

## Ekonomické nástroje hodnocení změn životního prostředí a jejich monitorování

Pro potřeby ekonomického hodnocení účinnosti změn krajiny jsou k dispozici nástroje, které s různou mírou podrobnosti a šíří záběru interpretují stav životního prostředí. Od primárních a statistických dat, které udávají stav měřené veličiny v daném čase, či vývoje v sledovaném časovém úseku, přes environmentální indikátory až po více či méně složité vývojové modely. Z hlediska ekonomických nástrojů se doposud nejvíce využívají pro hodnocení ukazatele typu výše, či poměrného zastoupení environmentálních výdajů, zejména v oblasti veřejných rozpočtů. Důležitou roli při hodnocení hraje, samozřejmě, jednotná metodika získávání a analýzy primárních dat a následné vyhodnocení efektivity vynaložených nákladů. V oblasti veřejných zdrojů se v praxi často aplikuje přístup, že k dosažení cíle je potřebné minimálně to množství finančních prostředků, které je právě k dispozici. K tomuto hodnocení je potřeba stanovit již při přípravě a formulaci environmentálních cílů indikátory, které jsou schopny vyhodnotit míru naplnění navržených cílů.

Budoucí období, jak je zřejmé z připravovaných programových dokumentů na r. 2007 – 2013, lze charakterizovat zvýšeným úsilím o ochranu životního prostředí a hledání cest k nalezení zájmů společných ochraně životního prostředí i výrobě zemědělských produktů. Jestliže se v posledních letech hovoří intenzivně o podpoře rozvoje venkova a multifunkčního zemědělství, je především zvyšující se podíl mimoprodukčních funkcí zemědělství výrazem uvědomění si naléhavosti podpor péče o životní prostředí. Z tohoto důvodu se dostávají do popředí priority, jako je ochrana biodiverzity, podpora šetrných způsobů hospodaření, resp. zemědělských praktik, neproduktivních investic v zemědělství a lesnictví atd., na druhé straně skupina podpor, které by měly zmírnit příjmový propad výrobců respektujících nařízení k ochraně životního prostředí. Jde především o kompenzace újmý zemědělcům za opatření v ochraně přírody, kompenzace znevýhodnění daného horšími přírodními podmínkami apod.

### Ekonomická podpora kvality životního prostředí v EU

Pro realizaci uvedených opatření budou k dispozici fondy EU pro období 2007 – 2013, u kterých však oproti současnému sedmiletému období (2000 – 2006) dochá-

zí ke změnám. Významné změny se předpokládají u strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

• **Evropský fond regionálního rozvoje** (*European Regional Development Fund – ERDF*) – hlavním směrem podpor z tohoto fondu jsou investice a opatření k redukci regionálních nerovností v EU. Kromě posílení infrastruktury – doprava, životní prostředí, energetika, vzdělání, zdravotnictví – a pomoci malým a středním podnikům se bude zdůrazňovat výzkum, inovace a prevence rizik. Přeshraniční programy vázané k tomuto fondu budou zdůrazňovat podnikavost, společnou správu životního prostředí a sdílení infrastruktury. Národní programy budou zahrnovat ochranu a správu vod, dostupnost velkých sítí a interoperabilitu systémů, prevenci rizik a společné činnosti ve výzkumu a technologickém rozvoji.

• **Evropský sociální fond** (*European Social Fund – ESF*) je založen na silnějším vztahu k evropské strategii zaměstnanosti a prioritám EU v oblasti rozvoje lidských zdrojů, na vzdělávání a rovných šancích tak, aby bylo možné předvídat změny způsobené hospodářskou a sociální restrukturalizací, rozvojem znalostní ekonomiky a demografickým vývojem.

