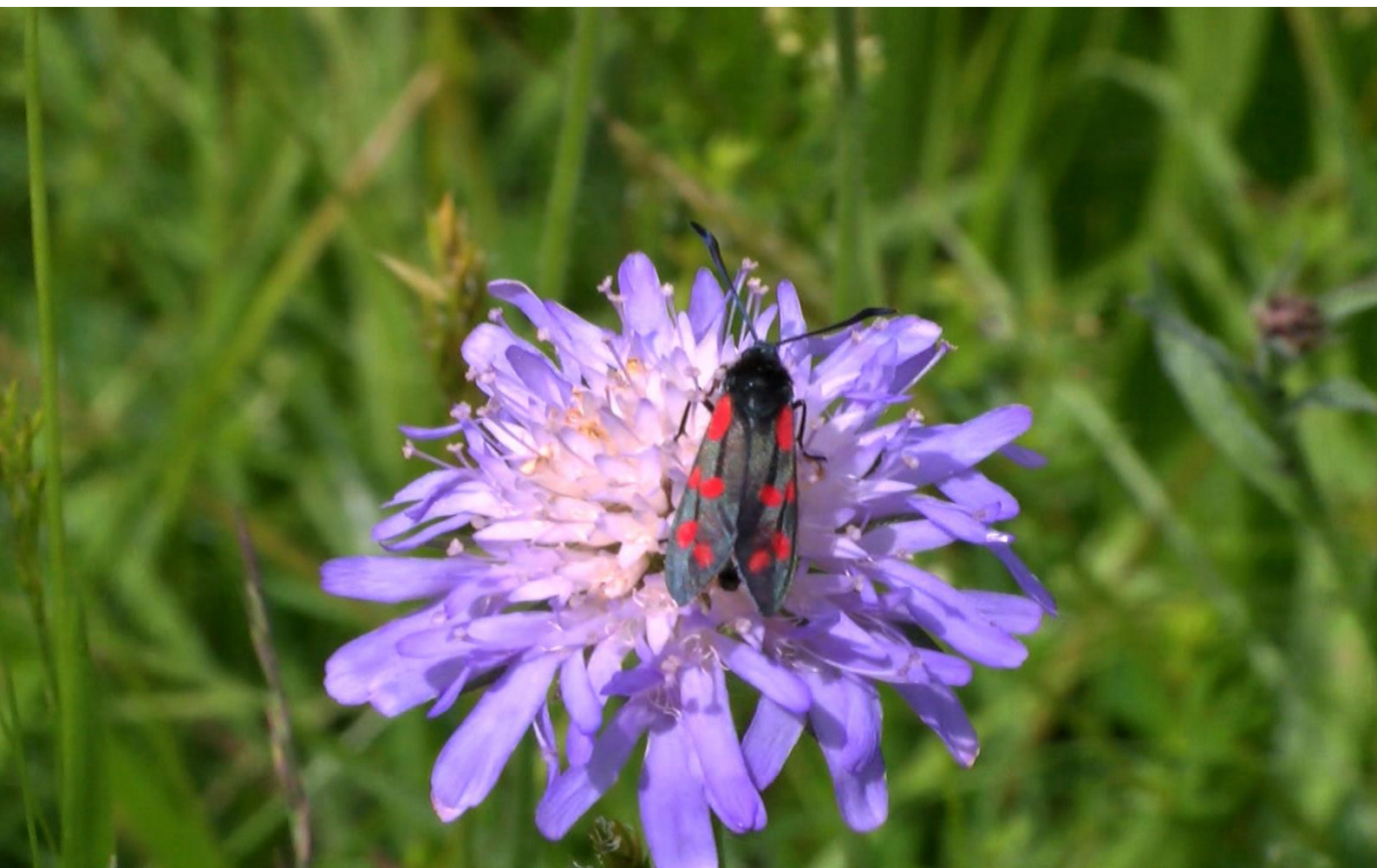




КРАТЪК ПРЕГЛЕД

**на наръчника с насоки за основани
на резултатите плащания за
биологично разнообразие**

Разработване и внедряване на основани на
резултатите агроекологични схеми
2014-2020 г.



