	2 644 168	1 627 776	61,6	397 400	15	560 463	21,2	58 529	2,2
2004	2 645 737	1 617 323	61,1	399 471	15,1	562 295	21,3	66 648	2,5
2005	2 647 416	1 612 451	60,9	402 151	15,2	566 377	21,4	66 437	2,5

Zdroj: ČSÚ, CÚZK In: Cenia (2006): Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006. MŽP ČR/ČSÚ, Praha, Tab. B.4.7, p. 339.

EKO
ÚVO

Agroer
podpoi
krajiny
intenzí
finanči
naopak
záležit
podílel

Opatře
tých
agroen
funguj
agroen
2007-2
V rámc
(miliar

Na HR
v násle

Sousta

1 C

A) P

1) Kte
legisla

⁴⁹⁸ v ofic
agro-env
užívá sp
agroenv.
opatření
nazývat
⁴⁹⁹ MZe
Tab. 28,

EKONOMICKÝ NÁSTROJ:

AGROENVIRONMENTÁLNÍ OPATŘENÍ v Horizontálním plánu rozvoje venkova pro období 2004-2006

ÚVOD

Agroenvironmentální opatření je skupina dotačních titulů spojených se zemědělskou činností. Mají podpořit zemědělské hospodaření šetrné vůči životnímu prostředí a zajistit vhodnou péči o složky krajiny. Tyto dotace mají také poskytnout zdroj příjmu zemědělcům, který je alternativou vůči intenzivní produkci. Zemědělci se dobrovolně zavazují k plnění určitých podmínek a dostávají za to finanční podporu. Plnění podmínek může znamenat určitou aktivní činnost po dobu 5 let, anebo naopak zdržení se určité aktivity po stejnou dobu. Agroenvironmentální program je převážně záležitostí sektoru zemědělství a v působnosti MZe ČR. Na sestavení náplně opatření se však podílel i sektor životního prostředí, tedy MŽP a jeho organizace.

Opatření typu agroenvironmentálního programu fungují v České republice již od 2. poloviny 90-tých let. Rovněž v rámci předvstupní pomoci EU byla regionálně testována některá agroenvironmentální opatření v programu SAPÁRD. Avšak ve své současné komplexní podobě funguje tento program teprve od vstupu ČR do Evropské unie v roce 2004. V letech 2004-2006 jsou agroenvironmentální opatření součástí *Horizontálního plánu rozvoje venkova* (HRDP). V letech 2007-2013 budou agro-environmentální opatření⁴⁹⁸ součástí *Programu rozvoje venkova ČR* (PRV). V rámci HRDP (2004-2006) činily alokace na agroenvironmentální opatření zhruba 3,3 mld. (miliardy) Kč ročně.⁴⁹⁹

Na HRDP bude v období 2007-2013 navazovat *Program rozvoje venkova ČR* (PRV). PRV bude v následujícím textu příležitostně zmiňován, jeho rozbor však není náplní této práce.

Soustava otázek:

1 CHARAKTERISTIKA NÁSTROJE A JEHO CÍLE

A) Popis hlavních charakteristik nástroje

1) Který právní předpis definuje zavedení nástroje (konkrétní odkaz na evropskou i národní legislativu)?

⁴⁹⁸ v oficiálních dokumentech veřejné správy se mluví zpravidla o (souboru) agroenvironmentálních *opatření*, nikoliv o agro-environmentálním *programu*. Slovo *program* (zahrnující celý soubor jednotlivých opatření a podopatření) se užívá spíše v teoretických diskusích. V našem textu budeme termíny agroenvironmentální *opatření* (AEO) a agroenvironmentální *program* používat ve stejném smyslu, tj. ve smyslu souboru dotačních opatření. Jednotlivá dílčí opatření, která se liší specifickými podmínkami (omezení hnojení, termín seče, povinnost zasít/zatrávnit atd.) budeme nazývat *podopatření* či *tituly*.

⁴⁹⁹ MZe (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2005. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, Tab. 28, p. 35.

Úroveň evropské legislativy

Zavedení nástroje definuje Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EAGGF) a o změně a zrušení některých nařízení, v platném znění, zejména pak články 22, 23, a 24.

Úroveň národní legislativy

Zavedení nástroje definuje Nařízení vlády č. 242 ze dne 21. dubna 2004, podmínkách provádění opatření na podporu rozvoje mimoprodukčních funkcí zemědělství spočívajících v ochraně složek životního prostředí (o provádění agroenvironmentálních opatření), ve znění pozdějších předpisů, tj. Nařízení vlády č. 542/2004 Sb., ve znění Nařízení vlády č. 119/2005 Sb. a Nařízení vlády č. 515/2005 Sb.

2) Jaká konkrétní instituce je odpovědná za implementaci nástroje (v rozdělení na jednotlivé fáze: příprava, administrace, osvěta, kontrola, koordinace)?

Příprava:

Evropská úroveň: Evropská komise.

Národní úroveň: Ministerstvo zemědělství ČR (MZe)

Administrace:

Státní zemědělský intervenční fond (SZIF), Zemědělské a pozemkové agentury MZe (ZA-PÚ).

Osvěta:

Ministerstvo zemědělství ČR (MZe), Ústav zemědělské a potravinářské informace (ÚZPI), profesní svazy (Agrární komora, Zemědělský svaz, Asociace soukromých zemědělců). V budoucnosti mají hrát významnou úlohu Krajská informační centra pro zemědělství a rozvoj venkova (KIS).

Kontrola: Státní zemědělský a intervenční fond (SZIF)

Koordinace: Ministerstvo zemědělství ČR

3) Jaké jsou hlavní zdroje informací o podmínkách implementace nástroje?⁵⁰⁰

Informace o podmínkách nástroje podávají webové stránky Ministerstva zemědělství ČR (www.mze.cz), SZIF (www.szif.cz) a ÚZPI (www.uzpi.cz).

Základní podmínky byly obsaženy v oficiálním dokumentu *Horizontální plán rozvoje venkova ČR* (do roku 2006), který je k dispozici na internetu (viz výše) anebo v papírové formě. Každoročně byly vydávány *metodiky* k provádění Nařízení vlády č. 242/2004 Sb. Jedná se o *Metodiku k provádění nařízení vlády 242/2004 Sb., o provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění nařízení vlády č. 542/2004 Sb., ve znění Nařízení vlády č. 119/2005 Sb. a ve znění Nařízení vlády č. 525/2005 Sb., kterou vydalo MZe ČR a SZIF v ÚZPI, Praha 2006* (dále jen Metodika).

Průběžně jsou podávány informace v zemědělském odborném tisku (*Zemědělec, Farmář*) a na webových stránkách profesních organizací (Agrární komora ČR, Zemědělský svaz, Asociace soukromých zemědělců).

⁵⁰⁰ Pozn.: v této otázce se ptáme především na podmínky účasti v programu z hlediska potenciálního žadatele. Informacemi o výsledcích a hodnocení programu se zabývají jiné otázky.

4) Kdy byl nástroj poprvé zaveden a jaký je předpokládaný časový rámec pro implementaci nástroje?

Agro-environmentální opatření byla zavedena v rámci HRDP od 1.5.2004 (dnem vstupu do EU). HRDP končí 31.1.2006. Od roku 2007 jsou nabízena agro-environmentální opatření v rámci PRV ČR pro období 2007-2013. Opatření je ovšem 5-letého charakteru a bylo možno do nich nově vstupovat během existence HRDP. V tomto smyslu bude nástroj pokračovat ještě několik let po roce 2006. Také vyplácení má časový posun oproti době podání žádosti.

5) Na které úrovni veřejné správy byl nástroj zaveden (stát, region, obec)?

Opatření zavedena na úrovni celostátní, tj. horizontálně. Výjimečně byla některá dílčí opatření aplikovatelná pouze na určitém území státu, tj. zonálně (opatření na ochranu jeskyň v Moravském krasu).

6) Na jakém územním celku je nástroj uplatňován? (územní vymezení, např. zvláště chráněná území a pod.)

Agroenvironmentální opatření jsou aplikovatelná v zásadě na celém zemědělském území ČR. Některé dílčí (pod) tituly jsou určeny pro vyhlášená zvláště chráněná území (např. některá opatření na údržbu travních porostů). Rovněž v případě titulů *Trvale podmáčené a rašelinné louky* a *Ptačí lokality na travních porostech* byly potenciální lokality, kde může být nástroj uplatněn, předem vymezeny státní ochranou přírody. Územní vymezení je stanoveno také pro opatření pro ochranu jeskyň - týkají se CHKO Moravský kras pouze. Také podtitul užití regionální travní směsi pro titul *Zatravnění orné půdy* vznikl jako týkající se území CHKO Bílé Karpaty pouze.

7) Na jaký cílový subjekt je nástroj zaměřen (např. uživatel pozemku, vlastník pozemku)? (uvedení okruhu žadatelů, příp. ekonomické velikosti subjektu)

Cílovým subjektem jsou uživatelé pozemků, tak jak jsou registrováni v systému LPIS (Land Parcel Information System), který byl zřízen pro v souvislosti s administrací zemědělských dotací. Protože v podmínkách ČR uživatelé pozemků hospodaří z 90% na pronajaté půdě, nelze hovořit o tom, že by systém byl zaměřen na vlastníky. Nárok na dotaci má uživatel registrovaný v LPIS, nikoliv vlastník pozemku. Tento dotační nástroj nerozlišuje mezi velkými a malými subjekty ve smyslu, že by malé subjekty byly zvýhodněny (tak jako je tomu u některých zemědělských dotací v jiných zemích).

Žádost o zařazení do agroenvironmentálního opatření může podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže vlastním jménem a na vlastní odpovědnost zemědělsky obhospodařuje alespoň 5 ha zemědělské půdy vedené v evidenci LPIS. Na území národních parků nebo chráněných krajinných oblastí stačí 2 ha zemědělské půdy vedené v evidenci LPIS. V systému ekologického zemědělství pak stačí 1 ha, v případě pěstování zeleniny nebo speciálních bylin v systému ekologického zemědělství jen 0,5 ha. U vinic a ovocných sadů v systému ekologického zemědělství je požadavek min. 0,25 ha.

V praxi jsou v získávání dotací a zejména v jejich kombinování obvykle obratnější velké hospodářské jednotky zaměstnávající profesionální specializovaný personál s vysokoškolským vzděláním.

8) Jedná se o plošné dotace nárokového typu při splnění určitých podmínek, nebo dotace nenárokového typu? Existují kritéria, dle kterých jsou dotace přidělovány? Jaká je průměrná částka na příjemce (příp. medián)?

Jedná se o plošnou dotaci nárokového typu. Kritériem je tedy splnění podmínek titulu. Všichni žadatelé, kteří se zaváží splnit a splní určité podmínky, obdrží dotaci. Není prováděno výběrové řízení.

Základními podmínkami jsou *Zásady správné zemědělské praxe* (Tyto základní zásady jsou vyjmenovány v *Metodice*). Další podmínky se vztahují ke skupinám opatření či k jednotlivým opatřením a podopatřením.

Kritéria skupin opatření:

Kritéria (podmínky) pro přidělení dotace v opatření „*Ekologické zemědělství*“ (EZ) jsou vymezena zákonem č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství, platném znění, a jeho vyhláškou č. 53/2001, v platném znění. Česká legislativa EZ přitom vychází z Nařízení Rady (ES) č. 2092/1991 a Nařízení Rady (ES) č. 1804/1999. Opatření EZ lze uplatňovat horizontálně, tj. na celém území ČR.

Kritériem pro přidělení dotace v případě celofaremního opatření „*Ošetřování travních porostů*“ (skupina podtitulů) je závazek a dodržení určitého managementu na celé výměře travních porostů, které jsou zemědělským podnikem obhospodařovány. Managementem se zpravidla myslí kosení nebo pastva s připojenými dílčími požadavky. Mezi tyto požadavky patří: maximální intenzita hnojení, doba a způsob kosení, počet dobytka na travním porostu a pod.

Kritériem pro přidělení dotace v případě opatření „*Péče o krajinu*“ (skupina (pod)titulů) je závazek a dodržení určitého managementu jen na části obhospodařovaných ploch zemědělského podniku se specifickými podmínkami.

Kritériem pro „Zonální podopatření“ je také geografická poloha (tyto tituly nelze uplatňovat horizontálně v celé ČR a jsou platné pouze v jasně vymezených územích chráněných krajinných oblastí).

Od roku 2007, v rámci nového programu PRV, budou mezi základními podmínkami pro agroenvironmentální dotace také tzv. *podmínky křížového souladu (cross compliance)*.

Průměrná částka

Průměrné částky mají jen omezenou vypovídací hodnotu, neboť existuje velká rozdílnost opatření a značné rozdíly mezi plochami skupiny velkých zemědělských podniků a skupiny fyzických osob. Pokud však budeme počítat, že v r. 2005 byly rozděleny zhruba 3 mld. Kč mezi cca 9000 žadatelů⁵⁰¹, dospějeme k částce cca 333 000 Kč na žadatele.

Pozn.: Většina (zhruba 84%) těchto finančních prostředků bylo zažádáno⁵⁰² na skupinu titulů *Ošetřování travních porostů* (kosení, pastva), tj. 1 887 miliónů Kč, a na titul *Pěstování meziplodin*

⁵⁰¹ „... celkem zažádalo 9029 žadatelů na celkovou plochu 1,168 mil ha. Celkem bylo zažádáno na AEO o více než 3,296 mld. Kč ...“, In: MZe ČR (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP za rok 2005, p. 9.

⁵⁰² termín „zažádáno“ znamená, že zemědělci v době zprávy ještě celkovou částku nemuseli obdržet (některé žádosti mohou být také neoprávněné. Přestože celková obdržená částka bude o něco nižší než uvedených 3 296 miliónů, nebude patrně nižší než 3 miliardy Kč (dle zkušenosti z předcházejícího roku).

(výše mil. z
9) J:
Žád
•
•
•
•
Žád
•
10)
Nás
11)
Agri
Pod
- ek
- in
Cel
(4 t
s rů
503 I
504 J
505 N
(20C
Sb.,
506

(výsev a zaorání určených druhů meziplodin), tj. 880 miliónů Kč. (Tyto dvě položky činily 2 767 mil. z celkem 3 296 miliónů Kč žádaných v rámci agro-environmentálních opatření v r. 2005).⁵⁰³

9) Jaký je postup/proces přidělování prostředků (od podání žádosti po získání prostředků)?

Žádost o zařazení

- Žadatel může být zařazen do příslušného agroenvironmentálního opatření (AEO) vždy na období 5 kalendářních let (Plnění podmínek opatření se posuzuje po celé pětileté období). Pětileté období začíná u všech opatření 1. ledna prvního kalendářního roku, s výjimkou opatření meziplodiny a biopásy, u nichž začíná 1. dubna.
- *Žádost o zařazení* se podává na formuláři vydaném SZIF (formulář je k dispozici na ZA-PÚ⁵⁰⁴ a na stránkách www.szif.cz). Žádost obsahuje závazek dodržovat *Zásady správné zemědělské praxe* a také závazek dodržovat náležitostí, které jsou explicitně vyjmenovány u výkladu podmínek jednotlivých AEO.
- *Žádost o zařazení* se podává na ZA-PÚ (Zemědělská agentura a pozemkový úřad) v jednom vyhotovení s úředně ověřeným podpisem žadatele, případně zástupce jeho statutárního orgánu na 4. straně žádosti o zařazení pod čestným prohlášením.
- Součástí žádosti o zařazení do AEO je vždy mapa půdních bloků/dílů se zákresem bloků/dílů, které mají být předmětem dotace. Tuto mapu poskytuje ZA-PÚ.

Žádost o poskytnutí dotace

- Po zařazení do agroenvironmentálního opatření musí žadatel v průběhu pětiletého opatření každoročně ve lhůtě od 1.4. do 30.4. doručit na ZA-PÚ *Žádost o poskytnutí dotace* na formuláři SZIF, aby dostal zapláceno.
- SZIF nekontroluje právní důvody užívání pozemku. Žadatel si musí sám zajistit, aby užíval pozemek po stanovenou dobu 5 let a aby registrace (užívání) v LPIS byla na jeho jméno.

10) Směřuje nástroj k udržení současného stavu, nebo ke zlepšení stavu přírody a krajiny?

Nástroj má směřovat k **zlepšení** stavu přírody a krajiny.

11) Jaká jednotlivá opatření jsou z nástroje hrazena?

Agroenvironmentální opatření programu HRDP se v r. 2005 a 2006 dělila na tyto tituly⁵⁰⁵:

Podopatření: Šetrné způsoby hospodaření

- ekologické zemědělství
- integrované systémy pěstování ovoce nebo révy vinné⁵⁰⁶

Celofaremní podopatření: ošetřování travních porostů

(4 typy managementu, tj. kosení, pro louky a 2 typy managementu, tj. pastva, pro pastviny, s různou výší dotace)

⁵⁰³ In: MZe ČR (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP za rok 2005.

⁵⁰⁴ Zemědělská agentura a pozemkový úřad MZe (ZA-PÚ) jsou metodicky řízeny SZIF.

⁵⁰⁵ MZe ČR (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP za rok 2005. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 15. MZe (2006): Metodika k provádění nařízení vlády č. 242/2004, o provádění agroenvironmentálních opatření ve znění NV č. 542/2004 Sb., ve znění NV č. 119/2005, ve znění nařízení vlády č. 515/2005 Sb.. Ministerstvo zemědělství ČR/SZIF, Praha, p. 7.

⁵⁰⁶ Pozn.: Tituly „Integrované systémy ...“ nebyly nabízeny v r. 2004.

Podopatření péče o krajinu

- tj. skupina titulů s jednotlivými (pod)tituly:
- zatravňování orné půdy
 - tvorba travnatých pásů na svažitých půdách
 - pěstování meziplodin
 - trvale podmáčené louky a rašelinné louky
 - ptačí lokality na travních porostech
 - biopásy

Zonální podopatření:

- osevni postup v ochranných zónách jeskyní

Upozornění: Přestože termínů *opatření*, *podopatření*, *titul* a *podtitul* se někdy v praxi používá dosti volně, přesné rozlišení *opatření vs. podopatření* má význam v procesu řízení tohoto dotačního systému. Mezi „podopatřeními“, viz text výše, schvaluje finanční přesuny oproti očekávaným alokacím monitorovací výbor programu na vnitrostátní úrovni. Pokud by bylo třeba přesunovat finance mezi „opatřeními“ (např. AEO a Lesnictví), musela by toto schválit Evropská komise.

