

Zacílení podpory péče o ekologickou síť v ČR

Pavel Pešout a Bohumil Fišer

Snahy o systematickou diferenciaci péče o krajinu v České republice trvají téměř padesát let. Společenská objednávka péče o přírodu a krajinu byla formulována a její naplňování účinněji zahájeno až po roce 1989. Bohužel v polovině devadesátých let byla promarněna šance nastavit systém péče o krajinu společně MZe a MŽP. Dopady resortního přístupu jsou na současném stavu velmi patrné. I když státní ochrana přírody a orgány územního plánování mají řadu kompetencí a nástrojů k péči (realizaci) o ekologickou síť (nejnověji vyplácení újm a veřejnoprávní smlouvy o způsobu a podpoře hospodaření), zůstává nejdůležitějším nástrojem dotační politika státu. Po nynějším plánovacím finančním období, kdy se podařilo podpořit a realizovat velké množství jednorázových projektů, je třeba se soustředit na účinné a správně zacílené nástroje zaměřené na péči o ekologickou síť v ČR, na udržení všech jejích funkcí.

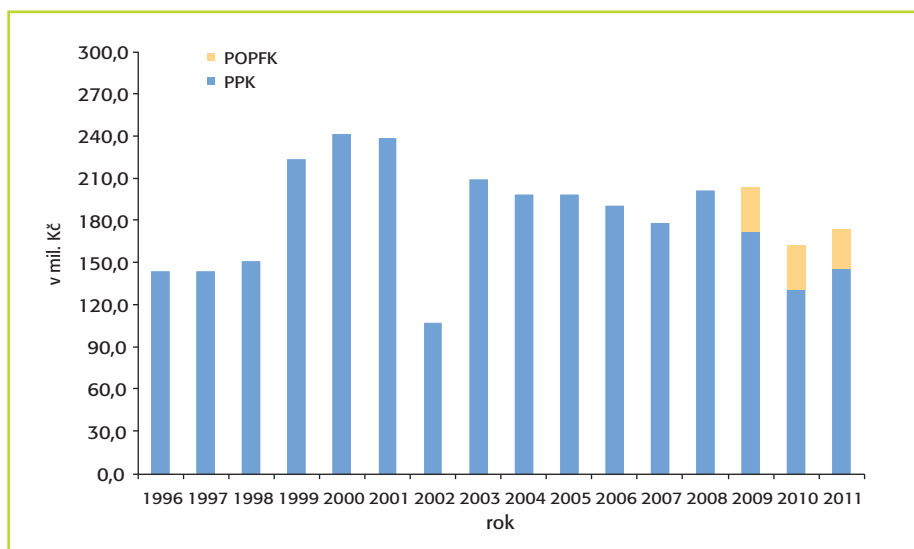
Počátky snah o diferencovanou péči o krajinu

Počátky snah o diferencovanou péči o krajinu v tehdejší Československu je třeba hledat v 70. letech 20. století, kdy docházelo k rychlé degradaci přírodních hodnot státu. Tehdy bylo provedeno expertní krajinářské hodnocení celého území republiky, a to současně podle estetických a ekologických



Pastva ovčí pod Židkovským vrchem v Bílých Karpatech

Foto Ivana Jongepierová



Graf 1 Vývoj objemu financí u vybraných národních dotačních programů podle čerpání

hodnot (v mapovém měřítku 1 : 50 000). Pro celé území tehdejší ČSSR byl také na úrovni katastrálních území vyjádřen tzv. koeficient ekologické stability (KES), představující hodnotu vyjadřující plošnou relaci mezi plochami s nízkou ekologickou stabilitou (zastavěnými, ornou půdou) a plochami s trvalou vegetací (lesy, loukami, pastvinami, sady ad.). KES se ukázal být hrubým, ale pro velkoplošné přehledy dostatečně spolehlivým ukazatelem. Po vyjádření plošných podílů jednotlivých kategorií krajinnářského hodnocení (TERPLAN pro MK ČSR 1972–1982) bylo zřejmé, že krajinný typ „krajina zcela přeměněná lidskou činností“ se (bez rozlišení krajinnářské hodnoty) rozkládá na 31,5 % území republiky, „krajina harmonická“ na 59,9 % a „krajina relativně přírodní“ na 8,6 % (MICHAL 1994).