Samostatnou skupinu tvoří fondy pro venkov a zemědělství, které již nebudou patřit mezi strukturální fondy. Půjde o:

• **Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova** (*European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*) – je významný pro udržitelný rozvoj a stabilitu životního prostředí na venkově. V oblasti agroenvironmentálních opatření preferuje:

- *biologickou rozmanitost a zachování systémů zemědělství a lesnictví s vysokou přírodní hodnotou a tradičních zemědělských krajín;* na opatření, která podporují zvyšování biodiverzity v krajině a ochranu přírodních zdrojů bude soustředěna převážná část prostředků,
- *ochranu vody* – podpora opatření na zachování kvalitního vodního režimu zemědělské krajiny a venkova,
- *zmírňování klimatické změny* – podpora aktivit souvisejících s obnovitelnými zdroji energie, snižováním emisí skleníkových plynů a zachování funkce lesů.

• **Evropský zemědělský garanční fond** (*European Agricultural Guarantee Fund – EAGGF*) – k řešení společné zemědělské politiky. Fond by měl v souladu s principy

decentralizace Státní zemědělské politiky financovat zejména:

- přímé platby zemědělským subjektům – farmářům,
- podporu exportu zemědělských produktů do třetích zemí,
- intervenční opatření pro regulaci zemědělských trhů,
- informační a propagační opatření pro zemědělské produkty na vnitřním trhu EU a ve třetích zemích,
- informační zajištění obchodních aktivit.

Dále by měl poskytovat příspěvky a platby v rámci nerozděleného řízení, zejména na specifická veterinární opatření, opatření pro inspekci potravin, fytoosanitární opatření, propagaci zemědělských produktů, využití genetických zdrojů v zemědělství, systémy zemědělského výzkumu aj.

• **Evropský rybářský fond** (*European Fisheries Fund – IFG*) – s obdobným zaměřením jako měl jeho předchůdce – Finanční nástroj pro orientaci rybolovu.

Nadále zůstává

• **Kohezní fond – Fond soudržnosti** (*Cohesive Fund – CF*) – podmínkou pro získání podpory je dodržení kritérií hospodářské konvergence, zvládnutí veřejných výdajů a realizace programů stability; u transevropských dopravních sítí budou akce fondu zaměřeny především na prioritní projekty evropského významu. Zásahy budou pokrývat nejen velké infrastruktury v dopravě a ochraně životního prostředí, ale také oblasti, které mají jasný environmentální rozměr, jako je energetická účinnost a obnovitelné zdroje energie nebo intermodální dopravní sítě, městská a veřejná doprava. Fond by se měl zaměřit na investice do infrastruktury v oblastech odpadů a znečištění vody a ovzduší, zatímco strukturální fondy na podporu environmentálních systémů řízení, šíření čistých technologií v malých a středních podnikách a na obnovu znečištěných oblastí.

### Priority EU v oblasti financování životního prostředí

Do řešení problematiky vodního hospodářství ve venkovských oblastech se zapojí i jiné evropské zdroje strategie Soudržnosti a národní zdroje.

Prostředky z EAFRD se budou používat na integraci cílů EU v oblasti životního prostředí, přispějí k realizaci zemědělské a lesnické sítě NATURA 2000, ke göteborgskému závazku obrácení úbytku biologické rozmanitosti do r. 2010, k cílům rámcové vodní směrnice a Kjótského protokolu.

K prioritám spojeným s obhospodařováním venkovské krajiny patří především ochrana přírodních zdrojů, zvýšení biodiverzity, zachování extenzivního hospodaření a krajinného rázu ve venkovských oblastech, šetrné postupy k životnímu prostředí a přiměřené obhospodařování krajiny. Těmto prioritám EU plně odpovídá zaměření ČR na:

- *opatření podporující šetrné postupy k životnímu prostředí, biodiverzitu, ekologické postupy a ochranu vod* – podporuje se rozvoj ekologického zemědělství, důležitý z hlediska udržitelného rozvoje a konkurenceschopnosti jak z agroenvironmentálních podpor, tak ze zdrojů v oblasti certifikace a propagace kvalitních potravin. Důležitá je podpora opatření směřujících k velmi cenným lokalitám lučních a stepních porostů i podmáčených a rašelinných luk.
- *opatření podporující udržitelné obhospodařování venkovské krajiny, zmírňující důsledky změny klimatu a aktivity v oblasti zemědělského a lesního hospodaření*. Jedná se o podporu udržování zemědělské krajiny a venkova a rozvoj obnovitelných zdrojů energie.