Program rozvoje venkova ČR (PRV ČR) pro 2007-2013 (PRV)

PRV předpokládá určité rozšíření dotovaných aktivit oproti HRDP. Pravděpodobně bude zařazen titul pro *integrovane⁵⁰⁷ pěstování zeleniny*. Ošetřování travních porostů bude rozšířeno na 10 způsobů managementu, včetně (pod)titulu *nehnojené mezofilní a vlhkomilné louky* a také *suché stepní trávníky*. Ve skupině zatravňování orné půdy bude (pod)titul *zatravňování orné půdy podél vodního toku*. Jednotlivé (pod)tituly nebyly na přelomu 2006/2007 ještě definitivně schváleny.

B) Důvody a cíle zavedení nástroje

12) Jaké jsou hlavní cíle spojené se zavedením nástroje?

Pozn: Deklarovaný cíl programu má pro jakékoliv vyhodnocení či analýzu klíčový význam. Máme-li hodnotit úspěšnost programu, z jakéhokoliv pohledu, musíme vědět, jaký byl jeho cíl. Cíl by měl být jasně deklarován v programu. Nestanovení cíle nebo nejasné stanovení cíle by bylo významnou slabinou sestavení (designu) programu. Je-li cíl deklarován můžeme hodnotit implementaci (realizaci, uskutečnění) programu oproti stanovenému cíli.

V programovém dokumentu HRDP jsou níže uvedené deklarované cíle obsaženy v různých kapitolách a částech, což snižuje přehlednost. V tomto textu se snažíme uceleně zachytit jak kvantitativně (číselně), tak kvalitativně (verbálně) deklarované cíle AEO opatření a jednotlivých (pod)titulů. Částka *kvantifikovaný cíl* je převzata z popisu strategie dokumentu HRDP, zatímco částka *očekávaný rozsah* je převzata z přehledu titulů v opatření v dokumentu HRDP.

Cíle (celé) skupiny AEO

Obecně je v HRDP deklarováno, že AEO mají podpořit způsoby využití zemědělské půdy, které jsou v souladu s ochranou a zlepšením životního prostředí, krajiny a jejich vlastností. Dále je deklarováno, že AEO podporují zachování obhospodařovaných území vysoké přírodní hodnoty, přírodních zdrojů, biologické rozmanitosti a údržbu krajiny.⁵⁰⁸

⁵⁰⁷ Pozn: „Integrovaný“ způsob pěstování bychom mohli nahlížet jako jakýsi mezistupeň mezi ekologickým a konvenčním zemědělstvím, přičemž blíže má pravděpodobně ke konvenčnímu.

⁵⁰⁸ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 3.3 Agroenvironmentální opatření, část 3.3.1, Charakteristika opatření. **Pozn.: V případě dokumentu HRDP úmyslně neuvádíme stránky, ale pouze kapitolu a část. Čtenář může mít verze HRDP staženy z různých webových zdrojů, kde se stránkování liší.**

Více sp

Opatření

-
-
-
-

Cíle je

Kromě
uvádí ta

Pozn: F
krmiv,
zemědě
jsou na

Titul E

Kvantif

-

Očekáv

V části

„Základ
(půda,
úkol
které b
vyvážen
zemědě

Zestruč

-
-

⁵⁰⁹ Horiz

3.3.2.1 C

⁵¹⁰ Zdroj

3.3.7. Pře

podstatně

ekologičl

rámce HI

⁵¹¹ Horiz

⁵¹² Pozn:

ovocnářs

⁵¹³ Zdroj

Přehled t

Více specificky jsou cíle skupiny AEO deklarovány následovně:

Opatření mají řešit především:⁵⁰⁹

- zrychlený odtok vody z krajiny
- problémy eroze půdy
- podporu ekologické stability krajiny
- zachování a zvýšení biologické různorodosti na zemědělsky využívané půdě

Cíle jednotlivých titulů

Kromě cílů pro celou skupinu AEO, každý titul či podtitul má definovány své vlastní cíle. HRDP uvádí také *očekávaný rozsah* jednotlivých titulů či podtitulů⁵¹⁰.

Pozn: Při uvažování o cíli, je třeba si uvědomit, že cílem AEO dotace není produkce potravin či krmiv, tedy alespoň produkce sama o sobě. Produkce potravin je pochopitelně klíčovým posláním zemědělství. Nicméně částku dotace AEO získává zemědělec za ohledy/omezení nebo služby, které jsou nad rámec současného standardu konvenčního zemědělství.

Titul Ekologické zemědělství (EZ)

Kvantifikovaný cíl:

- do ekologického zemědělství se zapojí 8% zemědělské půdy⁵¹¹

Očekávaný rozsah: 375 000 ha

V části *Cíle* je deklarováno pro tento titul:

*„Základním posláním ekologického zemědělství je **ochrana základních složek** životního prostředí (půda, voda, ovzduší, organismy a agroekosystémy), včetně uchování a zvýšení **biodiverzity**. Dalším úkolem EZ je zajištění **bioprodukce** a nového **biotruhu** pro certifikované bioprodukty a biopotraviny které budou uplatněny především na domácím trhu. Cílené podpory by měly pomoci tvorbě **vyvážené struktury** půdního fondu v ekologickém zemědělství a k **dosažení podílu** ekologického zemědělství na celkové výměře ZPF⁵¹² v výši min. 8% (v roce 2002 - 5.3 % ZPF).“⁵¹³*

Zestručíme-li cíle dotace titulu:

- ochrana složek ŽP (půda, voda, ovzduší, organismy a agroekosystémy), vč. zvýšení biodiversity
- podpora bioprodukce a biotruhu (tj. zejména potravinová produkce)

⁵⁰⁹ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 3.3 Agroenvironmentální opatření, část 3.3.2.1 Cíle opatření.

⁵¹⁰ Zdroj citace: Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, Agroenvironmentální opatření, část 3.3.7. Přehled titulů v opatření. **Pozn.:** kromě **očekávaný rozsah** je v HRDP uváděn také **možný rozsah** (pod)titulu, podstatně vyšší částka, která je ve většině případů spíše teoretická a málo pravděpodobná. Např. **možný rozsah** ekologického zemědělství je veškerý zemědělský půdní fond, což je málo pravděpodobné dosáhnout v rámci časového rámce HRDP. Proto je jako cíl brán **očekávaný rozsah**, dle kterého by měly být i rozdělovány finanční alokace.

⁵¹¹ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 2.4 Popis navrhované strategie.

⁵¹² Pozn: ZPF = zemědělský půdní fond, plocha zemědělské půdy (orná půda, travní porosty, chmelnice, vinice, ovocnářství a zahrady).

⁵¹³ Zdroj citace: Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, Agroenvironmentální opatření, část 3.3.7 Přehled titulů v opatření. Pozn: zvýrazněno (**bold**) pro potřeby této práce.

- vyvážená struktura půdního fondu EF (tj. zejména poměr orné půdy a travních porostů v ekologickém zemědělství)

Titul Integrované systémy pěstování ovoce nebo révy vinné

Očekávaný rozsah: 25 000 ha.

V části *Cíle* je deklarováno pro tento titul:

„Základním cílem tohoto titulu je především **ochrana životního prostředí** (půda, voda, ovzduší organismy a agroekosystémy), bude vytvářet prostor pro tvorbu vyváženého a přirozeného prostředí ovocných sadů a vinic s **vyrovnaným druhovým zastoupením rostlin a živočichů** vázaných na tento typ agroekosystému. Kromě toho se bude podílet na produkci surovin (ovoce a hroznů révy vinné), které budou výchozí základnou pro výrobu kvalitních potravin splňujících podmínky **bezpečnosti potravin**, jako jednoho z důležitých prvků společné zemědělské politiky EU.“⁵¹⁴

Zestručníme-li cíle dotace titulu:

- ochrana složek ŽP (půda, voda, ovzduší, organismy a agroekosystémy)
- podpora vyrovnaného druhového zastoupení rostlin a živočichů na vinicích a v sadech
- podpora bezpečnosti⁵¹⁵ produkovaných potravin

Titul Ošetřování travních porostů

Kvantifikovaný cíl:

Do plošných opatření⁵¹⁶ (mimo ekologické zemědělství) vstoupí do konce programovacího období 25 % zemědělské půdy.⁵¹⁷

Očekávaný rozsah: 750 000 ha.

V části *Cíle* je deklarováno pro tuto skupinu podtitulů:

„Cílem je podpořit a zachovat příznivou **extenzifikaci** na travních porostech využívaných pro zemědělskou produkci v rámci celého zemědělského podniku, které jsou ohroženy jak růstem **intenzity hospodaření** tak **degradací** v důsledku **opouštění hospodaření**. Současně je cílem zajistit **údržbu kulturní krajiny** zejména **pastevním chovem** a také na podporu **biologické různorodosti** na **cenných stanovištích**“.⁵¹⁸

Zestručníme-li cíle dotace titulu:

- podpora extenzivního hospodaření na travních porostech, ohrožených intenzifikací na jedné straně a opouštěním na straně druhé
- údržba kulturní krajiny a podpora biologické různorodosti

⁵¹⁴ Zdroj citace: Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, Agroenvironmentální opatření, část 3.3.7 Přehled titulů v opatření. Pozn: zvýraznění (**bold**) pro potřeby této práce.

⁵¹⁵ Pozn.: „Bezpečnost“ se v tomto slova smyslu myslí zejména zdravotní nezávadnost.

⁵¹⁶ Pozn.: Plošným opatřením se myslí, v kontextu dokumentu, dotace **Ošetřování travních porostů**.

⁵¹⁷ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 2.4 Popis navrhované strategie.

⁵¹⁸ Zdroj citace: Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, Agroenvironmentální opatření, část 3.3.7 Přehled titulů v opatření. Pozn: zvýrazněno (**bold**) pro potřeby této práce.

Titul Z:

Očekáv:

V části

„Tento vodu a eroze k zvyšov

Zestruč:

-
-
-

Titul T

Očekáv

V části

.... aby a k tvo Rozděl i reten vzhled

Zestruč

-
-
-
-

Titul P

Očekáv

V části

„Hlavr enviro

⁵¹⁹ Zdro 3.3.7 Pře ⁵²⁰ Zdroj

Titul Zatravňování orné půdy

Očekávaný rozsah: 20 200 ha.

V části *Cíle* je deklarováno pro tento titul:

„*Tento titul má především zpomalit odtok vody z krajiny, který může vyvolávat sezónní nedostatek vody a krátkodobé zvětšené průtoky v tocích... Dalším efektem tohoto titulu bude také snížení rizika eroze půdy. Zvyšování podílu travních porostů v krajině chudé na trvalé kultury přispěje k zvyšování biologické různorodosti a ekologické stability krajiny.*“⁵¹⁹

Zestručníme-li cíle dotace titulu:

- zpomalení odtoku vody z krajiny
- snížení rizika eroze půdy
- zvýšení biologické různorodosti a ekologické stability v krajině chudé na trvalé kultury (tj. zejména v krajině s vysokým podílem zornění)

Titul Tvorba travnatých pásů na svažitéch půdách

Očekávaný rozsah: 20 000 ha.

V části *Cíle* je deklarováno pro tento titul:

„... aby se **zpomalil povrchový odtok** na mírných svazích orné půdy a napomohl protierozní ochraně a k **tvorbě nových stanovišť pro rozvoj biologické různorodosti v oblastech s větším zorněním**. Rozdělením svahů na kratší úseky se zvýší podíl vody, která se vsákne do půdy a tím bude **posílena i retenční schopnost** krajiny. Tento titul navíc podpoří **zvýšení ekologické rovnováhy a lepší vzhled krajiny.**“⁵²⁰

Zestručníme-li cíle dotace titulu:

- zpomalení povrchového odtoku vody a posílení retenční schopnosti krajiny
- nová stanoviště pro biotu oblastí s větším zorněním
- zvýšení ekologické rovnováhy
- zlepšení vzhledu krajiny

Titul Pěstování meziplodin

Očekávaný rozsah: 60 000 ha.

V části *Cíle* je deklarováno pro tento titul:

„*Hlavním cílem pěstování meziplodin je zpomalení odtoku vod na půdě a snížení odpovídajících environmentálních rizik na orné půdě bez vegetačního pokryvu.*“

⁵¹⁹ Zdroj citace: Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, Agroenvironmentální opatření, část 3.3.7 Přehled titulů v opatření. Pozn: zvýrazněno (**bold**) pro potřeby této práce.

⁵²⁰ Zdroj citace: stejně jako pozn. 21.

Rozdělíme-li cíle dotace titulu:

- zpomalení povrchového odtoku vody
- snížení environmentálních rizik na orné půdě bez vegetačního pokryvu

Titul Trvale podmáčené louky a rašelinné louky

Očekávaný rozsah: 2000 ha.

Zde je v deklarovaných cílech titulu v dokumentu HRDP vysvětlen spíše smysl titulu, než přímo cíl.

„Titul se týká ploch na travních porostech, které jsou trvale podmáčené nebo rašelinné. Tato místa je obtížné obhospodařovat běžnou mechanizací, a proto patří mezi nejvíce ohrožená stanoviště ve smyslu zanechávání jejich obhospodařování (neslouží obvykle k produkci krmiv). Vlhké louky bývají v našich podmínkách zpravidla druhově bohaté a značná část rostlin a společenstev vlhkých luk je vzácných a ohrožených. Pravidelná péče o vlhké louky je významná zejména pro populace ptáků (např. bahňáků) a rovněž pro hmyz a obojživelníky. Používání hnojiv na vlhkých loukách prudce snižuje druhovou bohatost. Naopak zanechání obhospodařování vede ke snížení jejich ekologické hodnoty.“⁵²¹

Pozn.: Do titulu trvale podmáčené a rašelinné louky lze zařadit pouze ty louky, které byly takto vymezeny v LPIS⁵²² Ministerstvem zemědělství ČR ve spolupráci s MŽP⁵²³.

Na přímý cíl titulu můžeme z citovaného textu jen usuzovat. Je jím pravděpodobně:

- uchování trvale podmáčených a rašelinných travních porostů, v předem vymezených lokalitách

Titul Ptačí lokality na travních porostech

Očekávaný rozsah: 12 000 ha.

V části Cíle je deklarováno pro tento titul:

„Cílem je udržet a zvýšit populaci těchto ptačích druhů (Pozn. JM: chřástala polního a bahňáků) vytvořením vhodných hnízdních podmínek a dalších podmínek nezbytných pro existenci těchto cenných druhů na příslušných lokalitách. Titul bude směřován zejména do oblastí identifikovaných v rámci zaváděného systému Natura 2000. Lokality budou vymezeny pracovníky MŽP v součinnosti s Českou společností ornitologickou (bude dodán seznam katastrů a v terénu budou určeny dotčené půdní bloky, díly půdních bloků)“⁵²⁴

Pozn.: Titul se týká se pouze travních porostů (předem) identifikovaných jako hnízdní lokality chřástala polního a populací bahňáků.

⁵²¹ Zdroj citace: Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, Agroenvironmentální opatření, část 3.3.7 Přehled titulů v opatření.

⁵²² Land Parcel Identification System - centralizovaný systém evidence půdy obhospodařované zemědělci. Evidují se uživatelé, nikoliv vlastníci. Údaje z katastru nemovitostí nebyly vhodné či postačující pro účely distribuce dotací.

⁵²³ MZe (2006): Metodika k provádění nařízení vlády č. 242/2004, o provádění agroenvironmentálních opatření ve znění NV č. 542/2004 Sb., ve znění NV č. 119/2005, ve znění nařízení vlády č. 515/2005 Sb., Ministerstvo zemědělství ČR/SZIF, Praha, p. 29.

⁵²⁴ Zdroj citace: Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, Agroenvironmentální opatření, část 3.3.7 Přehled titulů v opatření. Pozn: zvýrazněno (bold) pro potřeby této práce.

Zestru

Titul E

Očekáv

V části

„Jední
celé řa
v obdo
nabídk
vázaný

Zestru

Titul C

Kvanti

Očekáv

V části

„Vzhl
mají n
jsou z

Zestru

⁵²⁵ Zdro
Přehled
⁵²⁶ Hori
⁵²⁷ Zdro
⁵²⁸ Pozn

Zestručníme-li cíle dotace titulu:

- udržení a zvýšení populace chřástala polního a bahňáků, v předem vymezených lokalitách, prioritně v lokalitách Natura 2000

Titul Biopásy

Očekávaný rozsah: 15 000 ha.

V části *Cíle* je deklarováno pro tento titul:

„Jedním z negativních důsledků intenzivního hospodaření v krajině je pokles početnosti populací celé řady živočišných druhů. Hlavními příčinami poklesu je zejména nedostatek potravních zdrojů v období od sklizně plodin do jarních měsíců. Hlavním cílem tohoto titulu je zvýšení potravní nabídky a tím podpora rozvoje především ptačích společenstev, ale i ostatní živočišných druhů vázaných na polní stanoviště a ekosystémy spojené s polními lokalitami.“⁵²⁵

Zestručníme-li cíle dotace titulu:

- podpora rozvoje především ptačích společenstev, ale i ostatních živočišných druhů, vázaných na polní stanoviště a spojené ekosystémy, prostřednictvím zvýšení potravní nabídky

Titul Osevní postup v ochranných zónách jeskyní

Kvantifikovaný cíl:

- v rámci regionálně specifikovaných opatření bude ošetřováno 30% ploch cenných stanovišť⁵²⁶

Očekávaný rozsah: 150 ha.

V části *Cíle* je deklarováno pro tento titul:

„Vzhledem k nutnosti snížení obsahu rozpuštěných cizorodých látek v podzemních vodách, které mají negativní dopad na krasové útvary, bude na orné půdě vyloučeno pěstování těch plodin, které jsou z hlediska škod na podzemních krasových jevech vysoce rizikové.“⁵²⁷

Zestručníme-li cíle dotace titulu:

- snížení obsahu cizorodých látek v podzemních vodách v oblasti krasových útvarů prostřednictvím vyloučení pěstování rizikových plodin⁵²⁸

⁵²⁵ Zdroj citace: Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, Agroenvironmentální opatření, část 3.3.7 Přehled titulů v opatření.

⁵²⁶ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 2.4 Popis navrhované strategie.

⁵²⁷ Zdroj citace: stejně jako pozn. 526.

⁵²⁸ Pozn.: týká se kukuřice, do menší míry i ostatních obilovin. Titul byl určen pro oblast CHKO Moravský kras pouze.

13) Jaké jsou environmentální cíle zavedení nástroje? Jsou explicitně deklarovány?

V podstatě všechny kvalitativně vyjádřené cíle uvedené v předcházející otázce jsou environmentální a byly explicitně deklarovány ve výše uvedené formě.

V mnohém případě však nejsou však deklarovány tak, abych jejich splnění bylo ověřitelné či měřitelné.