Na tuto zjednodušenou bilanci navázalo v 80. letech zpracování koncepce urbanizace a vývoje osídlení krajů tehdejší ČSSR. Jedním ze zásadních výstupů pak byl v roce 1986 tzv. územně technický podklad pro diferencovanou péči o krajinu, ve kterém byly vymezeny na 18,5 % území republiky zóny zvýšené péče o krajinu se souběhem zvýšené krajinnářské hodnoty s dalšími funkcemi území. Z ÚTP byl zřejmý (resp. diferencovaně vyjádřený) významný překryv území se zájmem o cílenou či preventivní péči o krajinu s územími významnými pro ochranu a akumulaci vod, lázeňství nebo perspektivně nerentabilní zemědělskou výrobou. Přestože ÚTP měl být jedním ze základních podkladů při rozvoji území, investiční výstavbě a při usměrnění zemědělského hospodaření v horských a podhorských oblastech, zůstal prakticky nevyužit (KOPECKÁ *et al.* 1995, 1996).

Zásadním počínem na konci osmdesátých let byla celostátní bilance významných

krajinných prvků. V roce 1987 vláda ČSSR uložila společně tehdejšímu Ministerstvu zemědělství a Ministerstvu kultury využít výstupy z bilance VKP při „uplatňování zásad diferencované péče o krajinu, realizaci územních systémů ekologické stability a využívání funkcí zeleně v krajině“ (MICHAL & PETŘÍČEK 1988a, 1988b). I přes to, že proběhlo vymezení VKP v mnoha okresech pouze dílčím způsobem či formálně, představoval tento krok zajištění první zásadnější snahu o diferencovanou péči o krajinu ve spolupráci památkové péče a ochrany přírody s lesnickou a zemědělskou praxí (dílním úspěchem např. bylo zahájení vymezení „územních systémů ekologické stability“ při obnově lesních hospodářských plánů, PETŘÍČEK & PLESNÍK 2012).

Pokud hovoříme o rozlišení intenzity péče o přírodu a krajinu, je třeba zmínit zónování velkoplošných chráněných území. V roce 1981 byl Ministerstvem kultury a Ministerstvem výstavby a techniky vydán Metodický návod pro zpracování územně plánovací dokumentace CHKO, který uložil státní ochraně přírody zpracovat pro každou CHKO „oborový dokument“. Ten na základě přírodovědných a historických hodnot vymezoval čtyři zóny zvýšeného zájmu ochrany přírody a památkové péče s rozdílnou intenzitou ochrany přírody a krajiny a diferencovanými předpoklady využívání (SEIFERTOVÁ 1986). Systém čtyř zón odstupňované ochrany a péče se používá v CHKO dosud.

Zóny zvýšené péče o krajinu

S využitím dřívějších bilancí přírodních a kulturních hodnot krajiny a výše zmíněné koncepce urbanizace a vývoje osídlení krajů ČSSR navrhl v roce 1994 kolektiv autorů pod vedením L. Bínové (v rámci projektu Českého koordinačního střediska IUCN „Národní

ekologická síť v ČR“) vymezení zón zvýšené péče o krajinu. Tyto zóny vymezil jako jeden ze tří typů skladebných prvků navrhovaného konceptu Evropské ekologické sítě. Zóny byly bilancovány do téměř 250 samostatných částí a zahrnovaly přírodními hodnotami nejceněnější části území státu se závazně regulovanými režimy hospodaření podle různých legislativních norem (nejen ochrany přírody). Celková výměra všech vymezených zón činila 22,3 % (23,2 %) území ČR, společně s dalšími dvěma typy skladebných prvků EECONET (biocentra/jádrová území/a biokoridory středoevropského významu) 26 % (27,4 %) území ČR (BÍNOVÁ *et al.* 1995, odlišné údaje uvedené v závorkách uvádí KOPECKÁ *et al.* l. c.).