Кратък преглед на наръчника с насоки за осигуряване на резултатите плащания за биологично разнообразие

Под ръководството на:



С подкрепата на:



Jaroslav Pražan
Natacha Yellachich
Tim Hudson

С финансовата подкрепа на:



Забележка: Изразените в настоящия доклад възгледи са изцяло на авторите и не отразяват мнението на която и да била друга страна.

Докладът трябва да бъде цитиран по следния начин: Кинлисайд С. (Keenleyside C), Радли Г. (Radley G), Тъкър Г. (Tucker G), Ъндървуд Е. (Underwood E), Харт К. (Hart K), Алън Б. (Allen B) и Менъдю Х. (Menadue H) (2014 г.) Кратък преглед на наръчника с насоки за осигуряване на резултатите плащания за биологично разнообразие: разработване и внедряване на осигуряване на резултатите агроекологични схеми 2014-20 г. (Summary of Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20). Изготвен за Европейската комисия, ГД „Околна среда“, Договор № ENV.B.2/ETU/2013/0046, Институт за европейска политика в областта на околната среда, Лондон.

Представящ автор: Clunie Keenleyside (ckeenleyside@ieep.eu)

Благодарности: Благодарим на следните лица за техните съвети, идеи и практически принос към наръчника: Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske и Francesco Vanni.

Институт за европейска политика в областта на околната среда (IEEP) е независима организация с нестопанска цел. IEEP провежда изследвания в редица области на политиката от името на външни възложители и също така участва в свои собствени изследователски програми. За по-подробна информация относно IEEP, вижте нашия интернет сайт на адрес: www.ieep.eu или се свържете с нас.

Офис в Лондон

11 Belgrave Road
IEEP Offices, Floor 3
London, SW1V 1RB
Тел.: +44 (0) 20 7799 2244
Факс: +44 (0) 20 7799 2600

Офис в Брюксел

Quai au Foin, 55
Hooikaai 55
B- 1000 Brussels
Тел.: +32 (0) 2738 7482
Факс: +32 (0) 2732 4004

Изображение на корицата: *Зигена (Zygaena filipendulae) върху скабиоза* Цикъл „Цъфтящи ливади във Франция“, Тим Хъдсън (Tim Hudson) ©

1 Въведение към наръчника

Наръчникът и допълненията към него са част от пакет материали, имащи за цел да подпомогнат разработването на основани на резултатите агроекологични схеми на плащане в ЕС. В настоящия документ се прави кратък преглед на ключовите компоненти на наръчника.

Какво представляват основаните на резултатите плащания за биологично разнообразие?

Налице е ясно разграничение между агроекологичните схеми за земеделски земи, при които:

- плащането се обвързва с постигането на *определен резултат по отношение на околната среда* и земеделският производител или управителят на земята разполагат с гъвкавост при избора на най-подходящото управление за постигането на този резултат – това са **основани на резултатите схеми на плащане**;
- плащането се обвързва с *изискването за определено управление на земеделските земи*, което трябва да бъде приложено от земеделския производител или управителя на земята – това са **основани на управлението схеми на плащане**.

В Европа са внедрени множество различни видове основани на резултатите схеми на плащане за земеделски земи. Повечето от тях се ползват с финансовата подкрепа на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) или други публични средства.