Program rozvoje venkova ČR pro období 2007-2013 (PRV)

Environmentální priority Národního strategického plánu rozvoje venkova ČR (2007-2013) a Programu rozvoje venkova ČR pro období 2007-2013 (PRV) budou zahrnuty v Ose II (části II) PRV.

14) Jaké je zaměření a fungování nástroje vzhledem k hierarchii cílů, parametrům a podmínkám využití nástroje?

HRDP deklaruje *strategické* a *operační* cíle v popisu své strategie.

AEO se týká strategický cíl II.

- udržovat a chránit životní prostředí (s důrazem na vodní složku) a kulturní krajinu.

AEO se týkají operační cíle HRDP:

- snížit degradaci půd
- snížit kontaminaci vod
- obnovit a zachovat stanoviště volně žijících organismů a vysoký stupeň biodiversity
- rozvoj a zachování systémů hospodaření příznivých pro životní prostředí

Hierarchie cílů v rámci jednotlivých titulů či podtitulů není explicitně vyjádřena.

Parametry a podmínky využití nástroje jsou nastaveny tak, aby se mohl zapojit co nejširší okruh zemědělců. (V roce 2005 bylo do plošných opatření udržování travních porostů zapojeno 17 % zemědělské půdy, do ekologického zemědělství zapojeno 5,3 % zemědělské půdy a do opatření meziplodiny 4,5 % půdy.⁵²⁹) Celkově zažádalo 9 029 žadatelů z necelých 25 tis. zemědělských podniků v ČR s půdou nad 3 ha. Nástroj je tedy zaměřen na široký okruh potenciálních žadatelů. AEO nejsou výběrovým titulem, ale nárokovou dotací (V tom spočívá jejich významný rozdíl od jiných dotačních titulů (např. PPK, PRŘS, PPPP v sektoru MŽP, ale i některých výběrových dotačních titulů v sektoru MZe).

Komplexnost implementace nástroje, z hlediska vlastního provedení, je relativně nižší oproti např. některým náročnějším opatřením krajinotvorných programů, neboť se zpravidla jedná o relativně jednoduché činnosti, které nevyžadují vysokou kvalifikaci a náročnou organizaci.

⁵²⁹ Vypočteno z údajů celková plocha zemědělské půdy ČR 4 259 tis. ha, plocha AEO-ošetřování travních porostů 713 tis. ha, plocha AEO-meziplodiny 192 tis. ha a plocha ekologického zemědělství 224 tis. ha. - In: MZe ČR (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP za rok 2005. Pozn.: za AEO-ošetřování travních porostů bylo zažádáno 1 887 mil. Kč, za AEO-meziplodiny 880 mil Kč a za AEO-ekologické zemědělství 305 mil. Kč.

15) By
jaké m

Ex-ant
Účelen
finančn
Titul 2
hodnoc
ekonom
a opatř
pro Če
Assista

Při zpr
podklac
Naříze
týkající
Develo
Guaran
rozvoje

Bylo p
Koordi
implem

SEA
Posouz
Ústave
Lesy.
z. č. 2
Směrn
1260/1
Evrops
(Handb
Prograr

16) U
výbrán

Dle leg
členský
jiným z
nemusí

530 Horiz
531 Horiz
532 Horiz

15) Byly pravděpodobné efekty nástroje evaluovány před jeho zavedením? Pokud ano, podle jaké metodiky?

Ex-ante evaluace

Účelem ex-ante hodnocení je ověřit vhodnost navrhované strategie, priorit a opatření, včetně finančních alokací a to v rámci přípravy programového dokumentu⁵³⁰.

Titul *Zalesnění zemědělské půdy* byl předběžně (ex ante) evaluován v rámci HRDP. Ex ante hodnocení HRDP provedl IEEP, Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku při Vysoké školy ekonomické v Praze. Úkolem ex ante hodnocení bylo ověřit vhodnost navrhované strategie, priorit a opatření, včetně finančních alokací. Předběžné hodnocení Horizontálního plánu rozvoje venkova pro Českou republiku 2004 – 2006 (HRDP) vycházelo ze zadávací dokumentace Structural Funds Assistance to the Czech Republic (Terms of Reference).

Při zpracování předběžného hodnocení vycházel tým hodnotitelů z následujících metodologických podkladů:

Nařízení Rady (ES) 1257/1999, 1260/1999, 438/2001, 445/2002, metodickými pokyny a materiály týkajícími se předběžných hodnocení (The MEANS Collection) a dokumentu Evaluation of Rural Development Programmes 2000 -2006 Supported from the European Agriculture Guidance and Guarantee Fund, Guidelines, Directorate General for Agriculture, 1999, a konečně i ze Strategie rozvoje venkova EU obsažené v Agendě 2000.

Bylo provedeno hodnocení z těchto pohledů: a) Zdůvodněnost a celkové konsistence strategie b) Koordinace s dalšími politikami, c) Adekvátnost alokovaných zdrojů, d) Adekvátnost implementačního a monitorovacího systémů.⁵³¹

SEA

Posouzení HRDP z hlediska vlivů na životní prostředí (SEA HRDP) provedl tým koordinovaný Ústavem aplikované ekologie Lesnické fakulty České zemědělské univerzity v Kostelci nad Č. Lesy. Vycházelo z následující právní úpravy:

z. č. 244/1992 o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na ŽP, v platném znění, Směrnice 2001/42/ES udávající požadavky na strukturu posouzení, Nařízení Rady (ES) č. 1260/1990, čl. 42.2(b), udávající požadavky na hodnocení vlivů operací strukturálních fondů Evropských společenství na ŽP, a navazujících metodických doporučení Evropské komise (Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes, DG XI, 1998).⁵³²

16) Uvažovalo se i o jiných nástrojích (pro dosažení výše uvedených cílů) a proč nebyly vybrány?

Dle legislativy Evropské unie je zavedení agroenvironmentálního programu povinností všech členských států. Jednotlivé tituly si vytvářejí členské státy. Některé cíle AEO jsou dosažitelné i jiným způsobem (například národními krajinnými programy). Také dosažení těchto cílů nemusí být, alespoň teoreticky, vázáno na zemědělské hospodaření.

⁵³⁰ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kap. 4.5 Monitoring a hodnocení programu.

⁵³¹ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kap. 1.5 Předběžné hodnocení HRDP.

⁵³² Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kap. 1.6 Posouzení vlivů HRDP na životní prostředí.

17) Existovaly další faktory, které ovlivnily rozhodnutí při volbě nástroje (sociální cíle, příjmové cíle apod.)?

Ačkoliv to není tak explicitně v dokumentech definováno, je zřejmé, že agroenvironmentální opatření mají nejen *environmentální* cíle. AEO jsou součástí celkové reformy Společné zemědělské politiky EU. V tomto smyslu mají za cíl zajistit zaměstnanost a podporu venkovského obyvatelstva v době přeměrování dotací od vazby na objem produkce. Mají tedy současně *sociální* cíle (udržení zaměstnanosti a příjmu venkovského obyvatelstva) a *ekonomické* cíle (podpora zemědělského podnikání).

Z praxe lze usuzovat, že v zemědělském sektoru jsou sociálně-ekonomické cíle v AEO nahlíženy jako přinejmenším stejně významné s environmentálními cíli.

Příjmové cíle byly brány v úvahu i při kalkulacích částek konkrétních titulů.

18) Jaký byl proces přípravy a zavedení a nástroje?

Zpracovatelem návrhu programu bylo Ministerstvo zemědělství ČR (MZe). MZe pro přípravu programu (HRDP) vytvořilo pracovní skupiny. V těchto skupinách byli zastoupeni pracovníci Ministerstva zemědělství ČR, pracovníci státního výzkumného ústavu Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky (VÚZE), zástupci MŽP, profesních skupin a další.

Podkladovými materiály byla závazná pravidla daná Nařízením Komise (ES) č. 445/2002 ze dne 26. února 2002, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EAGGF), Vycházelo se rovněž ze zkušeností pilotního programu v rámci předvstupní pomoci SAPARD, statistických informací ze zemědělského sektoru aj.⁵³³

Zavádění nástroje v případě HRDP lze nazvat postupným, neboť některá opatření (integrování systémy) nebyla zaváděna od samého počátku v roce 2004. V průběhu programového období 2004-2006 docházelo k drobným úpravám podmínek.

2 MONITOROVÁNÍ, DATA, ANALÝZY

19) Jak jsou monitorovány efekty nástroje (environmentální, ekonomické, sociální)? Kdo je za monitoring odpovědný?

Dle nařízení rady (ES) č. 1257/1999 čl. 43(1) a čl. 48 a podle prováděcího nařízení Komise (ES) č. 817 čl. 61 je každý členský stát povinen zajistit sledování programu a předkládat Komisi výroční hodnotící zprávy.

Vlastní sběr dat pro monitorovací tabulky a výroční zprávu je prováděn SZIF. Jednotlivé údaje vycházejí z dat v žádostech, LPIS a z administrativního systému SZIF.

V monitorování je užíváno monitorovacích indikátorů stanovených Komisí (D/761 FINAL/01.2005) a podle akreditovaných metod a monitorovacích indikátorů stanovených v dokumentu

⁵³³ Jakobe, P. (2005): Horizontální plán rozvoje venkova - vybraná část, agroenvi. In: Moravec, J. (ed.): Závěrečná zpráva o řešení projektu VaV/610/01/03., IREAS, Praha, nepubl., p. 938-939.

HRDP v kapitole 2.8. Odbor Řídící orgán HRDP MZe každoročně zpracovává za předcházející rok Výroční hodnotící zprávu.

TAB-A1

Přehled indikátorů pro monitoring a hodnocení opatření AEO

Opatření HRDP	Indikátory pro monitoring		
		Meziroční porovnání (index)	
AEO	Počet žádostí	1,076	
	Počet závazků	Ekologické zemědělství	1,026
		Ostatní snížení vstupů (včetně integrované produkce)	--
		Osevní postup	0,989
		Extenzifikace	1,089
		Krajina/příroda (zachování, obnovení vytvoření)	1,016
		Jiná opatření	2,422
		Celkem	1,091
	Velikost plochy (ha)	Ekologické zemědělství	0,965
		Ostatní snížení vstupů (včetně integrované produkce)	--
		Osevní postup	0,969
		Extenzifikace	0,999
		Krajina/příroda (zachování, obnovení vytvoření)	0,980
		Jiná opatření	2,204
		Celkem	1,002
	Průměrná velikost platby na plochu (ha)	1,005	

Zdroj: ŘO HRDP MZe (2005) In: MZe ČR (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP za rok 2005. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, Tab. 50, p. 61.

Efekty nástroje jsou monitorovány z hlediska, jako je počet zemědělských podniků zapojených do agroenvironmentálních opatření (jedna žádost může mít více závazků), plocha území zapojeného do jednotlivých opatření a fondů zažádaných a vyplacených na jednotlivá opatření. Z těchto výsledků můžeme usuzovat na určité environmentální či sociální dopady agroenvironmentálních opatření. Avšak dopady samé nejsou zpravidla přímo či systematicky monitorovány (vliv na složky ŽP jako je voda, půda projevující se v míře eroze, retence vody,). Pro sledování biodiversity byla zadána případová biomonitoringová studie.

Biomonitoring

Na podzim roku 2004 proběhl *biomonitoring nulového stavu* AEO, který zahrnoval botanický a entomologický monitoring. Na jaře roku 2005 proběhl také úvodní ornitologický monitoring. Šetření probíhalo formou „případové studie“⁵³⁴, kterou byla pověřena organizace VIA Service. Účelem tohoto úvodního monitoringu bylo zaznamenat výchozí stav biodiverzity ekosystémů

⁵³⁴ MZe ČR (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2005. MZe ČR, Praha, p. 31. MZe ČR (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2004. MZe ČR, Praha, p. 33.

ální
lské
stva
žení
ého
eny

ravu
níci
lské
dne
poře
GF),
RD,

vané
004-

č.
í

JAL:
entu

ná

(travních porostů atd.), u kterých se v důsledku AEO očekávají pozitivní změny biodiverzity. V průběhu roku 2005 byl prováděn *navazující monitoring* půdních bloků zařazených do AEO. Biomonitoring byl prováděn i v roce 2006. Závěrem mělo být provedeno zhodnocení výsledků 3-letého monitorování biodiverzity.

K jednotlivým (pod)opatřením/titulům agroenvironmentálního programu byly přiřazeny odpovídající oblasti biomonitoringu⁵³⁵:

- **Botanický monitoring** - Ekologické zemědělství, Ošetřování travních porostů, Zatravňování orné půdy, Tvorba travnatých pásů na svažitých půdách, Trvale podmáčené louky a rašelinné louky.
- **Ornitologický monitoring** - Ošetřování travních porostů, Tvorba travnatých pásů na svažitých půdách, Trvale podmáčené louky a rašelinné louky, Ptačí lokality na travních porostech, Biopásy
- **Monitoring bezobratlých**⁵³⁶ - Ekologické zemědělství, Tvorba travnatých pásů na svažitých půdách, Trvale podmáčené louky a rašelinné louky, Biopásy.

V současné době (leden 2007) ještě nejsou dostatečně zpracovány a agregovány informace o výsledcích tohoto biomonitoringu.

20) Je monitoring realizován průběžně? Jaká je frekvence sběru dat?

Výše zmíněný způsob monitoringu je realizován průběžně. Data jsou shromažďována každoročně za účelem sestavení Výroční zprávy o pokroku.

21) Jak jsou výsledky monitoringu využívány?

Výsledky monitoringu jsou využívány k dílčím úpravám pravidel a pro přípravu příštího plánu rozvoje venkova (PRV ČR 2007-2013). Také jsou využívány pro šíření informací o výsledcích v zemědělském resortu.

22) Jaké jsou celkové veřejné příjmy spojené s implementací nástroje (pokuty, poplatky, daně)? (týká se kombinovaných nástrojů příjmových a výdajových)

Jedná se výlučně o výdajový nástroj. Lze uvažovat pouze o případných administrativních pokutách v případě nelegálního jednání.

23) Jak a v jaké desagregaci jsou sledovány náklady spojené s implementací nástroje?

Náklady jsou sledovány v jednotlivých letech podle jednotlivých titulů. Jsou také členěny dle regionů (NUTS-2).

24) Jaké jsou nároky na veřejné rozpočty vyplývající z implementace nástroje?

- A. veřejné výdaje vyplývající z konkrétního výdajového programu
- B. administrativní náročnost implementace nástroje pro veřejnou správu, včetně kontroly

⁵³⁵ MZe ČR (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2005. MZe ČR, Praha, p. 31.

⁵³⁶ Pozn.: Monitoring *bezobratlých* je ovšem širší pojem než *entomologický* monitoring/průzkum.

ad A.) V rámci HRDP bylo na agroenvironmentální dotace zažádáno v letech 2004⁵³⁷ a 2005 každoročně cca 3,25 miliardy Kč (3,208 v r. 2004 a 3,296 v r. 2005 dle výročních zpráv). Žádosti z roku 2004 byly propláceny až v roce 2005. V roce 2005 bylo skutečně vyplaceno 2,927 mld. Kč. Avšak můžeme počítat, že na AEO v rámci HRDP bylo a ještě bude vydáno cca 3.3 mld. Kč ročně za období 2004-2006 (v r. 2006 bylo plánováno 3,774 mld.).

Příspěvek ze strany EU z EAGGF-záruční sekce činil 80 % celkových veřejných nákladů a příspěvek ze státního rozpočtu ČR 20 % celkových veřejných nákladů.

ad B) Administrativní náročnost nástroje pro veřejnou správu je na národní úrovni poměrně nižší (ve srovnání např. s krajinotvornými programy či národními programy SFŽP). Je tomu tak proto, že se jedná o poměrně jednoduchá opatření a jsou to dotace nárokové (nikoliv výběrové). Existuje samozřejmě povinnost monitoringu a reportingu (podávání zpráv) vůči Evropské unii a také české veřejnosti. Tato povinnost však bude pro veřejnou správu méně zatěžující po překonání počátečního stádia „učební křivky“.

Finanční nároky na administrativu programu se nesledují. Jedním důvodem je skutečnost, že velká část pracovníků veřejné správy pověřená administrativou agroenvironmentálních opatření má ještě jinou pracovní náplň. Takže oddělení nákladů na administrativu agroenvironmentálních programů je obtížné, i když pravděpodobně nikoliv nemožné. Úroveň administrativního procesu by mělo posoudit ex-post hodnocení HRDP (do konce roku 2008).

25) Jsou k dispozici či byly publikovány ex-ante a ex-post analýzy, zejména analýzy vypracované nezávislymi pracovišti (např. akademické instituce) ?

Jsou k dispozici *ex-ante analýzy*. *Ex post analýzy* zatím nikoliv (únor 2007). Předběžné hodnocení (ex-ante analýza) *Horizontálního plánu rozvoje venkova České republiky pro období 2004 – 2006*, v jehož rámci jsou AEO, bylo vypracováno IEEP, Institutem pro ekonomickou a ekologickou politiku Vysoké školy ekonomické v Praze. Další informace viz otázka 15.

Vzhledem ke zkrácenému programovému období (2004-2007) nebude pro HRDP provedena *mid-term analýza*. *Ex-post analýza*, tj. zpráva o následném hodnocení má být doručena Komisi EU do dvou let po skončení programovacího období, tj. do konce roku 2008.

Ex-post analýzu mají provést nezávislí hodnotitelé na základě uznávaných postupů. Má poskytnout odpovědi na společně⁵³⁸ hodnotící otázky a indikátory definované Komisí (v dokumentech VI/8865/99-revid., VI/12004/00, VI/43517/02 atd.). Účelem ex-post hodnocení je především zjištění účinnosti a efektivity plánu rozvoje venkova v závislosti na vynaložených prostředcích.

26) Jaké další faktory ovlivňují působení nástroje případně zkreslují jeho efekty (kolísání cen, vývoj ekonomiky, vlastnické vztahy apod.)?

Kolísání cen pravděpodobně významně neovlivnilo působení nástroje. Předcházející vývoj ekonomiky sektoru, kdy na trhu se producenti setkávali s převisem nabídky v některých komoditách, mohl přimět některé producenty uvažovat o alternativních zdrojích příjmu, včetně agroenvironmentálních opatření. Vlastnické vztahy ovlivnily působení nástroje patrně jen v případě titulů souvisejících s převodem orné půdy na travní porosty (byly výhrady k zatravňování orné

⁵³⁷ Pozn: Připomeňme si, že čeští zemědělci měli nárok na celou roční částku dotací EU za rok 2004, přestože ČR vstoupila až 1.5.2004 do Evropské Unie.