V roce 1992 MŽP vyhláší Program revitalizace říčních systémů, jehož cílem bylo vytvoření podmínek pro obnovu vodního režimu krajiny (JANDURA 1999). O rok později byla učiněna dohoda na vytvoření Akčního fondu pro EECONET (PLESNÍK 1996), který však v ČR nebyl využit. V roce 1994 vyhláší společně ministerstva životního prostředí a zemědělství dotační Program péče o krajinu, který zahrnuje především péči o zemědělské ekosystémy ve volné krajině (financováno z MZe) a v ZCHÚ (financováno ze SFŽP). Posléze MŽP vyhláší v roce 1996 samostatný program Péče o krajinu, který je dodnes jedním z klíčových nástrojů v péči o přírodně cenné lokality. Program se v době vzniku zaměřil na vyhlášená chráněná území, výnosově submarginální polohy (bez ohledu na jejich krajinnářské a další hodnoty, např. existenci pramenných oblastí) a na tvorbu a údržbu ÚSES. Protože ale území s potřebou péče nejsou omezena pouze na chráněná území a naopak ne každé území v submarginální poloze je krajinnářsky (z hlediska biodiverzity) hodnotné, usilovala státní ochrana přírody o diferenciaci péče o krajinu jednotným přístupem na území celé ČR bez omezení na zvláště chráněná území s využitím vymezených zón zvýšené péče o krajinu v rámci projektu Národní ekologická síť v ČR (KOPECKÁ *et al.* 1995, l. c.) a s různými formami zapojení vlastníků a hospodářů (MICHAL 1996). V roce 1995 státní ochrana přírody (ČÚOP) předkládá MŽP materiál pro jednání vlády ČR obsahující koncept územního systému ekologické stability jako podklad pro nastavení selektivní dotační politiky v zemědělství a lesním hospodářství (KOLEKTIV 1995). Tato snaha však zůstala bez odezvy a ministerstva životního prostředí a zemědělství naopak začala nastavovat ekonomické nástroje v oblasti péče o přírodu a krajinu odděleně. Z hlediska řízení nástrojů bylo jejich oddělení podle resortů snad zjednodušením, avšak pro přehlednost systému poskytovaných dotací a dalších ekonomických nástrojů jeho efektivnost a zacílení znamenalo oddělení jednoznačně krok zpátky.

Zacílení péče o krajinu

Podrobný přehled a vývoj současných finančních nástrojů v péči o krajinu byl na stránkách *Ochrany přírody* již publikován (FIŠER 2003, FIŠER & TREML 2005, TREML *et al.* 2005, DOBROVSKÝ *et al.* 2009, cíleně s ohledem na financování ÚSES viz PAVLÍKOVÁ 2005, stručný přehled viz box 1). V tomto příspěvku se zaměříme na vyhodnocení zacílení péče o krajinu a hodnocení diferenciací a účinnosti současných finančních nástrojů z pohledu podpory péče o ekologickou síť. Na zacílení stávajících dotačních programů je možno nahlížet minimálně ze tří základních hledisek, která jsou vzájemně provázána:

- územní zacílení,
- věcné zacílení včetně charakteru opatření,
- komu je podpora poskytována.

Územní zacílení podpory realizace a péče

Krajinotvorné programy MŽP, zejména Program péče o krajinu a Program obnovy přirozených funkcí krajiny, jsou rozděleny na podprogramy zacílené odděleně na zvláště chráněná území a na „volnou“ krajinu mimo ZCHÚ (vývoj čerpání finančních pro-

středků viz graf 1). Realizace a péče o skladebné části ÚSES stejně jako o další prvky ekologické sítě je jak na území ZCHÚ, tak mimo upřednostňována (jde o prioritu státní ochrany přírody následující hned za zajištěním péče o národní kategorie ZCHÚ, první zóny CHKO a podporou opatření záchraných programů kriticky ohrožených druhů).