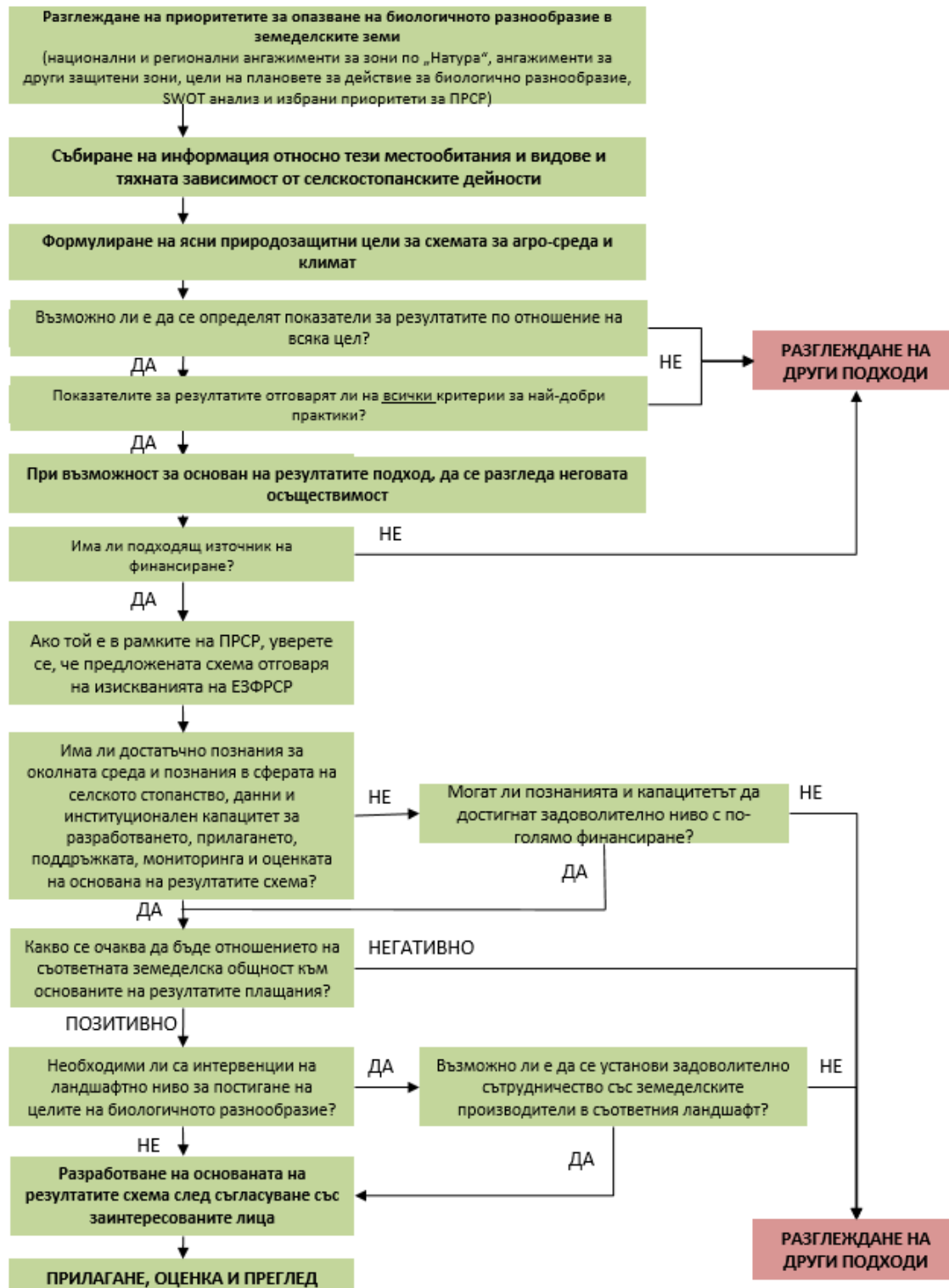
За кого е предназначен наръчникът?

Наръчникът е от полза за всеки, който се интересува от разработването и внедряването на основани на резултатите схеми на плащане за биологично разнообразие в земеделските земи и, по-специално, за държавните органи, които отговарят за прилагането на програми за развитие на селските райони (ПРСР).

В наръчника се съдържат:

- примери за добри практики;
- подробни препратки към нормативната уредба относно общата селскостопанска политика (ОСП) и документите с указания;
- полезни съвети; и
- връзки към [сайта на Европейската комисия](#) за по-подробна информация относно основаните на резултатите схеми на плащане.

Процес на вземане на решение за прилагането на основани на резултатите схеми на плащане за биологично разнообразие



2 Проучване на възможностите: защо да се възприеме основан на резултатите подход?

Една добре изготвена, основана на резултатите схема може да предложи ключови предимства както на земеделския производител, така и на управляващия орган, в сравнение с основаните на управлението схеми със сходни цели. Например:

- има много по-ясна връзка между плащанията и постигането на биологично разнообразие;
- договорите със земеделските производители просто очертават необходимите резултати, а не определят селскостопанските практики, които да бъдат следвани;
- „производството“ на биологично разнообразие става неразделна част от системата за селскостопанско производство;
- земеделските производители могат да използват своите земеделски умения, професионална преценка и познания за местния пазар, вместо просто да следват инструкциите;
- земеделските производители поемат „собствеността“ върху резултатите по отношение на биологичното разнообразие и това може да способства за по-доброто обществено признание на техния принос в подкрепа на биологичното разнообразие;
- основаните на резултатите схеми могат по-лесно да отговарят на завишените изисквания на ЕС за проверка на плащанията за агро-среда и климат в периода 2014-20 г.; и
- те по-лесно могат да бъдат насочвани, тъй като земеделските производители само избират земята, на територията на която да бъдат постигнати резултатите по отношение на биологичното разнообразие.