⁵³⁸ Pozn: „společně“ pro všechny členy EU a jejich programy rozvoje venkova.

půdy). Nástroj využívají uživatelé půdy registrovaní v LPIS, nikoliv vlastníci půdy. V případě některých titulů hraje významnou roli faktor osvěty (např. tzv. ptačí tituly), neboť vyžadované činnosti jsou zemědělce nezvyklé (více vzdáleny od běžné praxe).

3 OSVĚTA

27) Jak jsou o nástroji informování žadatelé?

Žadatelé (zemědělci) mají tyto zdroje informací:

Internet

Webové stránky MZe ČR (www.mze.cz, sekce podpora z EU a národní dotace), kde mohou nalézt:

- programový dokument HRDP, výroční hodnotící zprávy HRDP
- nařízení vlády k jednotlivým opatřením (včetně AEO) a jejich novelizovaná znění a metodiky pro provádění opatření
- důležité termíny pro příjem žádostí

Webové stránky SZIF (www.szif.cz)

- informace o administraci a podávání žádostí, metodiky k provádění jednotlivých opatření
- výroční hodnotící zprávy HRDP
- základní legislativa ES v oblasti rozvoje venkova

Webové stránky Ústavu zemědělských a potravinářských informací (ÚZPI) (www.agroenvi.cz) a Webové stránky zemědělských profesních svazů, které obsahují vybranou informaci a komentáře, vč. okruhu AEO.

Do konce roku 2006 měl být spuštěn nový informační portál pro širokou veřejnost - Portál Farmáře (<http://farmar.mze.cz>), který má, m.j., poskytovat informace o podporách zemědělských subjektů ze zdrojů EU a ČR.

Tisk

Ministerstvo zemědělství vydalo v r. 2005 prostřednictvím ÚZPI: „Metodika k provádění agroenvironmentálních opatření“ v nákladu 2500 ks. ÚZPI vydalo pro odbornou veřejnost „Informační leták k HRDP“ v nákladu 10 000 ks. Ministerstvo životního prostředí vydalo v roce 2004 informační brožurku pro zemědělce „Agroenvironmentální programy na zemědělské půdě“⁵³⁹. Některé základní organizace Českého svazu ochrany přírody a jiná nevládní sdružení vydala barevné informační brožurky.⁵⁴⁰

Semináře a prezentace

Problematika dotací HRDP a vybraných opatření byla náplní vzdělávacích seminářů organizovaných ÚZPI, ZA-PÚ MZe, poradenskými subjekty a také místními pobočkami Agrární komory.

⁵³⁹ Hrádil, R., Hofhanzl, A. et al. (2004): Agroenvironmentální programy České republiky.

⁵⁴⁰ Neuschlová, Š. et al. (2004): Agroenvironmentální programy v zaplavovaných nivách řek; Kloudys, M. (2004): Agroenvironmentální programy na mokřích a podmáčených loukách; Jongpierová et al. (2004): Agroenvironmentální programy na květnatých podhorských loukách; Jančo, J. (2004): Agroenvironmentální programy v krasových územích; Fišer, B. (2004): Agroenvironmentální programy na orné půdě.

Pozn.: Většina poskytované informace se soustředovala na techniku získání a udržení dotací, spíše než na vysvětlení základního smyslu opatření. Ačkoliv toto je pochopitelný přístup, vzhledem k prioritám žadatelů, z dlouhodobého hlediska bude vhodné odstranit mezery v environmentálním povědomí zemědělců. Jenom tak se budou moci zemědělstí podnikatelé stát rovnoprávným účastníkem politické diskuse, která probíhá dnes již na evropské úrovni. Těžko budou moci zemědělci podávat návrhy ve svůj prospěch k zefektivnění AEO, v oblasti administrativních procedur i praktických činností, pokud nebudou chápat základní smysl opatření. Zde je tedy velký prostor pro osvětu, která může být financována (zatím) z evropských zdrojů.

28) Jak je o nástroji informována veřejnost? Jaká je dostupnost údajů o výdajích z veřejných rozpočtů spojených s implementací nástroje (publikované zprávy, internet apod.) a jak lze získat dodatečné údaje?

Širší veřejnost (mimo zemědělce) může využít stejných informačních zdrojů jako zemědělci viz předchozí otázka. Dodatečné údaje lze získat od MZe ČR a SZIF na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.

Obecně však, je nízká informovanost o náplni agro-environmentálních opatření. Byly publikovány, spíše ojediněle, články od autorů mimo zemědělský sektor komentující některé výsledky a budoucí možnosti agro-environmentálních opatření⁵⁴¹. Informace téměř absentují v nezemědělském tisku a jiných médiích. Ani vedoucí představitelé venkovských obcí nemívají základní znalosti o AEO, ačkoliv tituly mohou být využitelné přímo ve prospěch obce. Např. titul *Travnaté pásy na svažitéch půdách* se hodí pro zatravňování erozních svahů, kde dochází k splachům ornice na vozovky a do kanalizace. Rovněž tak provozování myslivosti (široce rozšířená zájmová činnost na českém venkově) může významně prospět např. titul *Biopásy*. Mimo zemědělce jsou však jednotlivé tituly AEO téměř neznámé.

⁵⁴¹ Pražan, J. (1999): Programy na ochranu a obnovu životního prostředí v zemědělství; Fišer, B. (2003): Agro-environmentální politika EU - příležitost pro integraci nástrojů ochrany přírody a zemědělství; Moravec, J. (2005): Agri-Environmental Programs in Czech Republic - Hope for More Effective Nature Conservation or Just Another Form of Agricultural Subsidies; Moravec, J., Patříčný, A. (2006): Porovnání rakouského agroenvironmentálního programu OPUL a českého-agroenvironmentálního schématu; Moravec, J. (2006): Význam Osy II EAFRD.

TAB A-3

Přehled o požádaných dotacích a ploše v ha na opatření AEO v roce 2004 a 2005 v Kč

Titul AEO	Žádosti o dotaci v r. 2004	Žádosti o dotaci v r. 2005
Ekologické zemědělství	310 877 857,20	305 000 000
Integrovaná produkce	--	74 000 000 + 145 933 ⁵⁴²
Ošetřování travních porostů	1 909 697 220,20	1 886 703 810
Zatrávňování orné půdy	41 836 577,10	110 415 432
Travnaté pásy na svažitých půdách	123 003,20	498 998
Pěstování meziplodin	907 979 000,20	879 630 815
Podmáčené a rašelinné louky	2 237 411,00	1 929 829
Ptačí lokality na travních porostech	32 645 562,50	32 117 669
Biopásy	2 928 671,30	6 204 518
Osevní postup v ochranných zónách jeskyní	26 060,40	26 060
CELKEM AEO	3 208 351 363,10	3 296 673 065

Zdroj: MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, Tab. 11, p. 15 a Tab. 25, p. 19, Tab. 25. Pozn.: zaokrouhlování ponecháno ve formě uvedené v příslušné výroční zprávě.

Pozn. k formálnímu rozdělení do skupin: Tituly Ekologické zemědělství a Integrovaná produkce se řadily do podopatření *Postupy šetrné k životnímu prostředí* v HRDP. Ostatní tituly, s výjimkou Ošetřování travních porostů a Osevních postupů se řadily do podopatření *Péče o krajinu*.

⁵⁴² Pozn.: tuto částku nebylo možno rozlišit mezi ekologické zemědělství a integrovanou produkci z dostupných pramenů.

4 EVALUACE NÁSTROJE

29) Jaká je environmentální účinnost nástroje?

Do jaké míry je nástroj účinný z hlediska životního prostředí, specificky v dosahování cílů uvedených v otázce č. 12 (hlavní cíle spojené se zavedením nástroje) ?

Pro hodnocení environmentální účinnosti jsou cíle AEO stanoveny příliš obecně. Stanovené cíle postrádají jednoznačné určení způsobu měření a kvantifikace. Nelze tedy dost dobře měřit účinnost (tj. míru dosahování cíle).

Podívejme se na cíle uvedené v otázce č. 12.

V případě celé skupiny AEO - opatření mají řešit především:⁵⁴³

- zrychlený odtok vody z krajiny
- problémy eroze půdy
- podporu ekologické stability krajiny
- zachování a zvýšení biologické různorodosti na zemědělsky využívané půdě.

Zde je možno ve většině případů provádět určitá měření a sledovat vývoj stavu pomocí indikátorů. Třileté období je pochopitelně dosti krátké pro zjištění trendu v některých případech, avšak závazky farmářů budou trvat ještě několik let po roce 2006. Indikátory (přímého) environmentálního dopadu nebyly však součástí HRDP. Je nereálné očekávat monitoring pro zjištění vývoje odtoku vody, eroze a biodiverzity na všech dotovaných plochách. Reálný je však výzkum na reprezentativních vzorkových plochách, nebo alespoň případová studie. V rámci AEO HRDP však byla uskutečněna pouze biomonitoringová případová studie za účelem zjištění vývoje biodiverzity.

Na environmentální účinnost nástroje lze tedy usuzovat jen nepřímou. Vycházíme přitom z rozsahu opatření a z jejich předpokládaného působení. V roce 2005 bylo do plošných opatření udržování travních porostů zapojeno 17 % zemědělské půdy, do ekologického zemědělství zapojeno 5,3 % zemědělské půdy a do opatření meziplodiny 4,5 % půdy.⁵⁴⁴ Celkově zažádalo 9 029 žadatelů z necelých 25 tis. zemědělských podniků v ČR s půdou nad 3 ha.

Za předpokladu, že tyto a další agroenvironmentální tituly mají obvykle příznivý vliv z hlediska environmentálního, mohli bychom z významného podílu na celkové ploše zemědělské půdy usuzovat, že nástroj je celkově účinný. Mohli bychom také porovnávat *očekávaný zájem* (tj. kvantifikovaný cíl stanovený v HRDP) a zájem skutečný v jednotlivých letech a v rámci celého programu. Odtud bychom mohli nepřímou usuzovat na účinnost jednotlivých opatření, neboť nevyužitá dotace nemohou být ani účinné. Dosud nejsou oficiální informace z roku 2006, avšak jsou dostupné informace z roku 2004 a 2005. Porovnejme si tedy *očekávaný zájem* se skutečnými žádostmi.

⁵⁴³ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, kapitola 3.3 Agroenvironmentální opatření, část 3.3.2.1 Cíle opatření.

⁵⁴⁴ Vypočteno z údajů celková plocha zemědělské půdy ČR 4 259 tis. ha, plocha AEO-ošetřování travních porostů 713 tis. ha, plocha AEO-meziplodiny 192 tis. ha a plocha ekologického zemědělství 224 tis. ha. - In: MZE ČR (2006). Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP za rok 2005. Pozn.: za AEO-ošetřování travních porostů bylo zažádáno 1 887 mil. Kč, za AEO-meziplodiny 880 mil Kč a za AEO-ekologické zemědělství 305 mil. Kč.

TAB-A2

Srovnání očekávaného rozsahu titulů a skutečných žádostí

AEO	Očekávaný rozsah ⁵⁴⁵ ha	Žádosti 2004 ⁵⁴⁶ ha	Žádosti 2005 ⁵⁴⁷ ha	Žádosti 2006 ha
Ekologické zemědělství	375 000	231 858	224 000	?
Integrovaná produkce	25 000	--	17 000	?
Ošetřování travních porostů	750 000	723 313	712 969	?
Zatravnění orné půdy	20 200	5 757	15 198	?
Torba travnatých pásů na svazích	20 000	13	53	?
Meziplodiny	60 000	198 249	192 059	?
Podmáčené a rašelinné louky	2 000	185	159	?
Ptačí lokality na travních porostech	12 000	6 282	6 181	?
Biopásy	15 000	276	584	?
Osevní postůp o ochranných zónách jeskyní	150	48	48	?

Pozn. k TAB-A2: Výše uvedená čísla nám ukazují významné disproporce v očekávaném zájmu (a tedy i v plánované finanční alokaci na jednotlivé tituly) oproti skutečnému zájmu vyjádřenému žádostmi. Např. o tvorbu Travnatých pásů na svazích a Biopásy byl velmi slabý zájem. Slabý zájem byl i o titul Trvale zamokřené a rašelinné louky a významné nedočerpaní alokace⁵⁴⁸ bude patrně i v titulu Ptačí lokality. Naproti tomu zájem o titul Meziplodiny značně přesáhl očekávání. V každém případě, na *environmentální účinnost* programu z těchto čísel můžeme usuzovat jen velmi zprostředkovaně.

Monitoring programu HRDP

Monitorování programu má být prováděno dle společných *monitorovacích indikátorů* stanovených Komisí (D/761 FINAL: 01.2005). Akreditované metody a monitorovací indikátory jsou stanoveny v národním programovém dokumentu HRDP v kapitole 2.8. Odbor. Indikátory pro monitoring opatření AEO jsou obsaženy v příloze *Výroční hodnotící zprávy*. Jsou vyjádřeny meziročním

⁵⁴⁵ Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2007, Agroenvironmentální opatření, část 3.3.7 Přehled titulů v opatření.

⁵⁴⁶ MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP za rok 2004. MZe ČR, Praha, p. 15, 19.

⁵⁴⁷ MZe (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP za rok 2005. MZe ČR, Praha, p. 16, 20.

⁵⁴⁸ nedočerpané plánované alokace půjdou ve prospěch jiných titulů AEO, lze provést přesuny se souhlasem monitorovacího výboru HRDP, tj. v rámci vnitrostátního rozhodnutí. Pouze pokud by hrozilo nedočerpaní celé skupiny opatření AEO, pak by přesun financí (např. teoreticky na opatření Lesnictví) musela schválit Evropská komise. Lze však očekávat, že AEO jako celek budou vyčerpány bez větších obtíží.

porovnáním (indexem) a byly uvedeny v předcházejícím textu otázky 29 (TAB A-1). Sledují žádosti, závazky, plochy a platby -

1) Celkový počet žádostí

2) Počet závazků v oblasti:

- a) Ekologické zemědělství
- b) Snížení vstupů mimo ekologické zemědělství (vč. integrované produkce)
- c) Osevní postup
- d) Extensifikace
- e) Krajina/příroda (zachování, obnovení, vytvoření)
- d) Jiná opatření
- g) Počet závazků celkem

3) Velikost plochy (ha)

- a) Ekologické zemědělství
- b) Snížení vstupů mimo ekologické zemědělství (vč. integrované produkce)
- c) Osevní postup
- d) Extensifikace
- e) Krajina/příroda (zachování, obnovení, vytvoření)
- d) Jiná opatření
- g) Jiná opatření celkem

4) Průměrná velikost platby na plochu (ha)

Z výše uvedeného je zřejmé, že se jedná o *indikátory výsledku*, nikoliv *indikátory dopadu*. Jsou tedy zástupné veličiny, ze kterých lze jen nepřímou odvozovat pravděpodobný dopad opatření z hlediska environmentálních cílů.

Dopady opatření (alespoň co se biodiverzity týče) by měly být zčásti zjistitelné z *biomonitoringu*. Zkoumání environmentálních dopadů však není biomonitoringem zcela pokryto, např. oblast ochrany vody a půdy. Biomonitoring viz předcházející text v otázce č. 19.

Zjištění účinnosti a efektivity plánu rozvoje venkova v závislosti na vynaložených prostředcích je hlavním cílem *ex-post analýzy* HRDP (termín doručení zprávy Komisi EU je do konce roku 2008).

Environmentální účinnost by bylo možno hodnotit nejen z hlediska cílů celé skupiny opatření AEO, ale i z hlediska cílů jednotlivých titulů či podtitulů. Ani v případě jednotlivých titulů však nejsou stanoveny verifikovatelné cíle.

Shrneme-li výše uvedené, musíme konstatovat, že *účinnost* nástroje z hlediska životního prostředí nelze v současnosti přesvědčivě dokladovat (Což ovšem neznamená, že je neúčinný, jen to, že vzhledem k příliš obecně stanoveným cílům a vzhledem k neprozkoumaným dopadům nelze účinnost zatím vyhodnotit).

30) Projevují se nepředpokládané vedlejší efekty (pozitivní i negativní) vyplývající z implementace nástroje?

Neočekávaným efektem bylo, zejména v roce 2004, soustředění vysokého zájmu na opatření *Pěstování meziplošin*. Toto opatření nebylo omezeno z hlediska rozsahu a půdně klimatických

nu (a
nému
zájem
trně l
ždém
velmi

ných
veny
oring
čím

1

piny

podmínek, vyhovovalo zažitým způsobům zemědělského obhospodařování a bylo relativně finančně výnosné oproti jiným titulům. V důsledku toho byly přečerpány vyhrazené prostředky na toto opatření a muselo se přikročit k dočasnému pozastavení žádostí a k úpravě pravidel.

31) Jaké efekty z hlediska inovací se v souvislosti s působením nástroje projevují?

Efekty z hlediska inovací nebyly zatím zaznamenány. Zemědělské podniky se spíše snaží adaptovat na změněné dotační podmínky.

32) Jaké náklady (veřejné a soukromé) jsou spojeny s implementací nástroje a v jaké jsou relaci s příjmy z nástroje? Jaké jsou administrativní náklady?

Náklady na AEO v rámci HRDP činní cca 3.2 mld. Kč ročně.⁵⁴⁹ Administrativní náklady programu se systematicky nesledují, a to ani administrativní náklady veřejné správy, ani administrativní náklady zemědělských podniků. Ve veřejné správě pracovníci často nejsou pověřeni výlučně jen administrativou AEO, ale mají ještě jinou oblast působnosti. V důsledku toho je oddělení nákladů na administrativu agroenvironmentálních programů obtížné, i když zřejmě nikoliv nemožné. Vzhledem k tomu, že se jedná o výlučně výdajový nástroj, nelze hovořit o relaci z příjmy.

Prostředky vynakládané na realizaci navržených opatření jsou poskytovány pouze z veřejných zdrojů bez spoluúčasti soukromého sektoru, tj. dotovaných zemědělských podniků (na rozdíl od některých jiných zemědělských dotací).

Administrativní náklady mají, kromě veřejné správy, také příjemci dotací, tj. zemědělské podniky. Opět, systematické sledování jejich nákladů není prováděno.

33) Jaká je efektivnost nástroje? Jaká je relace nákladů a efektů vyplývajících z implementace nástroje ve vztahu k zadaným cílům?