Stejně tak v rámci Operačního programu Životní prostředí 2007–2013 je na realizaci skladebných částí ÚSES zaměřena samostatná podoblast podpory. Podporována jsou i další opatření, jejichž cílem je zlepšit ekologicko-stabilizační funkce prvků ekologické sítě a stav cenných biotopů (viz tabulka). Díky OPŽP je od roku 2009 uvolňováno na realizaci ekologické sítě řádově více prostředků ve srovnání s předchozími lety. V posledních pěti letech se na území ČR rozvíjí také evropský dotační program LIFE+ zaměřený na péči o cenné biotopy a druhy.

Programy zaměřené na péči o krajinu v gesci MZe, zejména Program rozvoje venkova, se z většiny soustředí na plošnou podporu údržby krajiny v ekonomicky marginálních oblastech. I když je i u těchto programů patrná snaha o přesnější zacílení specifických forem péče na ochranu přírody vymezované cenné typy biotopů, je podpora stále nedostatečně adresná a plošný přístup převládající. Faremní plány, které by

komplexně řešily péči o veškeré prvky podílející se na ekologické stabilitě v konkrétním území, se zatím nedaří uvést v život, přestože v zahraničí jsou s nimi dobré zkušenosti¹. Významná je podpora realizace ÚSES v rámci KPÚ, kterou podrobněji popisuje KAULICH (2012).

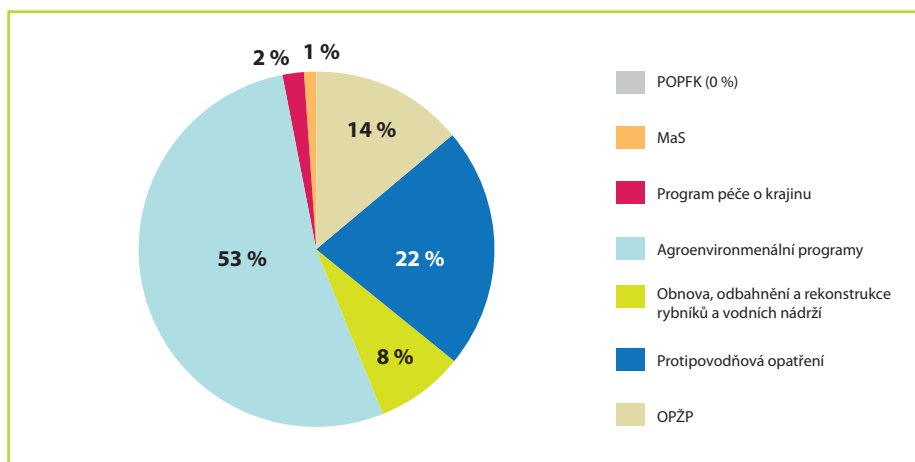
Věcné zacílení podpory včetně charakteru opatření

Současný systém dotačních programů věcně pokrývá většinu potřebných opatření, která je možné z pohledu realizace ekologické sítě rozdělit na dva typy: realizaci prvků ekologické sítě nebo zlepšujících jejich ekologicko-stabilizační funkci a na péči o prvky udržující tyto funkce.

Opatření prvního typu (jednorázová opatření) se zaměřují na obnovu nebo vytváření konkrétních prvků ekologické sítě. Jedná se například o odstranění náletu dřevin, zlepšení druhové skladby lesů, obnovu tůň a mokřadů, zlepšení morfologie vodních toků, realizaci skladebných částí ÚSES či o doplnění interakčních prvků do zemědělsky obhospodařované krajiny. Často jde o zlepšování stavu lokalit, kde došlo k opuštění obhospodařování v rámci intenzifikace hospodaření v 60. a 70. letech 20. století (např. stepní společenstva a mokřady) nebo naopak

