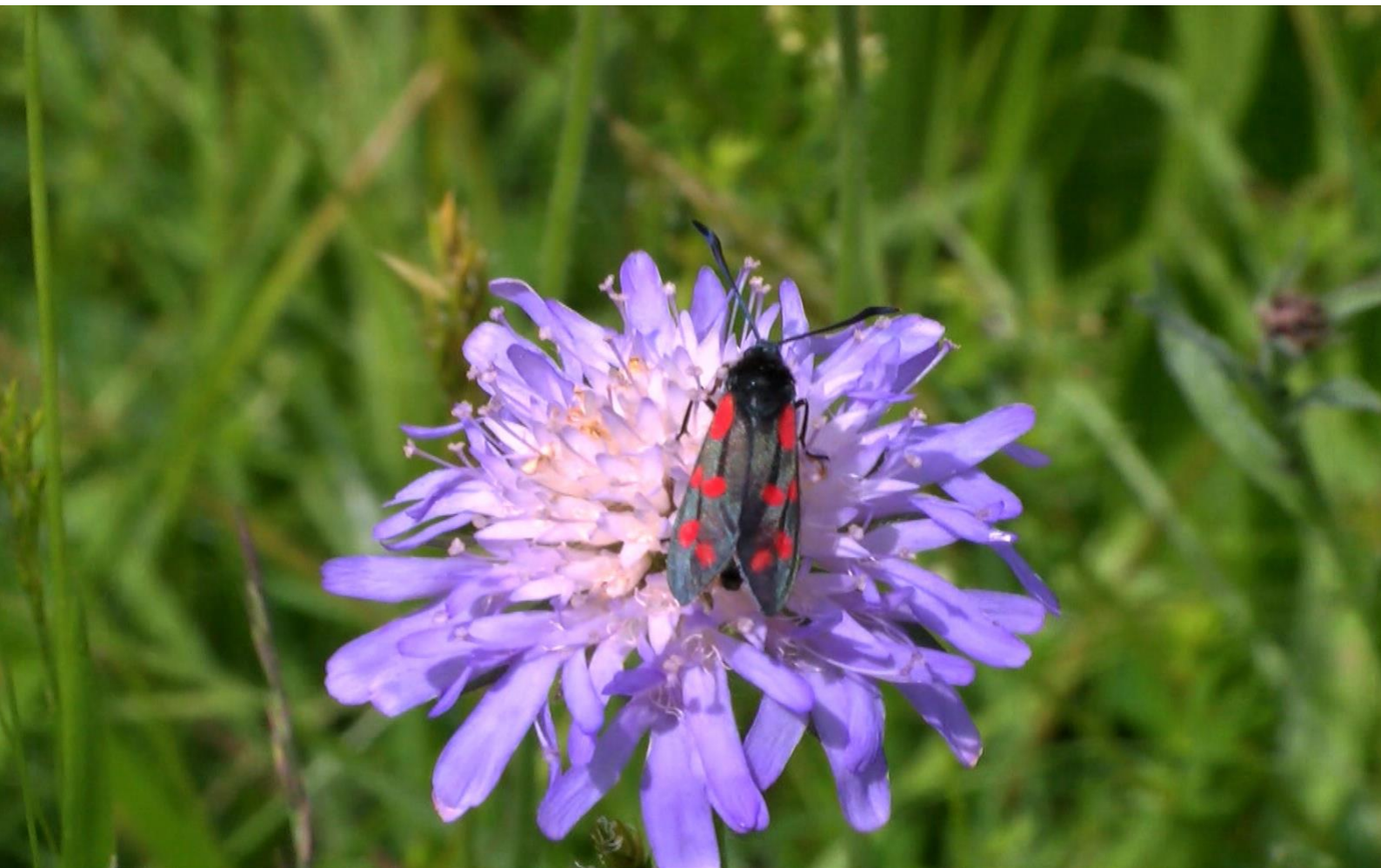




# SHRNUTÍ

## **Příručky pokynů k platbám podporujícím biodiverzitu založeným na výsledcích**

Návrh a realizace agroekologických systémů  
založených na výsledcích v období  
2014–2020



Pod vedením:



S podporou:



Jaroslav Pražan  
Natacha Yellachich  
Tim Hudson

Financuje:



**Prohlášení o omezení odpovědnosti:** Původci argumentů uvedených v této zprávě jsou výhradně její autoři a nejsou názorem žádné jiné strany.