Основаните на резултатите схеми на плащане не са подходящи в случаите, когато:

- не е възможно да се изработят надеждни показатели за резултатите относно биологичното разнообразие и методи за тяхното измерване в земеделските стопанства;
- управляващият орган не разполага с информация за околната среда и знания, необходими за основана на резултатите схема; или
- земеделската общност не желае да възприеме основан на резултатите подход.

3 Цели на биологичното разнообразие

Основаните на резултатите от плащания трябва да имат ясно определена цел по отношение на биологичното разнообразие, тъй като на земеделските производители се плаща за резултати, които са директно обвързани с тази цел.

Необходима информация

Основаните на резултатите схеми за биологично разнообразие изискват наличието на качествени данни за местообитанията и видовете, както и компетентни специалисти за тълкуването им.

Важно е да има яснота по отношение на:

- ефекта на минали и настоящи селскостопански практики върху степента на биологично разнообразие;
- случаите, когато интензификацията на земеделието или изоставянето поставят под риск земеделска земя с висока консервационна стойност;
- кои местообитания и видове са най-застрашени и икономическите аспекти на системите за селскостопанско производство в тяхна подкрепа; както и
- външните фактори, които биха могли да окажат влияние върху резултатите (напр. загубата на прелетни птици на друго място).

Определяне на ясни цели по отношение на биологичното разнообразие

Целите относно биологичното разнообразие на основаните на резултатите схеми могат да акцентират върху местообитанията, ландшафтите или видовете с висока консервационна стойност – особено онези, които са изложени на най-голям риск. Обикновено, изискванията на „Натура 2000“ по отношение на местообитанията и видовете, които зависят от земеделските земи, както в рамките на програмата, така и извън нея, се ползват с приоритет. Ръководството на Европейската комисия [за земеделие в зоните от „Натура 2000“](#) описва тези ключови земеделски местообитания и видове.

В случаите, когато ключови земеделски местообитания и ландшафт са изложени на риск и налагат *продължаването на съществуващите земеделски практики*, е важно да има яснота по отношение на ползите от тези практики върху околната среда и рисковете от изоставянето им при липсата на агроекологично подпомагане.

Малко вероятно е основаните на резултатите схеми да са подходящи в случаите, когато постигането на желан резултат ще отнеме много години, тъй като едва ли земеделските производители биха били склонни да чакат за плащане толкова дълго време.

4 Избор и измерване на показателите за резултатите

Основаните на резултатите плащания изискват надежден начин за определяне и измерване на постигнатото от гледна точка на земеделското стопанство или ландшафта. Дори и най-конкретната цел по отношение на опазването на биологичното разнообразие обикновено е твърде комплексна и налага използването на показатели за резултатите.

Защо показателите за резултатите са важни?

Плащането на земеделските производители се основава на показателите за резултатите, които представляват съответната цел по отношение на биологичното разнообразие.

Избор на ефективни показатели

Успехът на основаните на резултатите схеми зависи от добре подбрани показатели, които:

- са представителни за съответното местообитание или вид;
- присъстват постоянно в съответните земеделски местообитания в зоната;
- могат да бъдат лесно установени от земеделските производители и представителите на разплащателната агенция;
- са измерими с помощта на обикновена методика;
- са чувствителни към промените в земеделското стопанисване, но иначе са стабилни във времето;
- е малко вероятно да бъдат повлияни от външни фактори извън контрола на управителя на земята; и
- не могат лесно да бъдат постигнати с други средства, освен чрез селскостопанска дейност.

Повечето схеми в Европа използват като показатели растителни или животински видове, но някои от тях разглеждат други характеристики на местообитанията.