Vybrané priority v oblasti životního prostředí bude řešit a podporovat *Evropský zemědělský fond rozvoje venkova*, jehož priority v této oblasti soustředěné v samostatné ose jsou vázány především na Kjótský protokol, Směrnici Rady 2000/60/ES ustávající rámec pro činnost EU v oblasti vodní politiky, Směrnici 92/43 EEC o stanovištích přírodních druhů a Směrnici Rady 79/409/EER o ochraně volně žijících ptáků.

### Monitorování účinnosti programů

Problémem je efektivnost environmentálních investic. Při implementaci monitorovacího a hodnotícího systému je proto třeba vycházet ze skutečnosti, že jednak poskytuje informace o plnění cílů stanovených v programu a projektech, jednak monitoruje a hodnotí činnosti se záměrem ovlivňovat výrobní, ekonomické, sociální a environmentální procesy v zemědělství v zájmu udržitelného rozvoje zemědělství a venkova. Monitoring a hodnocení navrhované v *Programu rozvoje venkova ČR na období 2007 – 2013* (dále Programu) vychází z podstaty, že zdravý venkov s vyváženým demografickým a ekonomickým vývojem je předpokladem dosažení sociální a ekonomické soudržnosti v EU.

Při volbě indikátorů a jejich využití v monitorovacím systému je nutné zdůraznit požadavek na dodržení hierarchie cílů a k nim vázaných vstupů, výstupů, výsledků a dopadů. V souladu s provedením hodnocení ex ante by účelem indikátorů mělo být především:

- popis stavu životního prostředí a procesů, které ho ovlivňují,
- hodnocení pokroku, který podmiňuje udržitelný rozvoj, a s tím spojené
- monitorování a hodnocení účinnosti environmentálních opatření.

Cílem výběru indikátorů je jednak přenos zjištěných problémů do rozhodovacích činností ministerstev zemědělství, životního prostředí a místního rozvoje, jednak integrace environmentálních, sociálních a os-

tatních zájmů do ekonomického rozhodování těchto institucí.

Indikátory je nutné posoudit z hlediska jejich politického významu (jak reprezentují politické zájmy na ochraně životního prostředí, zajištění udržitelného rozvoje apod., jakou má referenční hodnotu pro národní i mezinárodní srovnání, měřitelnosti, tzn. možnosti zdokumentovat a kvantifikovat sledovaný jev a aktualizovat ho v požadovaných intervalech, analytický věcný základ, tzn. musí být založen na mezinárodních standardech, případně na vědecky a technicky používaných pojmech).

Indikátory pro monitorování a hodnocení priorit a opatření EAFRD se musí formulovat s ohledem na udržitelný rozvoj venkova, musí zahrnovat environmentální, ekonomické a vybrané indikátory za účelem vyhodnocení sociálně ekonomických vztahů mezi sektorovými aktivitami a životním prostředím.

Ve Zprávě o stavu zemědělství (tzv. Zelené zprávě) se uvádí kolem 57 indikátorů, které charakterizují vliv zemědělství na životní prostředí. Vztah k *udržitelnému rozvoji* mají mj.:

- zornění a zatravnění (%),
- podíl dusíkem zranitelné oblasti na celkové rozloze ČR (%),
- výměra území potenciálně ohroženého půdní erozí (ha, %),
- výměra území potenciálně ohroženého nedostatkem přístupné vláhy (ha, %),
- území se zvýšeným obsahem rizikových prvků v půdě (%),
- spotřeba minerálních hnojiv a vápnění celkem (tis. t čisté živiny),
- spotřeba přípravků na ochranu rostlin (kg účinných látek/ha zeměd. půdy),
- hustota chovu skotu, prasat ovcí a koz, drůbeže (DJ/100 ha zeměd. půdy),
- podíl obnovitelných zdrojů energie na energetické bilanci ČR (%),
- monitoring znečištění podzemních vod – mělké vrty (% vzorků nevyhovujících státní normě ČSN 75 7111 Pitná voda),
- monitoring kvality povrchových vod podle nitrátové směrnice (% vzorků překračujících limitní hodnoty).