Pozn. k terminologii: V odborné literatuře existuje velká rozmanitost, nejednotnost i různé překryvy v případě termínů „efektivnost, efektivita, hospodárnost, účinnost a účelnost“. Podobná situace je i v zahraniční literatuře, nejasné jsou často i překlady z angličtiny (v angl. výrazy „efficiency, effectiveness, efficacy“).⁵⁵⁰

Uvedme si některé definice, které by mohly být užitečné pro naše zkoumání:

„Efektivnost znamená absenci plýtvání, neboli co nejefektivnější užívání zdrojů ekonomiky k uspokojení potřeb a přání lidí“⁵⁵¹, nebo je to „optimální alokace zdrojů mezi různá možná užití ... odstraňuje neekonomičnost a zajišťuje nejlepší možné uplatnění těchto zdrojů s přihlédnutím k cílům subjektů“⁵⁵². Jednoduše řečeno: „... dosažení cíle s nejmenším množstvím zdrojů“.⁵⁵³ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, pro své účely rozumí „...efektivností takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění“.⁵⁵⁴

⁵⁴⁹ MZe ČR (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2005. MZe ČR, Praha.

⁵⁵⁰ Pavel, J. (ed.) (2004): Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. Závěrečná zpráva projektu MŽP VaV/303/3/03, IEEP VŠE, Praha, nepubl. p. 14-24. Pozn.: Zpráva věnuje rozdílným definicím těchto pojmů téměř 10 celých úvodních stran projektového výstupu.

⁵⁵¹ Samuelson, P., Nordhaus, W. (1991): Ekonomie, 13. vyd., nakl. Svoboda, Praha, p. 27.

⁵⁵² Hamerníková, B., Kubátová, K. (2000): Veřejné finance-učebnice, 2. vyd., Eurolex Bohemia, Praha, p. 163.

⁵⁵³ Rektoušek, J., Šelešovský, J. et al. (2003): Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru, 1. vyd., Praha, Ekopress 2003, p. 14.

⁵⁵⁴ Zákon č. 320 / 2001, o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, §2, písm. n.

Proto si
soud, k
Efektiv
Účinnos

Efekty
dopadu

V souč:
(viz oté
náklad
získání
zkoum:
efektiv
k přesn

V souč

34) Vy

AEO v

Silné s

Slabé

⁵⁵⁵ Pozr
atd. Ta
⁵⁵⁶ Pozr
(AEO),
krajinot
zrušení
zemědě

Proto si musíme určit pracovní definice pro účely této studie, aniž bychom chtěli vynášet definitivní soud, které užití je nejsprávnější.

Efektivnost: relace nákladů a efektů ve vztahu k cíli

Účinnost: schopnost dosahování určeného cíle

Efekty v našem případě myslíme efekty environmentální, efekty přímého environmentálního dopadu snížení eroze, zvýšení retence vody, zvýšení biodiverzity a pod.)

V současné době nemáme k dispozici dostatečné informace o environmentálních *efektech* nástroje (viz otázka č. 28 o environmentální účinnosti nástroje). Máme však k dispozici údaje o přímých *nákladech* (dotace) a také administrativní *náklady* by bylo patrně možno zjistit zvláštní studií. Po získání výsledků biomonitoringu (efektů v oblasti biodiverzity), který by měl být doplněn zkoumáním efektů v oblasti ochrany vody a půdy, budeme proto moci snáze diskutovat o efektivnosti nástroje, i když patrně s určitou nejistotou.⁵⁵⁵ Současně je však nutno vztáhnout efekty k přesněji definovaným cílům programu, což bude zřejmě až v budoucím programovacím období.

V současnosti však efektivnost nástroje neznáme, vzhledem k výše uvedenému.⁵⁵⁶

34) Vypracujte SWOT analýzu nástroje

AEO v HRDP ČR

Silné stránky

- zahrnuje významný podíl celkové rozlohy zemědělské půdy a půdy ČR
- relativně jednoduchý způsob realizace pro dotovaný subjekt
- princip nárokovosti významně snižuje riziko „klientilismu“ či korupce oproti výběrovým dotacím
- umožňuje trvalejší střednědobou péči o přírodně významné lokality (oproti jednorázovým dotacím daného roku, např. PPK)
- významná příjmová alternativa pro obyvatelstvo venkova

Slabé stránky

- nemožnost realizace komplexnějších, složitějších (tzv. hlubokých) opatření a nemožnost zvážení specifických lokálních přírodních podmínek, potřeb, priorit a alternativních možností
- zatím nízký stupeň vědomí vlastního environmentálního účelu opatření (u příjemců dotace, částečně i u administrátorů)
- absence opatření adresujících některé významné environmentální problémy zemědělské krajiny (zhutňování půdy a nízký podíl organické složky, aktivní opatření k zvýšení biodiverzity a prevence eroze - výsadby polní zeleně a rozdělení lánů, atd.)

⁵⁵⁵ Pozn.: „nejistotou“ neboť bude obtížné zcela abstrahovat všechny spolupůsobící faktory na biodiverzitu, čistotu vody atd. Tato nejistota však není důvodem pro neprovádění monitoringu environmentálních dopadů.

⁵⁵⁶ Pozn.: Důležité je ovšem také poměření *relativní efektivnosti*, to jest nejen zjištění efektivnosti daného nástroje (AEO), ale poměření efektivnosti s nástrojem či přístupem jiným. Jiným nástrojem mohou být např. výběrové krajinnotvorné programy. Jiným přístupem hospodářské politiky může být např. (pravděpodobně politicky nereálné) zrušení zemědělských dotací v marginálních oblastech a navýšením dotací na ochranu krajiny v oblastech intenzivního zemědělství.

- v určitých velmi intenzívně zemědělsky obhospodařovaných, úrodných oblastech ČR, s příznivými přírodními podmínkami (nížiny), je význam potenciálního příjmu z některých titulů AEO relativně nízký (nízký je rovněž podíl travních porostů).
- dodržování některých podmínek je obtížně kontrolovatelné (např. množství hnojiva na travních porostech)⁵⁵⁷

Příležitosti

- zařazení „hlubších“ opatření, umožňujících větší flexibilitu, komplexnější přístup⁵⁵⁸ a reflektující lokální potřeby
- zvýšení environmentální osvěty příjemců dotace a části administrativního personálu zemědělského sektoru za použití nabízených evropských dotací na vzdělání v příštím programovém období (2007-2013) a zvýšení informovanosti o některých AEO titulech, které vykazují nižší zájem zemědělců, zejména z důvodu většího odklonu od zažitých zemědělských praktik (ptačí lokality, biopásy)
- přerozdělení financí ve prospěch opatření, která vykazují nižší zájem zemědělců, s vyšším podílem lidské práce⁵⁵⁹ (trvale podmáčené a rašelinné louky, ekologické zemědělství na orné půdě/s produkcí potravin)

Hrozby

- uvolňování podmínek environmentálně šetrných postupů (např. u dotací integrovaného zemědělství)
- nízká míra ztotožnění se s environmentálními cíli povede k tlaku na vyplácení podpory za jakékoliv environmentálně šetrné chování v krajině a k okamžité environmentálně nepříznivé činnosti při změně podmínek
- eliminace či silná redukce dotací pro evropské zemědělství v důsledku obnoveného tlaku WTO (Světové obchodní organizace)

DISKUSÍ

Mělká a

Tématem opatření s omezenými opatření k užšímu o... např. ve V

Příkladem použití těchto opatření je například spojená s drobnou i ve formě v rámci z krajinnou kvalifikac

V současné politice. S opatření environmentálního zeměděls

Připomín

Administrativní mimo jiné

- A: Pá se kr
- S: pi
- S: A
- D: v

Výše uvedené dokonale program

V počátku

⁵⁵⁷ Pozn.: Je snazší kontrolovat absenci hnojení, než míru hnojení. Přitom si připomeňme, že chlévská mrva aj. je na travní porosty často rozhazována nikoliv za účelem zvýšení travní produkce (neboť tráva bývá v přebytku), ale z důvodu snahy se zbavit přebytečné mrvy z koncentrovaných velkých chovů, tj. kravínů apod. Důsledkem je přebytek dusíku v krajině (nebezpečí splachů do vod, často i redukce biodiverzity travního porostu).

⁵⁵⁸ Pozn.: Takováto opatření jsou prováděna např. ve Velké Británii.

⁵⁵⁹ Pozn.: Což bude mít současně pozitivní vliv na zaměstnanost na venkově.

⁵⁶⁰ MZe ČR

DISKUSE

Mělká a široká, anebo hluboká a úzká AEO?

Tématem prolínajícím diskusi o AEO v Evropě je základní charakter těchto opatření - mají to být opatření jednoduchá, široce aplikovatelná a široce dostupná pro žadatele a v důsledku toho i s omezenou flexibilitou a malou adaptibilitou na lokální potřeby. Anebo mají být financována opatření komplexnější, specificky zaměřená na lokální priority, výběrová a současně také dostupná užšímu okruhu žadatelů. Zatímco v České republice jsou AEO opatřeními „mělkými a širokými“, např. ve Velké Británii se můžeme setkat rovněž s opatřeními „hlubokými a úzkými“.

Příkladem „mělkého, širokého“ širokého opatření může být kosení travních porostů (s možností použití těžké mechanizace) a omezující podmínkou v podobě maximálního množství hnojiva. Příkladem „hlubokého a úzkého“ AEO může být komplexní péče o přírodně cenné plochy farmy, spojená s managementovým plánem, zahrnující nejen údržbu travních porostů, ale i výsadbu dřevin, drobnou revitalizaci potoka a zajištění/úprava lokalit vzácných druhů (stanoviště pro obojživelníky ve formě tůňky, pro ještěrky ve formě skalky či zídky apod.). Takováto opatření byla prováděna v rámci AEO např. ve Velké Británii. „Hluboké a úzké“ AEO se podobá v mnohém českému krajinnotvornému programu PPK. „Hluboké a úzké“ AEO mají pochopitelně vyšší nároky na režii i kvalifikaci pověřených zástupců státní správy, oproti „mělkým a širokým“ AEO.

V současné době se čeští zemědělci teprve pomalu adaptují na výrazné změny v zemědělské politice. Situace proto patrně ještě nebyla dostatečně zralá pro zavádění komplexnějších dotovaných opatření. V budoucnosti však nelze vyloučit změny, mimo jiné v souvislosti s růstem environmentálního povědomí/kvalifikace v zemědělském sektoru, ať již úředníků veřejné správy či zemědělských podnikatelů.

Připomínky k administrativě a implementaci současných AEO opatření

Administrátoři i žadatelé v České republice vznesli řadu připomínek k implementaci AEO a to, mimo jiné⁵⁶⁰:

- AEO má odlišně nastavená kritéria než jiná významná dotace Méně příznivé oblasti (LFA). Přitom se typ opatření obsahově značně překrývá (údržba travních porostů sečí nebo pastvou) a žadatelé v určitých geografických oblastech mohou tyto dotace často „vršit“ na sebe, tj. pobírat dotaci obojího druhu na stejný pozemek/půdní blok. Příkladem odlišného kritéria je např. intenzita velké dobytčí jednotky na ha (VDJ/ha).
- Systém poradenství není dostatečně orientován vždy na konečného žadatele (ale na různé prostředníky, poradce aj.)
- Systém podpor AEO připadá žadatelům komplikovaný. Zvláště čerpá-li žadatel v rámci AEO více dotací, špatně se ve svých závazcích a povinnostech orientuje.
- Dochází ke kumulaci termínů příjmu žádosti na AEO a SAPS a tím pádem i k velkému vytížení ZA-PÚ MZe, tak žadatelů.

Výše uvedené připomínky, lze řešit, nebo lze částečně řešit úpravou administrativních procedur a dokonalejším poradenstvím. Některé odlišnosti kritérií AEO a LFA mají být odstraněny v příštím programovacím období (2007-2013).

V počátcích programu HRDP byly vzneseny ještě další připomínky.⁵⁶¹

⁵⁶⁰ MZe ČR (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2005. MZe ČR, Praha, p. 32.

- Většina zemědělců zcela nepochopila princip AEO, zejména nutnost plnění managementu po celých pěti let. Vnímají AEO podobně jako dotaci *Přímé platby* a domnívají se, že přihlášení do programu stačí pro dotaci.
- Existují obavy z převádění orné půdy na travní porosty, neboť je to vnímáno vlastníky jako znehodnocení pozemku a jeho budoucí dotační kapacity. Uživatelé hospodařící na pronajaté půdě, kteří z titulu užívání mají nárok na dotaci na zatravnění, proto raději nezatravnějí.
- V roce 2004 došlo ke zpoždění poskytování informací žadatelům od orgánů státní správy.

Tyto připomínky jsou v současné době (2006) již přinejmenším částečně řešeny. Informovanost žadatelů se zlepšila, co se dotačních podmínek a administrativních procedur týče. Rovněž v meziročním srovnání (2004 x 2005) došlo k určitému nárůstu zatravnění, ačkoliv je stále ještě pod očekávaným rozsahem (viz bod 6.3.).

Očekávaný versus skutečný rozsah zájmu žadatelů

V dokumentu *Výroční hodnotící zpráva o programu Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2004* je u jednotlivých titulů uveden **očekávaný rozsah zájmu žadatelů** o jednotlivá opatření⁵⁶². (Roční rozsah zájmu žadatelů by se měl v případě AEO velmi blížit skutečné roční dotaci, neboť se jedná o nárokový titul). Zájem žadatelů je pak v textu hodnocena „úspěšnost“ jednotlivých titulů. Jedná se tedy o způsob vyhodnocení opatření měřený skutečným zájmem zemědělců o dotaci ve srovnání se zájmem očekávaným ze strany státní správy. U některých titulů je byl odhad zájmu správný (*Ošetřování travních porostů*). V jednom případě byl zájem silně podhodnocen (skutečný zájem o *Pěstování meziplovin* trojnásobně překročil očekávaný rozsah v letech 2004 a 2005). Některé tituly (nabídka dotací) byly dle tohoto odhadu neúspěšné.

Očekávaný rozsah titulu *Zatravnění orné půdy* byl 20 200 ha ročně, zatímco skutečný zájem byl 5759 ha v roce 2004 a 15 198 ha v roce 2005. Silně neúspěšná byla nabídka dotace na *Tvorbu travnatých pásů na svažitých půdách* (očekávaný rozsah 20 000 ha, skutečný rozsah 13 (třináct) ha v roce 2004 a 53 ha v roce 2005 ! O zatravnění nebyl tedy mezi zemědělci zájem, zejména pak o jeho komplikovanější formu. Dále zde existují obavy viz bod 6.2. Diskuse.

Slabší zájem byl i o tituly *ptačí lokality* (očekávaný rozsah 12 000, skutečný rozsah 6282 ha v roce 2004 a 6181 ha v roce 2005, tedy přibl. 30% využití možnosti dotace). Malý zájem byl o titul *Trvale podmáčené a rašelinné louky*, mající mimořádný význam z hlediska biodiverzity, kde je však nutno kosit lehkou mechanizací. Zde byl očekávaný rozsah dotací na 2000 ha podmáčených a rašelinných luk. Skutečný rozsah v žádostech byl však pouhých 185 ha na rok 2004 a poklesl na 159 ha v roce 2005.

Program rozvoje venkova ČR pro období 2007-2013 (PRV)

Protože v nadcházejícím PRV nedojde u většiny výše zmíněných titulů k podstatné změně sazby dotace oproti HRDP (2004-2006), je otázkou, zda vyšší informovaností, osvětou či dílčí úpravou některých jiných podmínek se dosáhne očekávaného rozsahu zájmu. V dostupné verzi dokumentu PRV však není **očekávaný zájem** (který by měl odpovídat plánované finanční alokaci) rozčleněn na jednotlivé tituly. Je rozčleněn pouze na jednotlivé skupiny titulů (tj. Podopatření *Postupy šetřivé*

⁵⁶¹ MZe ČR (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2004. MZe ČR, Praha, p. 32.

⁵⁶² MZe ČR (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2004. MZe ČR, Praha, p. 18.

k životnímu prostředí 310 000 ha, skupina skupina Podopatření *Ošetřování travních porostů* 680 000 ha, skupina Podopatření *Péče o krajinu* 300 000 ha). Současně došlo k přesunům jednotlivých titulů mezi skupinami oproti HRDP (např. *Ptačí lokality a Trvale podmáčené a rašelinné louky* jsou v PRV v podskupině *Ošetřování travních porostů*, zatímco v HRDP byly v podskupině *Péče o krajinu*), což znesnadňuje případné porovnání. Každopádně, pro potřeby účinného řízení dotačního procesu a finančního plánování, včetně vyhodnocení, je třeba trvat na stanovení *očekávaného zájmu* a plánované finanční alokace až na úroveň jednotlivého titulu.

ZÁVĚR

Agroenvironmentální opatření (AEO) HRDP představují ve svém celku významný pozitivní posun směrem k zajištění pravidelné údržby přírodně cenných ploch a podporují environmentálně šetrné postupy v zemědělství. V současné době však nelze vyhodnotit environmentální účinnost a efektivnost AEO. Je tomu z důvodu chybějících informací z uskutečněného monitoringu, ale také z důvodu nedostatečného sledování přímých environmentálních dopadů. Základním problémem jsou nedostatečně definované cíle v oblasti životního prostředí, ať již AEO v celku či jednotlivých titulů. Environmentální cíle nejsou ve většině případů stanoveny tak, aby jejich dosažení bylo verifikovatelné, anebo verifikace není součástí systému programu.

Rezervy či nedostatky jsou rovněž v environmentální osvětě, která by měla vysvětlovat zemědělcům základní smysl opatření. V budoucnosti lze očekávat určité obsahové a procedurální změny usilující o optimalizaci programu rozvoje venkova. Jakožto jednostranně výdajový nástroj je AEO závislý na veřejném financování, v současné době a v nejbližší budoucnosti pak na vývoji Evropské zemědělské politiky.

k životnímu prostředí 310 000 ha, skupina Podopatření *Ošetřování travních porostů* 680 000 ha, skupina Podopatření *Péče o krajinu* 300 000 ha). Současně došlo k přesunům jednotlivých titulů mezi skupinami oproti HRDP (např. *Ptačí lokality a Trvale podmáčené a rašelinné louky* jsou v PRV v podskupině *Ošetřování travních porostů*, zatímco v HRDP byly v podskupině *Péče o krajinu*), což znesnadňuje případné porovnání. Každopádně, pro potřeby účinného řízení dotačního procesu a finančního plánování, včetně vyhodnocení, je třeba trvat na stanovení *očekávaného zájmu* a plánované finanční alokace až na úroveň jednotlivého titulu.

ZÁVĚR

Agroenvironmentální opatření (AEO) HRDP představují ve svém celku významný pozitivní posun směrem k zajištění pravidelné údržby přírodně cenných ploch a podporují environmentálně šetrné postupy v zemědělství. V současné době však nelze vyhodnotit environmentální účinnost a efektivnost AEO. Je tomu z důvodu chybějících informací z uskutečněného monitoringu, ale také z důvodu nedostatečného sledování přímých environmentálních dopadů. Základním problémem jsou nedostatečně definované cíle v oblasti životního prostředí, ať již AEO v celku či jednotlivých titulů. Environmentální cíle nejsou ve většině případů stanoveny tak, aby jejich dosažení bylo verifikovatelné, anebo verifikace není součástí systému programu.