Измерване на показателите в земеделското стопанство

Простите, надеждни и ясни методи за измерване на показателите формират стабилна основа за финансов контрол на схемата от страна на разплащателната агенция и са много важни за изграждането на доверие в земеделските производители.

Насърчаването на земеделските производители сами да измерват показателите за резултатите спомага при ежедневните решения за успешното постигане на резултатите относно биологичното разнообразие.

По-подробна информация относно целите на биологичното разнообразие и показателите, които вече се използват, може да откриете в следното допълнение към наръчника [Използвани в Европа показатели за резултатите](#).

5 Доколко възможен е основаният на резултатите подход?

Ако основаният на резултатите подход заслужава да бъде проучен по принцип, следващата стъпка е разглеждане на неговата практическа осъществимост.

Източници на финансиране

ЕЗФРСР несъмнено остава най-големият източник на финансиране в ЕС на схеми за екологично управление на земи, а по линия на програмите за развитие на селските райони за периода 2014-20 г. може да бъде получена помощ за схеми за агро-среда и климат в земеделски земи, което е от полза за околната среда, в това число и за земи, които не попадат под определението за „земеделска площ“ за целите на директните плащания по ОСП.

В случаите, когато се налага значително възстановяване на местообитанията, основаните на управлението плащания за агро-среда и климат, както и мерките по линия на ЕЗФРСР за непроизводствени инвестиции могат да се окажат по-подходящи от основаните на резултатите плащания.

Необходим експертен опит

Сформирането на екип с правилния набор от умения е от ключово значение за успешното разработване и прилагане на основана на резултатите схема. Това на практика означава оползотворяване на експертните познания и опит, които вече съществуват извън рамките на управляващия орган, особено що се отнася до уменията в областта на околната среда, социологическите и комуникационните умения.

Редица управляващи органи използват външни експерти за някои функции по отношение на разработването на схеми и обучение, както и за проверка на показателите за резултатите в земеделските стопанства.

Обучение и развитие на персонала

От персонала, който е привикнал към основани на управлението схеми, не може да се очаква автоматично да превключи към основан на резултатите подход. За успешната реализация на основани на резултатите схеми, консултантите в областта на селското стопанство, администраторите на схеми и представителите на разплащателната агенция ще трябва:

- да придобият редица нови умения (напр. за разясняване на целите на биологичното разнообразие на земеделските производители и постигането им в рамките на тяхната система за селскостопанско производство); и
- да се запознаят с нови процеси, включително измерване на показателите за резултатите на място.

Изключително важно е да се инвестира в усъвършенстването на уменията и осигуряването на обучения за консултантите в областта на селското стопанство, които работят в целевата зона, за да се гарантира, че те разполагат със съответната екологична и агрономична експертиза.

Как ще реагира земеделската общност?

Важно е от самото начало да се спечели доверието и активната подкрепа на земеделските производители и тези отношения да се поддържат и развиват през целия жизнен цикъл на схемата. Ефективната двустранна комуникация и осигуряването на обучения за земеделските стопани са от ключово значение за постигането на тази цел.

Много земеделски производители приветстват основания на резултатите подход, тъй като той се възползва от техния опит и им дава по-голяма свобода за селскостопанска дейност. Земеделските производители отначало могат да бъдат обезпокоени от риска резултатите да не бъдат постигнати, но, ако показателите за резултатите бъдат добре подбрани, този риск би бил пренебрежим.

Съществуващото доверие между земеделските производители и управляващите органи варира в значителна степен в Европа и може да отнеме известно време преди земеделските стопани и съответните органи да се почувстват комфортно с основания на резултатите подход.

Земеделски стопанства или ландшафт?

Някои цели по отношение на биологичното разнообразие могат да налагат предприемането на действия на ниво ландшафт в случаите, когато местообитанията са силно фрагментирани или, когато целта е опазване на популациите на мобилни или мигриращи видове. Това може да включва съвместни дейности между отделни земеделски производители или просто да изисква по-голяма степен на възприемане в рамките на определената зона.

6 Изготвяне на основана на резултатите схема

Осигуряване на подкрепа от заинтересованите страни

Ефективното използване на група от заинтересовани страни, с широк кръг представители, може едновременно да подобри проекта за основана на резултатите схема на плащане и да осигури влиятелна подкрепа на управляващия орган сред земеделските производители и природозащитните организации при внедряването на схемата.