Tabulka Podpora realizace ÚSES z OPŽP k 1. 1. 2012

kraj	dokončené akce	celková cena	celkové způsobilé výdaje	akce schválené k financování	celková cena	celkové způsobilé výdaje	akce dokončené i schválené, celkem	celková cena součet	součet celkové způsobilé výdaje
Jihočeský	0	0	0	2	4 276 982,00	4 276 982,00	2	4 276 982,00	4 276 982,00
Jihomoravský	7	15 618 597,00	13 216 568,00	36	217 930 641,00	215 631 037,00	43	233 549 238,00	228 847 605,00
Karlovarský	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Královéhradecký	1	641 540,00	641 540,00	3	11 371 346,00	11 295 294,00	4	12 012 886,00	11 936 834,00
Liberecký	1	2 326 459,00	2 326 459,00	0	0,00	0,00	1	2 326 459,00	2 326 459,00
Moravskoslezský	4	1 855 462,00	1 653 848,00	5	95 448 279,00	95 448 211,00	9	97 303 741,00	97 102 059,00
Olomoucký	3	8 688 784,00	8 429 218,00	14	48 948 045,00	47 318 546,00	17	57 636 829,00	55 747 764,00
Pardubický	1	1 782 922,00	1 498 253,00	0	0,00	0,00	1	1 782 922,00	1 498 253,00
Plzeňský	0	0,00	0,00	3	5 888 439,00	4 795 689,00	3	5 888 439,00	4 795 689,00
Středočeský	2	5 332 463,00	5 332 463,00	5	87 514 316,00	87 363 905,00	7	92 846 779,00	92 696 368,00
Ústecký	1	17 367 988,00	14 761 382,00	1	2 827 951,00	2 696 719,00	2	20 195 939,00	17 458 101,00
Vysočina	3	8 522 368,00	7 920 421,00	0	0,00	0,00	3	8 522 368,00	7 920 421,00
Zlínský	1	1 876 430,00	1 823 669,00	9	22 719 106,00	22 626 336,00	10	24 595 536,00	24 450 005,00
Celkem	24	64 013 013,00	57 603 821,00	78	496 925 105,00	491 452 719,00	102	560 938 118,00	549 056 540,00



Graf 2 Srovnání objemu financí u dotačních programů zaměřených na péči o přírodu a krajinu podle čerpání v roce 2010

k intenzivnímu hospodaření bez respektování přírodních podmínek (zejména k scelování pozemků, likvidaci interakčních prvků a cest, monokulturnímu lesnímu hospodaření, poškození vodního režimu krajiny).

Opatření druhého typu (opakující se opatření) se soustředí na údržbu – šetrné hospodaření a případně navazují na některá opatření jednorázového charakteru, a tím udržují dosažený stav. Jedná se zejména o diverzifikované sečení a pastvu travních porostů a péči o dřeviny rostoucí mimo les.

Současným problémem je však rozložení objemu finančních prostředků, kdy velký podíl financí je věnován na realizaci jednorázových opatření často většího rozsahu a investičního charakteru a není koncepčně dořešeno nastavení navazujících programů zajišťujících udržitelnost zlepšeného stavu, a naopak u nich dochází i k poklesu objemu finančních prostředků. Odpovědnost je pak neúměrně přenášena na žadatele. Navíc na cílená opatření udržující předměty ochrany ZCHÚ a na cílenou péči o prvky ekologické sítě je k dispozici řádově menší množství finančních prostředků než na plošná opatření (PRV); viz graf 2, u nichž může navíc dojít vlivem jejich plošného nastavení až k degradaci předmětu ochrany (např. MARHOUL 2012).

Komu je podpora poskytována?

Každý program má vymezen okruh příjemců podpory různě, nicméně základními žadateli jsou vlastníci a hospodářští subjekty. V případě realizace jednotlivých prvků ekologické sítě pak častěji také samospráva (obce, města) a státem zřízené subjekty pro správu státního majetku (Lesy ČR, s.p., správci vodních toků ad.). V případě hospodářských okrajových činností, specializovaných činností či činností s větším nárokem na ruční práci přebírají roli hospodářů a vlastníků občanská sdružení, zaměřená na péči o cenné lokality. V případě potřeby realizace z hle-

diska ochrany přírody a krajiny nejzásadnějších opatření často bohužel musí přebírat za souhlasu vlastníka roli hospodáře státní ochrana přírody.