*Ekonomické a sociální podmínky* hodnotí například: HDP na obyvatele, HDP na pracovní sílu, daňová výtežnost regionu a průměrná mzda podle sektorů a na obyvatele.

K indikátorům je nutné uvádět například nejen počet akcí, počet ha s kompenzací, počet příjemců kompenzací (u LFA), ale i průměrnou velikost platby (na ha, na podnik), průměrnou velikost podpory, celkové veřejné náklady (z toho příspěvek EAFRD), % plochy zeměd. půdy s kompenzacemi, průměrnou platbu na jednotku, celkové náklady (požadované příjemci, oprávněné náklady).

Při tvorbě monitorovacího systému je třeba zdůraznit nutnost agregace indikátorů tak, aby na vyšší hierarchické úrovni byl indikátor, resp. ukazatel agregován z ukazatelů na nižší úrovni. Indikátory se musí konstruovat tak, aby odrážely i horizontální zájmy EU – udržitelný rozvoj, informační a znalostní vývoj společnosti, rovné příležitosti apod.

Pro potřeby monitorování, a zejména hodnocení, bude poskytovatelem vstupních dat Český statistický úřad, který má metodicky sladovat získávání a užívání dat s požadavky Eurostatu.

Vzhledem k tomu, že EZFRV je de facto adaptací na evropský model zemědělství, bude zapotřebí sledovat:

- snížení nezaměstnanosti ve venkovském prostoru,
- zvýšení podílu mimoprodukčních funkcí zemědělství v problémových oblastech,
- zvýšení HDP na obyvatele venkova,
- snížení migrace z venkovského prostoru,
- zvýšení turistického ruchu ve venkovském prostoru,
- počet nově vzniklých pracovních míst vytvořením malých a středních podniků,
- podíl zaměstnanosti v zemědělství na celkové zaměstnanosti apod.

Na rozdíl od současného období bude třeba upřednostnit preventivní opatření, tj. posuzovat vlivy hospodářských aktivit z pozice rizika zhoršení životního prostředí, a také z hlediska rizika zvýšení nákladů na eliminaci negativních vlivů. V tomto směru je patrný pokrok v koncipování monitorování a hodnocení účinnosti jednotlivých opatření. Rizikem pro jejich realizaci zůstává nadále nedokončená restrukturalizace zemědělství, nízká mobilita pracovních sil, vysoký podíl výroby s nízkou přidanou hodnotou, nedostatek disponibilního kapitálu apod.

\* \* \*

Důležitou roli při hodnocení hraje, samozřejmě, jednotná metodika získávání a analýzy primárních dat a následné vyhodnocení efektivity vynaložených nákladů. V oblasti veřejných zdrojů se v praxi často aplikuje přístup, že k dosažení cíle je potřeba minimálně toho množství finančních prostředků, které jsou právě k dispozici. K minimalizaci důsledků takovýchto přístupů, je nutné zvážit, zda cíle nelze dosáhnout efektivněji, aplikací jiné varianty řešení, anebo zda-li soukromý sektor nemůže zajistit dosažení cíle s vynaložením nižších nákladů. Při formulaci environmentálních cílů je třeba stanovit indikátory, které jsou schopny vyhodnotit míru jejich naplnění.

**Magdaléna Hrabánková, Vladimír Zdražil**

*Studie byla podpořena výzkumným záměrem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR MSM 6007665806.*