Акцентиране върху ефективността на разходите за околна среда

Държавите-членки се насърчават да използват по-целенасочен подход за своите агроекологични програми за периода 2014-20 г.

Една добре проектирана, основана на резултатите схема може да бъде насочена много рентабилно, с малък риск средствата да бъдат разходвани на места, от които няма потенциални ползи, тъй като земеделските производители ще сключат договори само ако те са уверени в постигането на резултата на териториите на своите стопанства.

Връзка с основаните на управлението схеми

Основаните на резултатите схеми могат да бъдат взаимно изключващи или взаимно допълващи основаните на управлението схеми за една и съща площ.

И двата подхода имат своите предимства. Взаимно изключващите се схеми са по-прости. Но взаимно допълващите се схеми позволяват на земеделските производители да се възползват от пакет от плащания, който възнагражда по-високите резултати по отношение на биологичното разнообразие и осигурява известна сигурност на доходите от плащания за основно управление на околната среда.

В случаите, когато на една и съща площ действат и двата вида схеми, трябва да има отделни договори за основаните на резултатите и основаните на управлението схеми, за да се удовлетворят изискванията за верификация на ЕЗФРСР.

Пилотна схема или пълно внедряване?

Пилотната схема дава възможност за изпитване на детайлите по разработването и прилагането на схемата преди пълното ѝ внедряване. Пилотният проект също така може да бъде от полза за ангажиране на земеделските производители и заинтересованите страни, като демонстрира какво може да бъде постигнато и разсее техните разбираеми опасения. Опитът показва, че за пробното действие на схемата и реакциите на земеделските стопани е достатъчно да бъде реализиран едногодишен пилотен проект.

Контрол и оценка на постигането на целите на схемата

Ако основаният на резултатите подход ще се използва по-масово, на управляващите органи ще са необходими солидни доказателства за оценка на успешното прилагане и разходоефективността на основаните на резултатите схеми за биологично разнообразие. Мониторингът и оценката трябва да бъдат планирани на много ранен

Кратък преглед на наръчника с насоки за основани на резултатите плащания за биологично разнообразие

етап и съобразени за оценка на постигането на *целите на биологичното разнообразие*, а не само на показателите за резултатите.

7 Как се извършват плащанията за резултати по отношение на биологичното разнообразие

Проверка на резултатите

Основаните на резултатите плащания за биологично разнообразие през периода 2014-20 г. вероятно ще се осъществяват по правилата на ЕЗФРСР, съгласно които проверката и контрола на основаните на резултатите схеми на плащане следва да се съсредоточат върху постигането на резултатите, а **не** върху предприетите от страна на бенефициента практики за постигането им.

В случаите, когато основаните на резултатите плащания се ползват с частно финансиране, могат да важат различни правила.

Определяне на прагове за показателите

Какви **прагови стойности да бъдат определени за показателите за резултатите**, които земеделските производители трябва да постигнат, за да отговарят на условията за плащане, е ключов въпрос за ефективното действие на дадена схема.

В случаите, когато **показател за качеството на местообитанията са растения**, ако праговата стойност на показателя е твърде ниска, съществува риск земеделските производители да позволят западането на качеството на местообитанията без да изгубят правото си на плащане. Този проблем може да бъде преодолян със съставянето на стъпаловиден праг на плащане, при който поредните стъпки съответстват на по-високо качество на местообитанията и по-големи ставки на плащанията за хектар.

В случаите, когато **показател са животни**, плащанията обикновено се обвързват директно с броя на наличните животни и не са необходими минимални стойности. Общият размер на плащането в този случай се увеличава правопрпорционално с общия резултат на показателя.

Изчисляване на размера на плащането

Изчисленията на размера на плащанията по основани на резултатите схеми за агро-среда и климат, финансирани със средства от ЕЗФРСР, се базират на разходите за изпълнение на **типичните земеделски практики, необходими за постигането на показателите за резултатите**. Вземат се предвид три вида разходи:

- **алтернативните разходи** за поддържане на настоящите земеделски практики в случаите, когато те вече осигуряват резултатите по отношение на биологичното разнообразие – алтернативните разходи за алтернативно земеползване или труд са от особено значение, когато съществува риск от изоставяне или интензификация на земеделието;
- **пропуснатите приходи** в резултат на използването на земеделски практики, които ограничават селскостопанското производство; и
- **допълнителните разходи** за управление на специфичното биологично разнообразие.