Systém dotačních programů na péči o přírodu a krajinu je (i díky resortismu – viz výše) v současné době rozdělen do relativně velkého množství programů, jejichž administraci zajišťují různé subjekty (SZIF, SFŽP ČR, AOPK ČR, MŽP, MZe, krajské úřady). Z toho důvodu jsou pravidla, náležitosti žádostí i procesy hodnocení různé, a tudíž pro běžného žadatele nepřehledné. Přitom bez nastavení jasných pravidel nemůže být zapojení hospodářů nikdy účinné (viz také KRIVANEC 2000).

AOPK ČR je v současné době zapojena do administrace téměř všech programů.

Snažíme se provést potenciální žadatele složitým systémem dotací pomocí postupného rozplétání potřeb žadatele od zaměření jeho žádosti přes územní cílení a typ žadatele ke konkrétnímu dotačnímu programu a náležitostem čerpání – viz www.dotace.nature.cz a sjednotit přístup při hodnocení žádostí.

Perspektiva ekonomických nástrojů v péči o ekologickou síť

Předně, i nejlepší zacílení finanční podpory nemusí vést ke zlepšení ekologické sítě, pokud nebude existovat shoda na prioritách a dostatečně koordinována péče o krajinu mezi MŽP a MZe a dalšími subjekty veřejné správy².

Na základě dosavadních zkušeností lze vyvodit následující doporučení pro další plánovací období:

- Napříč všemi dotačními programy sjednotit a doplnit územní cílení na zvláště chráněná území a (zejména v ÚPD) vymezená cenná území (ÚSES, VKP, interakční prvky, vyčleněné plochy zeleně v sídlech).
- Zvýšit podíl cílených opatření na úkor paušálních plošných opatření.
- U jednorázových zlepšujících opatření systémově dořešit podporu návazné opakující se péče.
- Péči o prvky ekologické sítě realizovat především spoluprací s hospodáři a vlastníky prostřednictvím víceletých závazků adresně nastavených na konkrétní farmu.
- Sjednotit a zjednodušit administraci programů péče o krajinu.



Výsadba větrolamu ve Straškově

Fotoarchiv AOPK ČR

Poznámky

1. Například v Rakousku funguje systém faremních plánů úspěšně již několik let. Je zde možné si vybrat z 300 různých kombinací, při seči jsou využívány fytoecologické indikátory (doba kvetení indikačních druhů) a za udržování krajinných prvků je přímiová platba, stejně tak tomu je ve zvláště chráněných územích. Celý proces je podepřen systémem organizovaných poradců hrazených státem z osy III PRV (KAPLER & PRAŽAN 2009).
2. Na dvou příkladech si ukážeme, jak významné je správné zacílení ve všech čtyřech ohledech a jak významně mohou další souvislosti vést k tomu, že opatření nejsou realizována, nebo dokonce může dojít k degradaci předmětů ochrany:
 - V OP ŽP byla vytvořena alokace na realizaci Plánů oblastí povodí (POP) – územní a věcné zacílení –, kde byl správce vodního toku výhradním žadatelem (zacílení na hospodařící subjekt). Objektivní hodnocení žádostí provádí AOPK ČR a SFŽP ČR a jsou umožněny konzultace projektů. Mohlo by se zdát, že s ohledem na fakt, že správci povodí jsou státem zřízené subjekty, bylo zacílení dotace nastaveno ve všech ohledech správně, nicméně v realitě vyčleněná alokace nebyla téměř čerpána a podélné revitalizace jako nejlépe hodnocená opatření by se daly spočítat na prstech jedné ruky. Jedním z hlavních důvodů jistě je, že metodické vedení (a tvorbu priorit) správců vodních toků zajišťuje jiný resort než ten, který nastavuje priority POP v oblasti morfologie vodních toků a tvorby a údržby ekologické sítě v ČR.
 - V PRV u agroenvironmentálních programů u všech nadstavbových titulů na loukách (územní zacílení) existuje paušálně v celé ČR možnost ponechání neposečených pásů (věcné zacílení), kde oprávněným žadatelem jsou zemědělsky hospodařící subjekty (žadatelé) a dotace je rozdělována formou nárokového paušálního příspěvku (žádost se nehodnotí, pouze musí splnit formální náležitosti). Mohlo by se zdát, že dostatečná osvěta, týkající se vysvětlování důležitosti ponechání neposečených pásů, zajistí dostatečné procento pokrytí, nicméně realita je taková, že ponechání neposečených pásů je aplikováno v současné době cca na 0,5% travních porostů v ČR, což může vést k degradaci biodiverzity. Hlavním důvodem je, že paušální platba pouze za volitelné ponechání pásů není pro hospodařící subjekty zajímavá.