**Zprávu citujte následujícím způsobem:** Keenleyside C., Radley G., Tucker G., Underwood E., Hart K., Allen B. a Menadue H. (2014). Shrnutí příručky pokynů k platbám podporujícím biodiverzitu založeným na výsledcích: návrh a realizace agroekologických systémů založených na výsledcích v období 2014–2020 (Summary of Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014–20). Vypracováno pro GŘ Evropské komise pro životní prostředí, smlouva č. ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, Londýn.

**Odpovědný autor:** Clunie Keenleyside (ckeenleyside@ieep.eu)

**Poděkování:** Za rady, nápady a praktické příspěvky pro příručku pokynů děkujeme těmto lidem: Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske a Francesco Vanni.

**Ústav pro evropskou environmentální politiku (IEEP)** je nezávislý neziskový institut. IEEP pracuje pro externí sponzory v celé řadě oblastí politiky a věnuje se také vlastním výzkumným programům. Další informace o IEEP najdete na stránkách [www.ieep.eu](http://www.ieep.eu) nebo kontaktujte některého z jeho pracovníků.

#### Londýnská pobočka

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

#### Bruselská pobočka

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

Fotografie na přední obálce: *Vřetenuška obecná (Zygaena filipendulae) na hlaváči* francouzský program Flowering Meadows („rozkvetlé louky“), Tim Hudson ©

## 1 Úvod k příručce pokynů

Příručka pokynů a navazující dodatky jsou součástí balíčku materiálů k podpoře rozvíjení agroekologických systémů plateb založených na výsledcích po celé EU. V tomto dokumentu jsou shrnuty klíčové body příručky pokynů.

### ***Co jsou platby podporující biodiverzitu založené na výsledcích?***

Jednoznačně lze rozlišit agroekologické systémy pro zemědělskou půdu, kdy:

- Platby jsou vázány na splnění *stanoveného ekologického výsledku* a zemědělec či správce půdy má volnost ve výběru nejvhodnějšího způsobu hospodaření k dosažení kýženého výsledku – to jsou **systémy plateb založené na výsledcích**.
- Platby jsou vázány na *stanovené požadavky způsobu hospodaření*, které musí zemědělec či správce půdy splnit – jedná se o **systémy plateb založené na způsobu hospodaření**.

V Evropě se uplatňuje řada různých typů systémů plateb pro zemědělce založených na výsledcích. Většina z nich má přitom podporu Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) či jiných veřejných fondů.