Кратък преглед на наръчника с насоки за основани на резултатите плащания за биологично разнообразие

Разходите по сделките на земеделските производители могат да бъдат добавени към изчислението на размера на плащането, когато това е оправдано (до допълнителни 20 % за достъпните за физически лица схеми и 30 % за групови схеми), с цел покриване на други разходи, които са от съществено значение за осигуряване на резултатите.

Административни системи и данни

Административните системи и данни **трябва** да са в състояние да разграничават основаните на резултатите плащания от основаните на управлението плащания, с цел да се гарантира използването на подходящи методи за проверка на двата различни вида плащания по време на контролните проверки.

8 Прилагане

Необходими ресурси

Въпреки че може да се наложи по-голямата част от бюджетните ресурси да бъдат заделени за разходи за персонала, общият размер на бюджета на една основана на резултатите схема може да се окаже по-малък от този на подобна основана на управлението схема, тъй като плащането на земеделските производители за резултати е по-целенасочен и по-разходоефективен начин за постигане на резултати по отношение на биологичното разнообразие.

Управление на бюджета

Профилирането на разходите ще изисква наличието на данни за процента земеделски производители, които вероятно биха постигнали резултатите, както в началото, така и през целия жизнен цикъл на схемата. Реализирането на една пилотна схема е добър начин за придобиването на тези данни.

Публичност

Важно е земеделските производители и организациите на тези производители да получат ключовите послания от първа ръка, тъй като те със сигурност ще бъдат повлияни от онова, което казват и правят техните съседи.

Обучения и подкрепа за земеделските стопани

При някои основани на резултатите схеми земеделските производители са задължени по договор да участват в курс на обучение. При други, се осигурява обучение, а производителите сами решават дали да участват или не. И в двата случая, обучението може да бъде съфинансирано от ЕЗФРСР.

По-конкретно, обучението и консултациите трябва да допълнят и разширят текущите познанията на земеделските производители, като се фокусират върху:

- разясняване на логиката на схемата;
- разясняване на целите на биологичното разнообразие и причината за използване на показатели за резултатите;
- определяне на индикаторните видове в земеделското стопанство;
- консултиране относно видовете управление, които ще спомогнат за постигане на желаните резултати;
- значението на определянето на точното време за конкретни действия с цел оптимално въздействие върху биологичното разнообразие;
- представяне на най-добрите практики относно различните видове действия; и
- разясняване на използваната за измерване на показателите методика в земеделското стопанство.

Предоставянето на редовна информация на земеделските производители всяка година относно резултатите от схемата е прост, но ефективен начин за разширяване на техните познания и подобряване на техните умения по отношение на биологичното разнообразие.

9 Ключови фактори за успеха на основаните на резултатите схеми на плащане

Наръчникът предоставя информация относно ключовите фактори, които са допринесли за успеха на съществуващите схеми, и посочва основните рискове и начините за преодоляването им.

10 Къде може да бъде открит наръчникът и по-подробна информация

На [интернет сайта на Европейската комисия](#) можете да откриете както наръчника, така и по-подробна информация относно основаните на резултатите плащания за биологично разнообразие:

- [Ръководство за разработването и внедряването на основани на резултатите схеми 2014-20 г.:](#)
 - Настоящия кратък преглед на наръчника (на 24-те официални езика на ЕС)
 - Наръчника
 - Примери за практически ръководства за земеделските производители (допълнение към наръчника)
 - Използвани в Европа показатели за резултатите (допълнение към наръчника)
- [Видеоклипове с примери за основани на резултатите схеми, реализирани преди 2014 г.](#)
- [Списък с функция за търсене на основани на резултатите схеми, реализирани в Европа преди 2014 г.](#)
- [Експертни публикации относно политиките в подкрепа на основаните на резултатите схеми и успешните практики.](#)
- [Конференция относно основаните на резултатите агроекологични схеми, Брюксел, 23-24 септември 2014 г.: материали и презентации от конференцията, на която участници от 25 страни споделиха своите познания относно постиженията във връзка с биологичното разнообразие на основани на резултатите агроекологични схеми.](#)