Současná skladba dotačních programů pro péči o přírodu a krajinu (po optimalizaci národních dotačních programů, DOBROVSKÝ *et al.* 2009).

Operační program Životní prostředí 2007–2013

Osa 1 – Omezování rizika povodní a 6 – Zlepšování stavu přírody a krajiny

Je zacílena především na velké (i víceleté) investiční akce, kde některé oblasti podpory jsou orientovány na zvláště chráněná území a druhy živočichů a rostlin, z nichž některé oblasti podpory jsou cíleny na celé území ČR. V ZCHÚ a u opatření zaměřených na zvláště chráněné druhy jsou oprávněným žadatelem orgány ochrany přírody, případně nevládní organizace, u ostatních opatření jde o široké spektrum žadatelů.

Program rozvoje venkova

Osa II – Agroenvironmentální programy, lesnickoenvironmentální opatření, platby v rámci soustavy Natura 2000 na zemědělské a lesnické půdě

Je zacílena na neinvestiční akce v době trvání až pěti let, každoročně se opakující a vyrovnávací platby za ztižené hospodaření. Podpora je zaměřena jednak plošně na celou ČR a jednak na druhově bohaté trávníky, které jsou vymezeny v Registru půdy (LPIS) a na území soustavy Natura 2000. Oprávněným žadatelem jsou zemědělsky a lesnický hospodařící subjekty.

Operační program Rybářství

Osa II – Akvakultura

Týká se vyrovnávacích plateb, kdy žadatelem jsou vlastníci rybníků, a cílem je udržet produkci ryb na stávající úrovni pomocí metod, které jsou ohleduplnější vůči životnímu prostředí, a zlepšit podmínky pro chov ryb a kvalitu vod.

Program LIFE+

Pilíř Příroda a biologická rozmanitost

Orientuje se na komplexní, inovativní víceleté projekty zaměřené na soustavu Natura 2000, kde je k čerpání dotací oprávněno široké spektrum žadatelů.

Program péče o krajinu

Podprogram pro zabezpečení péče o ohrožené a handicapované živočichy (PPK handicapy)

Je zacílen především na drobnější neinvestiční akce s možností i víceletých smluv, kde část PPK je zaměřena na zvláště chráněná území a druhy živočichů a rostlin, a oprávněným žadatelem jsou orgány ochrany přírody, vlastníci a nájemci pozemků. Částečně je zaměřen na celou ČR a na široké spektrum žadatelů.

Program obnovy přirozených funkcí krajiny

Je zacílen především na drobnější (i víceleté) investiční akce, kde některé oblasti podpory jsou zaměřeny na zvláště chráněná území a druhy živočichů a rostlin a některé oblasti programu jsou zaměřeny na celé území ČR. V ZCHÚ a u opatření cílených na zvláště chráněné druhy jsou oprávněným žadatelem orgány ochrany přírody, u ostatních opatření jde o široké spektrum žadatelů.

Správa nezcizitelného státního majetku ve zvláště chráněných územích

Týká se zajištění zákonných povinností vlastníka pozemků a činností, které vyplývají z platných plánů péče o dané zvláště chráněné území. Oprávněným žadatelem jsou AOPK ČR, správy NP a Správa jeskyní ČR.

Vedle uvedených dotačních programů zmiňujeme pro představu o objemu finančních prostředků i program Protipovodňová opatření II a Obnova, odbahnění a rekonstrukce rybníků a vodních nádrží, které jsou cíleny do krajiny, nicméně podpořená opatření mají buď velmi malý přínos, nebo dokonce nejsou v souladu s cíli ochrany přírody v dané lokalitě.

„Rozcestník“ s podrobnými a průběžně aktualizovanými údaji o všech dotačních programech naleznete na www.dotace.nature.cz.