Rezervy či nedostatky jsou rovněž v environmentální osvětě, která by měla vysvětlovat zemědělcům základní smysl opatření. V budoucnosti lze očekávat určité obsahové a procedurální změny usilující o optimalizaci programu rozvoje venkova. Jakožto jednostranně výdajový nástroj je AEO závislý na veřejném financování, v současné době a v nejbližší budoucnosti pak na vývoji Evropské zemědělské politiky.

PŘÍLOHA

TAB. A-4 Přehled plánovaného financování HRDP (2004-2006) v Kč

	2004	2005	2006	Celkem	Z toho příspěvek EU
Předčasné ukončení zemědělské činnosti (PUZČ)	70 214 400	94 096 200	118 041 600	282 352 200	225 881 670
Méně příznivé oblasti a oblasti s environmentálními omezeními (LFA)	3 163 273 200	3 233 265 000	3 291 967 800	9 688 506 000	7 750 804 800
Agroenvironmentální opatření	3 029 490 600	3 593 527 200	4 029 696 000	10 652 713 800	8 522 171 040
Lesnictví	149 205 400	214 872 600	292 210 200	656 288 400	525 030 720
Zakládání skupin výrobců (ZSV)	48 272 400	62 932 200	73 044 600	184 249 200	147 399 360
Technická pomoc	30 718 800	35 806 800	45 664 800	112 190 400	89 752 320
SAPARD	0	0	0	0	0
CELKEM	6 491 175 000	7 234 500 000	7 850 625 000	21 576 300 000	17 261 040 000

Zdroj: MZe (2004) In: MZe (2005): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, Tab. 23, p. 28.

TAB. A-5 Přehled o schválené alokaci a zažádaných dotacích na HRDP v r. 2005 v Kč

Opatření HRDP	Celkem zažádáno o dotaci v r. 2005	Schválené finanční prostředky na r. 2005	% rozdíl mezi zažádanou dotací a plánovanou dotací
PUZČ	57 139 560	88 130 856	- 35,17 %
LFA vč. LFA-E	2 821 649 040	3 053 405 405	- 7,59 %
AEO	3 296 673 065	3 365 711 136	- 2,05 %
Lesnictví ⁵⁶³	55 721 717	201 250 488	-72,31 %
ZSV	0	58 942 536	- 100 %
Technická pomoc	0	0	- 100 %
SAPARD ⁵⁶⁴	105 737 873	8 170 138	---
CELKEM	6 336 921 255	6 775 610 559	- 6,47 %

Zdroj: RO HRDP MZe (2005) In: MZe (2006): Výroční hodnotící zpráva o programu HRDP ČR za rok 2005. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, Tab. 25, p. 32.

⁵⁶³ Pozn.: zahrnuta péče a náhrada na pozemky zalesněné v letech 2004 a 2005.

⁵⁶⁴ Pozn.: financováno z prostředků plánovaných v rámci roku 2004 dle pravidla N+2.

V. SHRnutí VÝSLEDKŮ ANALÝZY: ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

V práci byla provedena analýza pěti vybraných dotačních nástrojů. Tři z nich byly domácí výdajové programy. Další dva tituly byly součástí evropského systému dotací. Zvolenými třemi národními dotačními programy byly *Program péče o krajinu*, *Program revitalizace říčních systémů a Program péče o přírodní prostředí, ochrana a využívání přírodních zdrojů SFŽP*. Tyto národní programy měly ochranu a obnovu přírody a krajiny jako hlavní poslání.

Další dva programy, či dotační tituly, *Agro-environmentální opatření* a *Zalesňování zemědělské půdy*, byly součástí Horizontálního plánu rozvoje venkova (HRDP). Tyto nástroje s evropským kofinancováním měly kromě ochrany přírody a krajiny také sociálně-ekonomické cíle. Zatímco národní programy fungují již od 90-tých let minulého století, programy s evropským podílem začaly fungovat až od roku 2004 po vstupu ČR do EU.

Ze zjištěných poznatků bylo možno učinit tyto **obecné závěry**:

- **národní programy měly nejasně nebo nereálně stanovené cíle**
- **národním programům chyběl systematický monitoring environmentálních účinků a komplexní vyhodnocení programu jako celku**

Prováděná vyhodnocení národních programů se sestávala převážně z přehledů čerpání finančních prostředků, s různým druhem členění, a z přehledu počtu akcí utříděných dle různých hledisek. Pouze některé jednotlivé akce byly předmětem vyhodnocení environmentální účinnosti, avšak toto se nedělo programově a systematicky, tak aby z výsledků či účinků těchto akcí mohlo být usuzováno na účinnost programu jako celku. Počáteční pracovní domněnka (viz literární rozbor), že situace v ČR se neliší od obvyklého vývoje v jiných zemích vyspělého světa a že výdajové programy nejsou nastaveny tak, aby bylo možno provádět systematickou evaluaci, se tedy potvrdila. Zrovna tak se potvrdilo, že, přestože programy deklarují cíl *udržení a zvýšení biodiversity*, systematicky není stav a vývoj biodiversity sledován.

Přes fragmentárnost dostupné a existující informace lze navíc usoudit:

Program péče o krajinu (PPK) měl pozitivní dopady ve směru svých deklarovaných, byť málo konkrétních, cílů i ve smyslu obvykle chápaného poslání státní ochrany přírody. Až do současnosti byl pravděpodobně programem s relativně nejlepšími výsledky v oblasti ochrany přírody a krajiny, a to i vzhledem k vynaloženým nákladům. Jako ekonomický nástroj v obvyklém slova smyslu však funguje pouze jeho menší část *Podprogram Péče o krajinu* (tituly A-C). *Podprogram Péče o ZCHÚ a ptačí oblasti* (titul D) je jen zvláštní variantou přerozdělování financí uvnitř státního sektoru bez motivačního účinku v sektoru soukromém.

Program péče o přírodní prostředí, ochranu a využívání přírodních zdrojů (PPPP) měl převážně pozitivní výsledky, i když v poslední době trpěl nesoustavným financováním. Pozice PPPP v systému ochrany přírody však nebyla zcela jasná, zejména jeho vymezení či synergie s programem PPK.

Program revitalizace říčních systémů (PRŘS) byl neúspěšný ve smyslu svého hlavního poslání, tj. v revitalizaci řek. Poněvadž podélné revitalizace toků se ukázaly jako příliš obtížný úkol, byla většina financí programu směřována k alternativním činnostem, zejména k budování a rekonstrukci

rybníků. Avšak ani zde nebylo systematicky zajištěno zachování účinků příznivých z pohledu ochrany přírody a krajiny. Dílčím úspěchem byly jen některé, spíše ojedinělé revitalizace drobných vodních toků.

další závěry:

- **tituly s evropským spolufinancováním měly jasněji stanoveny cíle**
- **tituly s evropským spolufinancováním měly přehlednější strukturu fungování a vyhodnocení a měly stanoveny požadavky na monitoring**

Avšak ani v případě evropských programů není zatím dořešeno systematické sledování environmentálních účinků a v některých případech jsou cíle stanoveny tak, že jejich dosahování není verifikovatelné.

Titul *Zalesňování zemědělských půd* v rámci HRDP 2004-2006 nesplnil jediný kvantitativně vyjádřený cíl - *plánovaný rozsah zalesněných ploch*. Z hlediska stability vznikajících porostů i z hlediska dalšího cíle titulu *zvýšení biodiverzity krajiny* se jevil jako pozitivní dokumentovaný vysoký podíl vysazovaných smíšených porostů. Nedostatečně však byl naplňován cíl *posílení biodiverzity v oblastech s nízkým podílem lesa*; v těchto oblastech byl zájem o zalesňování nízký z důvodu vyšších pěstebních nákladů i z důvodu alternativního využití půdy. Obecně v uplatňování titulu přetrvávaly problémy v důsledku křížení zájmů žadatelů se zájmy ochrany přírody, v případě travních porostů s významnou biodiverzitou, někdy i zájmů orgánů ochrany zemědělského půdního fondu, v případě orných půd.

Program *Agro-environmentální opatření* v rámci HRDP 2004-2006 byl objemem financí největší dotační podporou. Finančně řádově převyšoval všechny ostatní analyzované dotace. Opatření jednodušší (běžná údržba travních porostů těžkou mechanizací) proběhla dle očekávání vyjádřených alokačním plánem. Naproti tomu některé pro ochranu přírody významné podtituly (např. údržba trvale zamokřených a rašelinných luk, biopásy), vyžadující určitou změnu zažitého způsobu současného hospodaření, zůstaly z velké části nevyužity. Co se environmentálních účinků týče, nejsou zatím dostupné výsledky z biomonitoringu, který byl součástí programu (ornitologický, botanický a bezobratlých).

Přes výše zmíněné problémy jsou nové evropské programy ve svém uspořádání pozitivní kvalitativní změnou oproti dříve existujícím programům národním. Nutno konstatovat jejich směřování k větší systematickosti, transparentnosti, zajištění monitoringu, jakož i úsilí o objektivnější vyhodnocení výsledků. Z hlediska ochrany přírody a krajiny jsou však, v podobě v jaké jsou v současnosti implementovány v ČR, příliš „mělké“. Tzn. neumožňují cílenější ochranu přírody, neboť jsou opatřeními relativně jednoduchými. Evropská unie ovšem umožňuje v rámci programu rozvoje venkova (jako byl HRDP) i vytváření opatření komplexnějšího rázu (podobné opatřením *Programu péče o krajinu*), jak dosvědčuje zkušenost např. z Velké Británie. Situace v ČR ale nebyla v tomto období ještě zralá pro tato náročnější opatření. Cílená „hluboká“ opatření však budou zahrnuta v *Operačním programu Životní prostředí* (2007-2013). Není vyloučeno, že ve vzdálenější budoucnosti budou zařazena i do agroenvironmentálních opatření rozvoje venkova.

Výhled do budoucna

Agro-environmentální opatření a titul *Zalesňování zemědělské půdy* přejdou z HRDP do *Programu rozvoje venkova pro období 2007-2013* (PRV). Tento, v současnosti dosud neschválený program, bude systémově propracovanější. Přesto i zde budou přetrvávat některé problémy zmíněné v analýze. Mezi nimi jmenujme: nevyrovnaný zájem o jednotlivé (pod)tituly, střety různých

veřejných zájmů, nedostatky v hodnocení environmentální účinnosti některých titulů a obtíže s vyhodnocením efektivnosti.

Obecně ale můžeme očekávat lepší fungování tohoto programu rozvoje venkova. Některé problémy v minulosti byly zapříčiněny i nepřipraveností části veřejné správy na nové úkoly. V současné době dochází již k určité adaptaci.

Osud **národních programů** *Program revitalizace říčních systémů* a *Program péče o přírodní prostředí, ochrana a využívání přírodních zdrojů SFŽP* je nejistý. Je však dosti pravděpodobné, že zaniknou. *Program péče o krajinu* bude patrně zachován, bude ale nutno vymezit jeho pozici vůči nově vzniklému *Operačnímu programu Životní prostředí* a zajistit jeho synergii.

Doporučení pro optimalizaci fungování ekonomických nástrojů ochrany přírody a krajiny

Doporučení pro evropské i národní tituly:

- stanovit konkrétní cíle (tak aby jejich dosahování bylo verifikovatelné, měřitelné, optimálně kvantifikovatelné)
- podpořit výzkum v oblasti environmentální účinnosti, bioindikátorů a efektivnosti environmentálních opatření, v souvislosti s dotační politikou
- zajistit nezávislé analýzy administrativního procesu za účelem snížení administrativní náročnosti titulů pro žadatele i pro veřejnou správu

Doporučení pro národní tituly:

- zvýšit transparentnost (prostřednictvím stanovení jasných kritérií hodnocení výběru žádostí, zadáváním nezávislých hodnocení programu mimo okruh státní správy a závislých organizací, umístěním výročních zpráv se stanoveným obsahem na internetu, atd.)
- decentralizovat rozhodování (větší pravomoc rozhodování, ale i zodpovědnost za ověřitelné výsledky na krajskou úroveň odborných organizací státní správy)

Závěrem je nutno připomenout, že nedostatky v nastavení a implementaci ekonomických nástrojů nejsou výlučným problémem výdajových programů na ochranu přírody a krajiny. Je jisté, že se s nimi shledáme v dotačních programech nejrůznějších sektorů ekonomiky. Očekáváme, že ekonomické nástroje v oblasti životního prostředí budou postupně zdokonalovány, za součinnosti pracovníků ochrany přírody, lesníků a zemědělců, v prospěch občanů i samotné přírody.

VI. ZDROJE

LITERATURA:

- Achterberg, W. (1993): **Can Liberal Democracy Survive the Environmental Crisis? Sustainability, Liberal Neutrality and Overlapping Consensus.** In: Dobson, A, Lucardie, P.: *The Politics of Nature. Explorations in Green Political Theory.* Routledge, London, ISBN 0-415-085934, p. 81-104.
- Anderson, T., Leal, D. (2001): **Free Market Environmentalism.** Palgrave, New York, ISBN 0-312-23503-8, p. 5-21.
- Anonymous (2006): **Ochrana lesa a krajinotvorné programy.**
Sborník ze semináře 12.-13.9.2006, ČS VTS-Česká lesnická společnost, Praha-Průhonice, ISBN 80-02-01837-0, 56 pp.
- Anonymous (2005): **Naše krajina v přírodní krajině Evropy.**
Sborník z 3. ročníku konference Tvář naší země - krajina domova 8.-10.3.2005, Společnost pro krajinu, Praha-Průhonice, ISBN 80-86512-31-2, 117 pp.
- Anonymous (2001): **Universum Encyklopedie** (na podkladech Das Bertelsmann Lexikon). Euromedia Group, k.s. - Odeon, Praha, ISBN 80-207-1060-4, p. 272.
- AOPK (2007): **Vyhodnocení Programu péče o krajinu za rok 2006.**
Agentura ochrany přírody a krajiny, Praha, 19 pp.+přílohy.
- AOPK (2007): **Vyhodnocení Programu revitalizace říčních systémů za rok 2006.**
Agentura ochrany přírody a krajiny, Praha, 9 pp.+přílohy.
- AOPK (2006): **Vyhodnocení Programu péče o krajinu za rok 2005.**
Agentura ochrany přírody a krajiny, Praha, 20 pp.+přílohy.
- AOPK (2006): **Vyhodnocení Programu revitalizace říčních systémů za rok 2005.**
Agentura ochrany přírody a krajiny, Praha, 11 pp.+přílohy.
- Brožová, J. (ed.) (2006): **Biologická rozmanitost v České republice. Současný stav a trendy.**
MŽP, Praha, ISBN 80-7212-344-0, 58 pp.
- Buchanan, J. (2001): **Externalities and Public Expenditure Theory.** Liberty Fund, Indianapolis, ISBN 0-86597-242-7, p. 3, 110.
- Buchanan, J. (2000): **Politics as Public Choice.** Liberty Fund. Indianapolis, ISBN 0-86597-238-9, p. 62-70, 281-296.
- Buchanan, J., Tullock, G. (1999): **The Calculus of Consent.** Liberty Fund, Indianapolis, ISBN 0-86597-218-4, p. 201, 282-294.
- Budňáková, M. (ed.) (2006): **Situační a výhledová zpráva - půda.**
MZe, Praha, ISSN 1211-7692, 80 pp.
- Bundesministerium des Inneren (1971): Reihe: Betrifft, Nr. 9: **Umweltprogramm 1971,** Bundestagsdrucksache VI/2710, S. 6. In: Wicke, L. et al. (1992): *Betriebliche Umweltökonomie,* Verlag Vahlen, München, p. 13.
- Carter, N. (2001): **The Politics of the Environment.** Cambridge University Press, Cambridge, ISBN 0-521-47037-4, p. 284-302.
- Cenia (2006): **Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2006.**
MŽP ČR/ČSÚ, Praha, ISBN 80-7212-443-9, p. 335-496.
- Costanza, R., Cumberland, J., Daly, H., Goodland, R., Norgaard, R. (2000): **An Introduction to Ecological Economics.**
St. Lucie Press, Boca Raton, ISBN 1-884015-72-7, p. 192-206.

ČSKI
Sborní
staveb

Daly,
55963

David,
4, p. 1

Dietz,
Dobsc

Dobro
In: An
domo

Dohna
In.: Z
ČLS/I

Drgáč
efekti
Komň

Embe
organ

Eppin
conse

Fajku
p. 118

Fišer,
Ochra

Fišer,
ZO Č

Fišer,
země
Ochra

Frey,
110-1

Gome
moni
Luxei

Grego
360, 2

Hájek
Purky

Hájek
In: Ji
Instit

ČSKI a ČSSI (2002): **Trvale udržitelný rozvoj české krajiny.**

Sborník z konference konané 6. a 7. února 2002 v Pardubicích. Česká společnost krajinných inženýrů a Český svaz stavebních inženýrů, Pardubice, p. 5-48, 115-169.

Daly, H, Farley, J. (2004): **Ecological Economics. Principles and Applications.** Island Press, Washington, ISBN 1-55963-312-3, p. 359-366.

Davidson, E. (2005): **Evaluation Methodology Basics.** Sage Publications, Thousand Oaks, U.S.A, ISBN 0-7619-2930-4, p. 1, 26-27, 38, 192-200, 205.

Dietz, F, Straaten J. (1993): **Economic Theories and the Necessary Integration of Ecological Insights** (chapt.). In: Dobson, A., Lucardie, P.: *The Politics of Nature. Exploration in Green Political Theory.* Routledge, London, p. 139.

Dobrovský, J., Scharf, R., Straková, M.(2005): **Vývoj krajinnotvorných programů v posledních letech.**

In: Anonymous: *Naše krajina v přírodní krajině Evropy.* Sborník z 3. ročníku konference Tvář naší země - krajina domova 8.-10.3.2005, Společnost pro krajinu, Praha-Průhonice. ISBN 80-86512-31-2, p. 71-75.

Dohnanský, T. (2003): **Materiální a organizační předpoklady a podmínky rozsáhlejšího zalesňování.**

In.: *Zalesňování zemědělské půdy.* Sborník z celostátního semináře konaného dne 10.9.2003 v hotelu Měřín, ČLS/Lesnická práce, Kostelec n. Č. L., ISBN 80-02-01544-4, p. 39-42.

Drgáč, L. (2004): **Auditní a rozborová zpráva pro MŽP ČR, odbor ekologie krajiny a lesa. Posouzení účinnosti a efektivnosti postupu poskytování finančních prostředků v rámci programů PPK, PRŘS a PPPP.** 29.11.2004, Komňa, 14 pp.

Embertová, R., Scharf, R. (eds.) (2004): **Vyhodnocení Programu péče o krajinu MŽP ČR za rok 2003 - akce organizované AOPK ČR,** AOPK, Praha.

Eppink, F., Bergh, J. (2006): **Ecological theories and indicators in economic models of biodiversity loss and conservation: A critical review.** In: *Ecological Economics*, 61, 3/2006, ISSN 0921-8009, p. 284-293.

Fajkus, B. (2005): **Filosofie a metodologie vědy. Vývoj, současnost a perspektivy.** Academia, ISBN 80-200-1304-0, p. 118-123.

Fišer, B., Scharf, R. et al. (2007): **Program péče o krajinu - dva roky po vstupu do EU.** *Ochrana přírody*, 62, 1/2007, Praha, ISSN 1210-258X, p. 6-9.

Fišer, B.(2004): **Agroenvironmentální programy na orné půdě.** ZO ČSOP Bílé Karpaty, Veselí n. Moravou, 23 pp.

Fišer, B. (2003): **Agroenvironmentální politika EU - příležitost pro integraci nástrojů ochrany přírody a zemědělství.** *Ochrana přírody*, r. 58, č. 2, ISSN 1210-258X, p. 42-45.

Frey, B. (1992): **Umweltökonomie**, 3.erw. Aufl.. Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, ISBN 3-525-33581-4, p. 110-140.

Gomez, C., Williams, K. et al. (1999): **Evaluating socio-economic programmes. Selection and use of indicators for monitoring and evaluation.** Means Collection, Vol. 2., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 17.

Gregory, R., Strien, A, Vorisek, P. et al. (2005): **Developing indicators for European birds.** In: *Phil. Trans. R. Soc. B*, 360, 2/2005, p. 272.

Hájek, M. (2000): **Efektivnost výdajů z veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí.** Univerzita J. E. Purkyně v Ústí n. L., Ústí n. Labem, ISBN 80-7044-314-6, 140 pp.

Hájek, M. (2006): **Současný stav v ČR.**

In: Jílková, J., Pavel, J. (eds.): *Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí.* IREAS, Institut pro strukturální politiku, Praha, ISBN 80-86684-31-8, p. 100-133.

- Hamerníková, B., Kubátová, K. (2000): **Veřejné finance-učebnice**, 2. vyd., Eurolex Bohemia, Praha, ISBN 80-902752-1-4, p. 163.
- Hayek, F. (1995): **Osudná domýšlivost. Omyly socialismu**. Sociologické nakladatelství, Praha, ISBN 80-85-850-05-2, p. 72, 131-147.
- Hédl, R. (2005): **Sledování změn vegetace**.
In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 171-194.
- Heer, M., Kapos, V., Brink, B. (2005): **Biodiversity trends in Europe: development and testing of a species trend indicator for evaluating progress towards the 2020 target**. In: Phil. Trans. R. Soc. B, 360, 2/2005, p. 297-308.
- Hlaváč, V., Červenka, M. (2006): **Zalesňování zemědělských půd - šance nebo hrozba pro ochranu přírody**.
In: Ochrana přírody, r. 61., č. 6, ISSN 1210-258X, p. 179-181.
- Hlaváč, V., Hofhanzl, A., Červenka, M., Beran, V. (2006): **Zalesňování zemědělských půd z pohledu ochrany přírody**.
In: Neuhöferová, P. (ed.): Zalesňování zemědělských půd, výzva pro lesnický sektor. Sborník z konference konané 17.1.2006 v Kostelci na Č. Lesy pořádané KPL FLE ČZU v Praze a VS Opočno VÚLHM Jíloviště Strnady.
- Horáček, I., Hanák, V., Gaisler, J. et ČESON (2005): **Dlouhodobé změny biodiverzity netopýrů: Zpráva o nejzrozsáhlejší monitorovacím programu 1969-2004**.
In: Vačkář, D. (ed.) (2005): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 105-115.
- Horbach, J. (1992): **Neue Politische Ökonomie und Umweltpolitik**. Campus Verlag, Frankfurt am Main, ISBN 3-593-34773-3, p. 53-56.
- Hradil, R., Hofhanzl, A. et al. (2004): **Agroenvironmentální programy České republiky**. MŽP/MZe/PRO-BIO/SCHKO ČR/Daphne ČR., Praha, 25 pp.
- Chalupská, H. (2006): **Státní fond životního prostředí a programy podpory ochrany přírody**.
In: Moravec, J. (ed.): Výdajové programy v politice přírody a krajiny. IREAS, Praha, ISBN 80-86684-44-X, p. 43-50.
- Chalupská, H. (2005): **Program péče o přírodní prostředí SFŽP**.
In: Moravec, J. (ed.): Závěrečná zpráva o řešení projektu VaV/610/01/03., IREAS, Praha, nepubl., p. 929-936.
- Chobot, K., Řezáč, M., Boháč, J. (2005): **Epigeické skupiny bezobratlých a jejich indikační schopnosti**.
In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 239-248.
- Jakobe, P. (2005): **Horizontální plán rozvoje venkova - vybraná část, agroenvi**.
In: Moravec, J. (ed.): Závěrečná zpráva o řešení projektu VaV/610/01/03, IREAS, Praha, nepubl., p. 938-939.
- Jančo, J. (2004): **Agroenvironmentální programy v krasových územích**.
Cortusa, Blansko, 23 pp.
- Jarský, V. (2004): **Veřejné finance v lesním hospodářství**.
Disertační práce, ČZU Praha, nepubl., p. 335-340, 346-356.
- Jelínek, J. (ed.) (2005): **Zpráva OECD o politice, stavu a vývoji životního prostředí: Česká republika**. MŽP, ISBN 80-7212-317-3, 215 pp.
- Jílková, J., Čamrová, L. (2006): **Povodňové škody a nástroje k jejich snížení**.
IEEP VŠE, Praha, ISBN 80-86684-35-0, 418 pp.
- Jílková, J. (2006): **Metodika pro podrobnou analýzu nástrojů státní politiky**. In: Jílková, J., Pavel, J. (eds.): Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí, IREAS, Praha, p. 134-140.
- Jílková, J., Pavel, J. (eds.) (2006): **Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí**. IREAS, Institut pro strukturální politiku, Praha, ISBN 80-86684-31-8, 194 pp.
- Jongpierová, I., Bezděčka, P., Jongpier, J. et al. (2004): **Agroenvironmentální programy na květnatých podhorských loukách**.
Vzdělávací a informační středisko Bílé Karpaty, Veselí n. Moravou, 23 pp.

Just,
HořcKeol
Stav
ISBIKenc
Prah

Kenc

Klar
RegiKlar
Poli
RegiKlar
Eco
Eco
RegiKlau
23 pKluy
Slov
ISBIKod
Agr
In: Š
semiKols
OxfcKon
In: VKošt
In: N
17.1Košt
In: LKušl
In: VLaci
In: A
kraj

Löw

Lože
In: V

Just, T. et al. (2005): **Vodohospodářské revitalizace a jejich uplatnění v ochraně před povodněmi.** ZO ČSOP Hořovicko, Ekologické služby s.r.o, AOPK ČR a MŽP ČR, Praha, ISBN 80-239-6351-1, 359 pp.

Keohane, N., Revesz, R., Stavins, R. (2000): **The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy.** In: Stavins, R. (ed.): *Economics of the Environment. Selected Readings - 4th ed.* W. W. Norton & Co., New York/London, ISBN 0-393-97523-1, p. 559-602.

Kender, J. (ed.) (2004): **Péče o krajinu - Krajinotvorné programy Ministerstva životního prostředí.** MŽP/Consult Praha, ISBN 80-903482-0-3, 196 pp.

Kender, J. (ed.) (2000): **Teoretické a praktické aspekty ekologie krajiny,** MŽP, Praha, ISBN 80-7212-148-0, 218 pp.

Klarer, J. (ed.) (1994): **Use of Economic Instruments in Environmental Policy in Central and Eastern Europe.** Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Budapest, ISBN 963-8454-17-2, 174 pp.

Klarer, J., McNicholas, J., Knaus, E.(eds.) (1999a): **Sourcebook on Economic Instruments for Environmental Policy. Central and Eastern Europe.** Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre, ISBN 963-8454-63-6, 354 pp.

Klarer, J., Francis, P., McNicholas, J. (eds.): (1999b): **Improving Environment and Economy. The Potential of Economic Incentives for Environmental Improvements and Sustainable Development in Countries with Economies in Transition.** Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre, ISBN 963-8454-66-8, 83 pp.

Klaudys, M. (2004): **Agroenvironmentální programy na mokřích a podmáčených loukách.** ČSOP Vlašim, Vlašim, 23 pp.

Klúváňková-Oravská, T. (2002): **Úvod do ekonomického hodnotenia a oceňovania biodiverzity.** Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre - Prírodovedecká fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Nitra, ISBN 80-8069-022-7, 40 pp.

Kodet, V., Moravec, J. (2006): **Economic Instruments for Biodiversity Conservation – Bird Localities on Agriculture Land and a Proposal of Measure for Montagu’s Harrier (Circus pygargus)** In: Šauer, P. (ed.): *Environmental Economics, Policy and International Relations. Sborník příspěvků z mezinárodního semináře.* Nakl. a vyd. litomyšlského semináře, Praha, ISBN 80-86709-08-6, p. 156-166.

Kolstad, C. (2000): **Environmental Economics.** Oxford University Press. New York/Oxford, ISBN 0-19-511954-1, p. 143-146.

Konvička, M., Beneš, J. (2005): **Stav a změny biodiverzity denních motýlů.** In: Vačkář, D. (ed.): *Ukazatele změn biodiverzity.* Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 117-126.

Košulič, M. st. (2006): **Geneticko-ekologické aspekty při zakládání lesa na nelesních půdách.** In: Neuhöferová, P. (ed.): *Zalesňování zemědělských půd, výzva pro lesnický sektor. Sborník z konference konané 17.1.2006 v Kostelci n. Č. Lesy pořádané KPL FLE ČZU v Praze a VS Opočno VÚLHM Jíloviště Strnady.*

Košulič, M. st. (2005): **Ještě k zalesňování zemědělských půd.** In: *Lesnická práce*, r. 83, č. 3. ISSN 0322-9254, p. 24-26.

Kušková, P., Vačkář, L. (2005): **Indikátory pro hodnocení ekologické udržitelnosti.** In: Vačkář, D. (ed.): *Ukazatele změn biodiverzity.* Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 77-92.

Lacina, D. (2005): **Krajinotvorné programy - příklady z praxe.** In: Anonymous (2005): *Naše krajina v přírodní krajině Evropy. Sborník z 3. ročníku konference Tvář naší země - krajina domova 8.-10.3.2005, Společnost pro krajinu, Praha-Průhonice.* ISBN 80-86512-31-2, p. 82-84.

Löw, J., Míchal, I. (2003): **Krajinný ráz.** Lesnická práce, Kostelec n. Č.L., ISBN 80-86386-27-9, 548 pp.

Ložek, V. (2005): **Suchozemští měkkýši jako ukazatele biodiverzity.** In: Vačkář, D. (ed.): *Ukazatele změn biodiverzity.* Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 262-274.

- Lusk, S., Hanel, L. (2005): **Změny biodiverzity ichtyofauny**. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 197-207. MZe (zeměd)
- Macáková, L. et al. (2000) **Mikroekonomie. Základní kurs**. Melandrium. Praha, ISBN 80-86175-14-6, p. 214-238. MZe (Stav: k)
- McAllister, D. (1995): **Evaluation in Environmental Planning. Assesing Environmental, Social, Economic and Political Trade-offs**. MIT Press, Cambridge, ISBN 0-262-63087-7, p. 6-11, 71-73. MZe (zeměd)
- Mezřický, V. (2005): **Teorie a praxe environmentální politiky** (kap.). In: Mezřický, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, ISBN 80-7367-003-8, p. 55-75. MZe (www.)
- Mezřický, V. (1997) **Prostředky environmentální politiky** (kap.). In: Dirner, V.: Ochrana životního prostředí. MŽP/Technická univerzita Ostrava, Ostrava, ISBN 80-7078-490-3, p. 296. MZe (půdy : Metod zeměd)
- Miller, G. (2002): **Sustaining the Earth: An Integrated Approach**, 5th ed.. Wadsworth/Thomson Learning, Belmont, p. 367-371. MŽP (Praha.)
- Mirovitskaya, N., William, A. (2001) (eds.): **Guide to Sustainable Development and Environmental Policy**. Duke University Press. Durham/London, ISBN 0-8223-2745-7, p. 68, 186, 207. MŽP (283-5,
- Mirvaldová, V. (2003): **Problematika nízké lesnatosti na Lounsku**. In.: Zalesňování zemědělské půdy (2003). Sborník z celostátního semináře konaného dne 10.9.2003 v hotelu Měfín, ČLS/Lesnická práce, Kostelec n. Č. Lesy, ISBN 80-02-01544-4, p. 36-38. MŽP v Pojer,
- Mirovitskaya, N., William, A. (2001) (eds.): **Guide to Sustainable Development and Environmental Policy**. Duke University Press. Durham/London., p. 186. Němec
- Moldán, B. (ed.) (1995): **Economic Instruments for Sustainable Development**. Proceedings from the workshop held on Jan. 12-14, 1994 in Průhonice, MŽP ČR, ISBN 80-85368-57-9, 276 pp. Němec
- Möller, L. (1999): **Ökonomische Instrument der Umweltpolitik in den Reformländern Mittel-und Osteuropas. Die Beispiele Polen und Tschechien**. Metropolis-Verlag, Marburg, ISBN 3-89518-244-3, 196 pp. Němec
- Moravec, J. (2006): **Význam Osy II EAFRD**. In: Pělucha, M. et al.: Rozvoj venkova v programovacím období 2007 - 2013 v kontextu reformy SZP EU. IREAS, Praha, ISBN 80-86684-42-3, p. 109-119. Neusc Region
- Moravec, J., Patříčný, A. (2006): **Porovnání rakouského agroenvironmentálního programu OPUL a českého agroenvironmentálního schématu**. In: Moravec, J. (ed.): Výdajové programy v politice přírody a krajiny. IREAS/IEEP, Praha, ISBN 80-8784-44-X, p. 85-95. NKÚ (Novici In: M Proce)
- Moravec, J. (2005): **Agri-Environmental Programs in Czech Republic - Hope for More Effective Nature Conservation or Just Another Form of Agricultural Subsidies?** In: Šauer, P. (ed.): Environmental Economics, Policy and International Relations. Sborník příspěvků mezinárodního semináře. Nakl. a vyd. litomyšlského semináře, Praha, ISBN 80-86709-8, p. 196-205. Nový, 245-24
- Moravec, J. (2005) (ed.): **Závěrečná zpráva o řešení projektu VaV/610/01/03**. IREAS, Praha, nepubl., 1146 p. Ochrana
- Münzbergová, Z., Rybka, V. (2005): **Změny biodiverzity vyšších rostlin**. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 147-170. OECD Econo
- Musil, P. (2005): **Monitoring populací vodních ptáků**. In: Vačkář, D. (ed.) (2005): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 208-223. OECD Organ
- MZe (2007): **Program rozvoje venkova ČR na období 2007-2013**. Stav: leden 2007. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, staženo z : www.mze.cz/programy-dotace/ Opsch Organ
- MZe (2006): **Výroční hodnotící zpráva o programu Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2005**. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, 63 pp. Opsch Organ
- MZe (2006): **Zpráva o stavu lesa a lesního hospodaření v ČR v roce 2005**. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, p. 105. Panay Report Envirc 135 pp

MZe (2005): **Výroční hodnotící zpráva o programu Horizontální plán rozvoje venkova za rok 2004.** Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, 62 pp.

MZe (2004): **Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2006.**

Stav: květen 2004, staženo z : www.mze.cz/programy-dotace/

MZe (2004): **Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2006,** verze duben 2004. Ministerstvo zemědělství ČR, Praha.

MZe (2004): **Operační program „Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství,** verze březen 2004, staženo z: [www.mze.cz/programy-dotace/OP Zemědělství](http://www.mze.cz/programy-dotace/OP_Zemědělství).

MZe (2004): **Nařízení vlády č. 308/2004 o stanovení podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy a na založení porostů rychle rostoucích dřevin na zemědělské půdě určených pro energetické využití a Metodika k provádění Zalesňování zemědělské půdy a založení porostů rychle rostoucích dřevin.** Ministerstvo zemědělství ČR, Praha.

MŽP (2006): **Podpora ochrany životního prostředí v České republice.** Ministerstvo životního prostředí ČR/Cenia, Praha.

MŽP (2004): **Státní politika životního prostředí 2004-2010.** Ministerstvo životního prostředí, Praha, ISBN 80-7212-283-5, p. 8-10.

MŽP VaV 610/10/00: **Vliv hospodářských zásahů na změnu v biologické rozmanitosti v ZCHÚ.** Ved. řešitel F. Pojer, zpráva stažená ze stránek AOPK, access 12/2006

Němec, J. (ed.) (2005): **Krajinotvorné programy.** MŽP, Praha-Průhonice, ISBN 80-7212-307-6, 108 pp.

Němec, J. (ed.) (2004): **Krajinotvorné programy.** 43. ZO ČSOP/MŽP/AOPK, Praha-Průhonice, ISBN není, 106 pp.

Němec J., Hladný J. (eds.) (2006): **Voda v České republice.** Consult, Praha.

Neuschlová, Š., Kloužková, Z., Střelcová, K. (2004): **Agroenvironmentální programy v zaplavovaných nivách řek. Region Poodří,** Nový Jičín, 23 pp.

NKÚ (2004): **Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 2004, částka 4,** p. 364-373.

Novicki, M. (2005): **Debt-For-Nature Swap.**

In: Moldán, B. (ed.) (1995): **Economic Instruments for Sustainable Development.**

Proceedings from the workshop held on Jan. 12-14, 1994 in Průhonice, MŽP ČR, ISBN 80-85368-57-9, p. 251-253.

Nový, I, Surynek, A. (2005): **Sociologie pro ekonomy a manažery.** Grada Publishing, Praha, ISBN 80-247-1705-0, p. 245-248, 256-257.

Ochrana, F. (2003): **Veřejná volba a řízení veřejných výdajů.** Ekopress, Praha, ISBN 80-86-119-71-8, p. 11-82.

OECD (2000): **Environmental Indicators for Agriculture. Methods and Results. Executive Summary.** Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris, 53 pp.

OECD (1996): **Saving Biological Diversity - Economic Incentives.**

Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, ISBN 92-64-14807-8, 158 pp.

Opschoor, J., Lohman, A, Vos, H. (1994): **Managing the Environment. The Role of Economic Instruments.**

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, ISBN 92-64-14136-7, 191 pp.

Opschoor, J., Vos, H. (1989): **Economic Instruments for Environmental Protection.**

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, ISBN 92-64-13251-1, 132 pp.

Panayotou, T. (1994): **Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development.**

Report for the UNEP Meeting in Nairobi, August 10-12, 1994. First Rough Draft, July 1994. International Environment Program. Harvard Institute for International Development. Harvard University, Cambridge, not published, 135 pp.

- Pařízek, P. (2006): **Program péče o krajinu v roce 2006 - finanční jistota zajištění péče o přírodu a krajinu.** Ochrana přírody, r. 61, 5/2006, Praha, ISSN 1210-258X, p. 129-130.
- Pavel, J., Vondráš, P. (2006): **Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí - metodika OECD.**
In: Jílková, J., Pavel, J. (eds.): **Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí.** IREAS, Institut pro strukturální politiku, Praha, ISBN 80-86684-31-8, p. 8-21.
- Pavel, J., Šumpíková, M. (2005): **Hodnocení efektivnosti veřejných programů na ochranu životního prostředí.** In: Šumpíková, M., Ochrana, F., Pavel, J. et al. (2005): **Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost.** Eurolex Bohemia, Praha, ISBN 808686177-5, p. 47-59.
- Pavel, J. (ed.) (2004): **Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. Závěrečná zpráva projektu MŽP VaV/303/3/03,** Praha, nepubl., 150 pp.
- Pearce, D. et al. (1994): **Project and Policy Appraisal: Integrating Economics and Environment.** OECD, Paris, ISBN 92-64-14107-3, 349 pp.
- Pearce D. (1993): **Economic Values and the Natural World.** MIT Press, Cambridge, ISBN 0-262-66084-9, 129 pp.
- Plesník J. (2005): **Biologická rozmanitost: Trivialita nebo záhada.** In: Vačkář, D. (ed.): **Ukazatele změn biodiverzity.** Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 17-23.
- Pokorný, P. (2006): **Program péče o krajinu a obnova rovnováhy v krajině - pokus o kritický rozbor dotačního nástroje.** In: Moravec, J. (ed.): **Výdajové programy v politice přírody a krajiny.** IREAS, Praha, ISBN 80-86684-44-X, p. 11-33.
- Pokorný, P. (2005): **Program péče o krajinu.** In: Moravec, J. (ed.): **Závěrečná zpráva o řešení projektu VaV/610/01/03.,** IREAS, Praha, nepubl., p. 870-899.
- Potluka, O., Slavík, J. (eds.) (2002): **Monitoring a evaluace programů a projektů EU.** Sborník z konference konané ve spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR. IREAS, Institut pro strukturální politiku, Praha, 55 pp.
- Pražan, J. (2000) (ed.): **Popis pilotních projektů v rámci programu SAPARD.** Zpráva projektu MATRA 2078. FOA-nadační fond ekologického zemědělství, Praha, 28 pp.
- Pražan, J. (1999): **Programy na ochranu a obnovu životního prostředí v zemědělství (agroenvironmentální programy).** FOA-nadační fond ekologického zemědělství, Praha, 30 pp.
- Prorok, V., Lisa, A. (2001): **Základy politologie.** Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha, ISBN 80-7079-935-8, p. 60-61.
- Pulkrab, K. (2003): **Ekonomika zalesňování zemědělských půd.**
In: **Zalesňování zemědělské půdy.** Sborník z celostátního semináře konaného dne 10.9.2003 v hotelu Měřín, ČLS/Lesnická práce, Kostelec n. Č. Lesy, ISBN 80-02-01544-4, p. 7-16.
- Rektořík, J., Šelešovský, J. et al. (2003): **Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru,** 1. vyd., Ekopress, Praha, ISBN 80-861119-72-6, p. 14.
- Ritschelová, I., Hájek, M., Tošovská, E. Geuss, E. Černá M., Pasquarello, T. (2002): **Úvod do politiky životního prostředí. Environmentální management 1.** Univerzita J. E. Purkyně v Ústí n. L. Ústí n. Labem, ISBN 80-7044-414-2, p. 13-14, 38-40, 81.
- Ritschelová, I., Branžovský, A., Hájek, M., Tošovská, E., Pulkrab, K., Kender, J. (2002): **Výkladový slovník vybraných pojmů z oblasti environmentální ekonomie. Environmentální management 3.** Univerzita J. E. Purkyně v Ústí n. L, Ústí n. Labem, ISBN 80-7044-416-9, p. 103.
- Rusek, J. (2005): **Indikátory změn půdní biodiverzity.** In: Vačkář, D. (ed.): **Ukazatele změn biodiverzity.** Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 249-261.

Rybl
MŽI
Sam
Scri
U.S.
Sejá
Česk
Sejá
zdro
Grac
SFŽ
pros
Sbde
Strec
ó, p.
Svol
a ek
Envi
Šám
prog
Šauc
Vysc
Šišál
lesa.
Min
Šum
ISBN
Ščas
ekos
In: V
Štěp
Stud
ISBI
Štěp
ISBI
Šum
prog
In: I
Insti
Tiet
New
Topl
7/20

Rybka, M.(2005): **Program Revitalizace říčních systémů na ZVHS**. In: Němec, J. (ed.): Krajínovotvorné programy. MŽP, Praha-Průhonice, ISBN 80-7212-307-6, p. 91-94.

Samuelson, P., Nordhaus, W. (1991): **Ekonomie**, 13. vyd., nakl. Svoboda, Praha, ISBN 80-205-0192-4, p. 27.

Scriven, M. (1991) In: Davidson, E. (2005): **Evaluation Methodology Basics**. Sage Publications, Thousand Oaks, U.S.A, ISBN 0-7619-2930-4, p. 1.

Seják, J.; Dejmal, I. (2003): **Hodnocení a oceňování biotopů České republiky**. Český ekologický ústav, Praha, ISBN 80-85087-54-5, 428 pp.

Seják, J., Kokoška, J., Pulkrab, K., Šišák, L., Sitenský, I., Švejdarová, H. (1999): **Oceňování pozemků a přírodních zdrojů**. Grada Publishing, Praha, ISBN 80-7169-393-6, 251 pp.

SFŽP (2001-2005): **Výroční zprávy Státního fondu životního prostředí za roky 2001-2005**, Státní fond životního prostředí, Praha. .

Söderbaum, P. (2000): **Ecological economics**. Earthscan Publications, London, ISBN 1-85383-685-0, p. 14-17.

Strecková, Y, Malý, Y et al. (1998): **Veřejná ekonomie pro školu i praxi**. Computer Press, Praha, ISBN 80-7226-112-6, p.15-16, 48-49.

Svoboda, Z. (překl.)(2000): **Ekonomické hodnocení projektů a politiky v oblasti ŽP**. IEEP, Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku při VŠE, Praha, ISBN 80-2450009-4, 173 pp. Z angl. originálu: The Economic Appraisal of Environmental Projects and Policies, OECD, 1995, Paris.

Šámal, V. (2004): **Současný stav revitalizace vodních toků v jižních Čechách**. In: Němec J. (ed.): Krajínovotvorné programy. 43. ZO ČSOP/MŽP/AOPK, Praha-Průhonice, ISBN není, p. 35-36.

Šauer, P. et al. (1997): **Úvod do ekonomiky životního prostředí**. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha, ISBN 80-7079-548-4, 154 pp.

Šišák, L., Švihla, V., Šach, F.: (2002): **Oceňování společenské sociálně-ekonomické významnosti základních funkcí lesa**. Ministerstvo zemědělství ČR, ISBN 80-7084-234-2, 71 pp.

Šumpíková, M., Ochrana, F., Pavel, J. et. al. (2005): **Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost**. Eurolex Bohemia, Praha, ISBN 808686177-5, 233 pp.

Šťastný, K., Bejček, V., Voříšek, P. et al. (2005): **Indikátor ptačích populací v zemědělských a lesních ekosystémech**. In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 95-104.

Štěpánek, Z. (1999): **Ekonomika a životní prostředí**. Studia Oeconomica VII, Acta Universitatis Purkynianae 47, Univerzita J. E. Purkyně v Ústí n. L., Ústí nad Labem, ISBN 80-7044-268-9, 142 pp.

Štěpánek, Z., Jílková, J. (1998): **Malý výkladový slovník z oblasti ekonomiky životního prostředí**. MŽP, Praha, ISBN 80-7212-053-0, p. 78, 109.

Šumpíková, M. (2006): **Analýza postupů Světové banky při hodnocení efektivnosti veřejných výdajových programů (se zaměřením na oblast životního prostředí)**. In: Jílková, J., Pavel, J. (eds.): Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. IREAS, Institut pro strukturální politiku, Praha, ISBN 80-86684-31-8, p. 35-71.

Tietenberg, T. (1996): **Environmental and Natural Resource Economics**, 4th ed. HarperCollins College Publishers, NewYork, ISBN 0-673-99472-4, p. 40-65.

Topka, J. (2003): **Zalesňování půd a vyhotovení projektu**. In.: Lesnická práce, ročník 82, č. 7/2003, ISSN 0322-9254, p.14-16.

- Ungerma n, J. (2006): **Program revitalizace říčních systémů potřebuje novou dimenzi.**
In: Moravec, J. (ed.): Výdajové programy v politice přírody a krajiny, IREAS/IEEP, Praha, p. 34-42.
- Ungerma n, J. (2005): **Program revitalizace říčních systémů.**
In: Moravec, J. (ed.): Závěrečná zpráva o řešení projektu VaV/610/01/03., IREAS, Praha, nepubl., p. 900-922.
- Urbanová, M., Urban, V., Rumlíková, L. (1999): **Vodohospodářská inženýrská díla v krajině (kap.).**
In: Inženýrská díla v krajině. Univerzita J. E. Purkyně, Ústí n. Labem, p. 8-148.
- Vacek, S., Simon, J., Kacálek, D. (2005): **Strategie zalesňování nelesních půd.**
In: Lesnická práce, ročník 84, číslo 1/2005, ISSN 0322-9254, p. 13-15.
- Vačkář, D. (2005): **Ukazatele změn biodiverzity: od zátěže k odezvě.**
In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 290-291.
- Vačkář, D. (ed.) (2005): **Ukazatele změn biodiverzity.** Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, 298 pp.
- Vejlupek, M., Polívka, M. (2005): **Metodická doporučení pro žadatele o dotaci poskytovanou v rámci Horizontálního plánu rozvoje venkova (HRDP).**
ÚHÚL, Brandýs n. Labem. Příloha k Lesnické práci, ročník 84, číslo 1/2005, ISSN 0322-9254.
- Ventrubová, K. (2006): **Zalesňování zemědělských půd a bilance uhlíku.** In: Neuhöferová, P. (ed.): Zalesňování zemědělských půd, výzva pro lesnický sektor. Sborník z konference konané 17.1.2006 v Kostelci na Č. Lesy pořádané KPL FLE ČZU v Praze a VS Opočno VÚLHM Jíloviště Strnady.
- Ventrubová, K. (2005): **Ekonomické dopady zalesňování ladem ležících zemědělských půd.** Stručný přehled metodiky disertační práce. FLE ČZU, Praha, nepubl., 10 pp.
- Verboom, J. et al. (2007): **Combining biodiversity modeling with political and economic development scenarios for 25 EU countries.** In: Ecological Economics, 62, 6/2007, ISSN 0921-8009, p. 267-276.
- Višňák, I. (2003): **Zalesňování zemědělských pozemků ve správě PF ČR.**
In: Zalesňování zemědělské půdy. Sborník z celostátního semináře konaného dne 10.9.2003 v hotelu Měřín, ČLS/Lesnická práce, Kostelec n. Č. Lesy, ISBN 80-02-01544-4, p. 17-18.
- Vitner, Č. (2006): **Vyhodnocení a návrh doplnění ekonomických nástrojů využitelných pro oblast ochrany přírody - zalesňování zemědělských půd.** In: Moravec, J. (ed.): Výdajové programy v politice přírody a krajiny. IREAS, Praha, ISBN 80-86684-44-X, p. 51-59.
- Vitner, Č. (2005): **Ekonomický nástroj: dotační tituly na zalesňování zemědělské půdy.**
In: Moravec, J. (ed.): Závěrečná zpráva o řešení projektu VaV/610/01/03., IREAS, Praha, nepubl., p. 977-990.
- Vokasová, L. et al. (2004): **Přímé finanční podpory na ochranu přírody v hospodářské krajině - pro orgány ochrany přírody.** MŽP ČR, Praha, 25 pp.
- Vorlíček, J., Vostrovská, Z. (2005): **Úvod do hospodářské a sociální politiky.** Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha, ISBN 80-245-0954-7, p. 15-33.
- Vrána, K. (ed.) (2004): **Revitalizace malých vodních toků.** Consult, Praha. ISBN 80-902132-9-4, 60 pp.
- Vyskot, I. et al. (2003): **Kvantifikace a hodnocení funkcí lesů České republiky.**
MŽP, Praha, ISBN 80-900242-1-1, 186 pp.
- Wahl, K. et al. (1999a): **Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management.** Means Collection, Vol. 1., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ISBN 92-828-6626-2, p. 17, 69-70, 72-73, 77, 88.
- Wahl, K. et al. (1999b): **Evaluating socio-economic programmes. Glossary of 300 concepts and technical terms.** Means Collection, Vol. 6., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ISBN 92-828-6626-2, p. 17, 53, 71, 99.
- Weiss, C. (1998): **Evaluation.** 2nd Edition. Prentice Hall, Upper Saddle River, U.S.A., ISBN 0-13-309725-0, p. 4, 18, 21-28, 55-70, 75-80, 82-84, 188-210, 235-237, 244-246, 250, 253, 256-261, 285-288.

Wokour
Sborník

Worboy
Oxford 1

Zavadil,
In: Vačk

Zdařil, F
In: Pall,
konferer
69.

Zima, J.
republic
Zpráva p

Židek, V
využití 1
In: Kulh
v letech

WEBO

Agentur:
AOPK -

Minister
Minister

Organisa
fisheries

Státní fo

Státní ze
<http://wv>
<http://wv>

Ústav pr

Ústav pr

Výzkum:
<http://wv>

Wokoun, R. (ed.) (2002): **Teorie a metodologie evaluací operačních programů EU.**
Sborník referátů z mezinárodní konference, 6.11.2002, VŠE, Praha, ISBN 80-245-0453-7, 77 pp.

Worboys, G., Lockwood, M., Lacy, T. (2001): **Protected Area Management.**
Oxford University Press, South Melbourne, ISBN 0-19-551300-2, p. 156-177.

Zavadil, V., Rozínek, R., Kerouš, K. (2005): **Hodnocení a sledování změn obojživelníků.**
In: Vačkář, D. (ed.): Ukazatele změn biodiverzity. Academia, Praha, ISBN 80-200-1386-5, p. 224 - 235.

Zdařil, F., Forejtníková, M. (2003): **Ochrana vod v oblasti Vysočiny.**
In: Pall, J., Rouš, J. (eds.): Sborník příspěvků z Programu udržitelného rozvoje kraje Vysočina. Ekologické fórum – konference, konané v červnu 2003 v Bystřici nad Pernštejnem. ERC Prameny Vysočiny, o.p.s., Žďár n. Sázavou, p. 66-69.

Zima, J. (ed.) et al. (2006): **Biologická rozmanitost. Národní hodnocení pro rozvoj kapacit potřebných v České republice pro plnění závazků plynoucích z úmluv z Ria.**
Zpráva projektu GEF/UNDP, MŽP, Praha, ISBN 80-7212-390-4, 112 pp.

Žídek, V. et al. (2003): **Výstavba komplexního informačního systému o kulturní krajině a využití tohoto systému při podpoře rozhodování.**

In: Kulhavý, J. et al. (ed.): Sborník významných výsledků institucionálního výzkumu LDF MZLU v Brně, řešeného v letech 1999-2004. LDF MZLU, Brno, ISBN 80-7157-844-4, p. 309-327.

WEBOVÉ STRÁNKY:

Agentura ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK) - ústředí: <http://www.ochranaprirody.cz/>
AOPK - Středisko pro Střední Čechy a Prahu: <http://www.praha.ochranaprirody.cz/>

Ministerstvo zemědělství ČR: <http://www.mze.cz/programy-dotace>
Ministerstvo životního prostředí: <http://www.env.cz>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): <http://www.oecd.org/by topic/agriculture and fisheries/agriculture and environment/>

Státní fond životního prostředí: <http://www.sfzp.cz>

Státní zemědělský intervenční fond: <http://www.szif.cz>
<http://www.szif.cz/> HRDP/Lesnictví,
<http://www.szif.cz /OP Zemědělství/>

Ústav pro hospodářskou úpravu lesů (ÚHUL): [http:// www.uhul.cz/poradenstvi/hrdp.php](http://www.uhul.cz/poradenstvi/hrdp.php)

Ústav pro zemědělskou a potravinářskou informaci: <http://www.uzpi.cz>, www.agroenvi.cz

Výzkumný ústav pro krajinu a okrasné zahradnictví Silva Taroucy Průhonice:
<http://www.vukoz.cz/>

SEZNAM ZKRATEK

AEO	agroenvironmentální opatření
AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
CBA	cost-benefit analysis, metoda nákladů a přínosů
CEA	cost-effectiveness analysis, metoda efektivity nákladů
ČZU	Česká zemědělská univerzita v Praze
EAGGF	Evropský zemědělský záruční a orientační fond
EAFRD	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
EU	Evropská unie
FLE	Fakulta lesnická a environmentální
HRDP	Horizontální plán rozvoje venkova České republiky pro období 2004-2006
CHKO	Chráněná krajinná oblast
MZe	Ministerstvo zemědělství České republiky
MŽP	Ministerstvo životního prostředí České republiky
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad České republiky
NP	národní park
OECD	Organizace pro evropskou spolupráci a rozvoj
OP	operační program
OPK	ochrana přírody a krajiny
PPK	Program péče o krajinu
PPPP	Program péče o přírodní prostředí, ochrana a využívání přírodních zdrojů Státního fondu životního prostředí
SCHKO	Správa chráněných krajinných oblastí
SFŽP	Státní fond životního prostředí České republiky
SOP	Správa ochrany přírody České republiky
SZIF	Státní zemědělský a intervenční fond
ÚHÚL	Ústav pro hospodářskou úpravu lesů
ÚSES	územní systém ekologické stability
VŠE	Vysoká škola ekonomická v Praze
VÚLHM	Výzkumný ústav lesního hospodářství a myslivosti
VÚZE	Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky
ZZP	Zalesnění zemědělské půdy