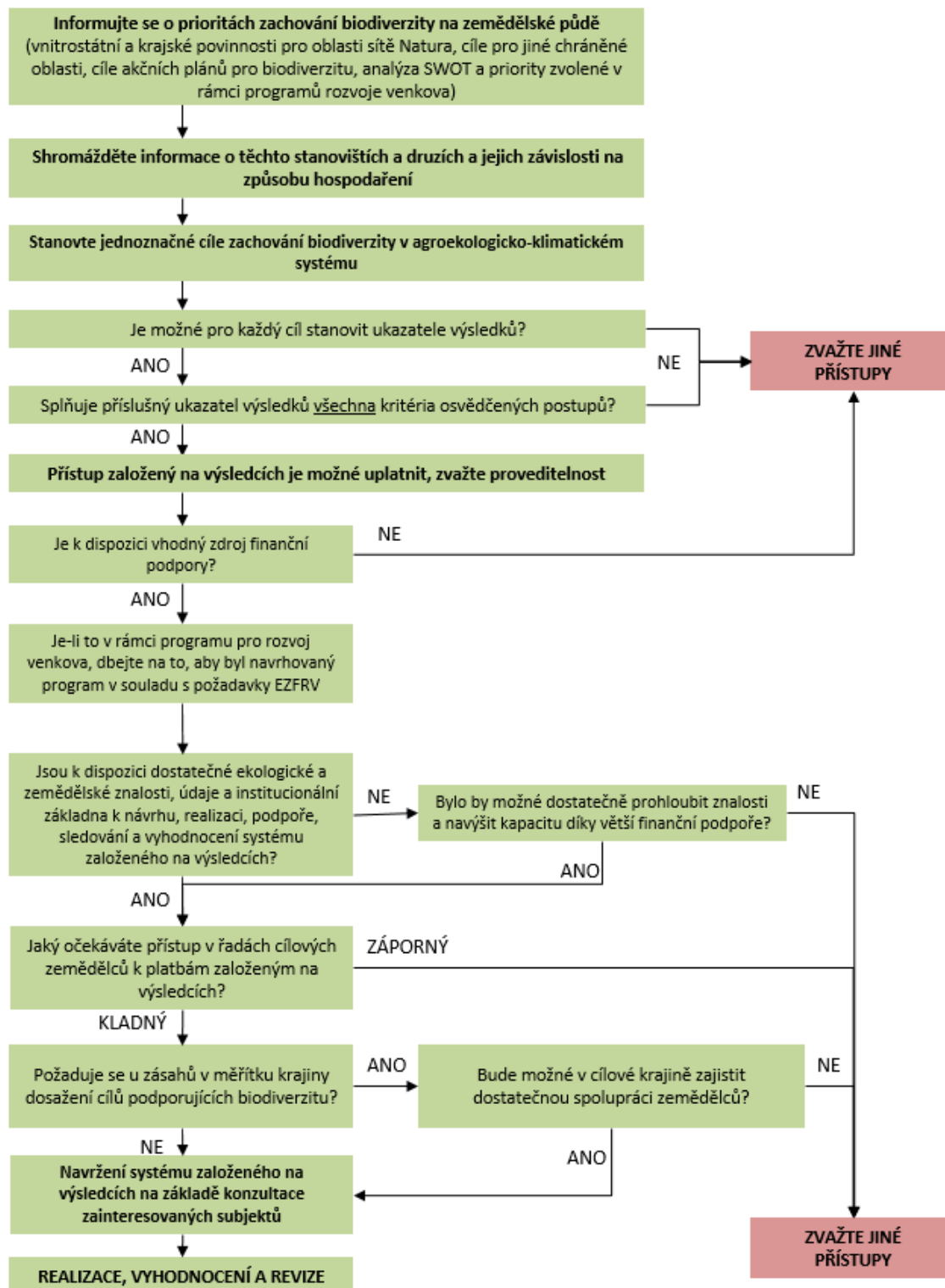
### ***Komu je příručka určena?***

Příručka pokynů se hodí všem, kteří chtějí rozvíjet a realizovat systém plateb založených na výsledcích k podpoře biologické rozmanitosti zemědělské půdy, a především orgánům veřejné samosprávy, jež provádějí programy rozvoje venkova.

V příručce pokynů najdete:

- Příklady osvědčených postupů
- Podrobné odkazy na právní předpisy a pokyny ohledně společné zemědělské politiky (SZP)
- Zásadní rady
- Odkazy na podrobnější informace o systémech plateb na [stránkách Evropské komise](#).

## Požadovaná rozhodnutí k zavedení systému plateb založených na výsledcích k podpoře biodiverzity



## **2 Jaké jsou možnosti: proč zvažovat rozhodnutí pro přístup založený na výsledcích?**

Oproti systémům založeným na způsobu hospodaření může dobře koncipovaný systém založený na výsledcích přinést několik výhod nejen zemědělci, ale i příslušnému orgánu. Například:

- Spojení mezi platbami a dosažení výsledku k podpoře biodiverzity je mnohem přímočařejší.
- Ve smlouvách se zemědělci se místo podrobného definování požadovaných zemědělských postupů jednoduše stanoví kýžené výsledky.
- „Produkce“ biodiverzity se stává nedílnou součástí systému hospodaření.
- Namísto prostého plnění pokynů mohou zemědělci využívat své zemědělské znalosti a dovednosti, odborný úsudek a znalosti místních poměrů.
- Zemědělci si „přisvojí“ výsledky spojené s biodiverzitou a může to přispět k většímu zohledňování úlohy zemědělců v rámci podporování biologické rozmanitosti.
- Systémy založené na výsledcích mohou jednodušeji přispívat k plnění striktnějších požadavků EU na ověřování agroekologicko-klimatických plateb v období 2014–2020.
- Na tyto systémy se snadněji cílí, protože zemědělci mohou vybrat pouze tu půdu, na níž lze příslušných výsledků k podpoře biodiverzity dosáhnout.

Systém plateb založený na výsledcích není vhodný v těchto případech:

- Není možné stanovit spolehlivé indikátory výsledků podporujících biodiverzitu a způsoby jejich měření na farmách.
- Spravující orgán nemá přístup k ekologickým informacím a odborné znalosti potřebné k uplatňování systému založeného na výsledcích.
- Zemědělci nejsou ochotni na přístup založený na výsledcích přistoupit.

### 3 Cíle spojené s biodiverzitou

Platby založené na výsledcích musí mít jasně stanovený cíl k podpoře biologické rozmanitosti, protože jsou zemědělci placeni za výsledky přímo s ním spojené.

#### **Potřebné informace**

Systémy k podpoře biodiverzity založené na výsledcích vyžadují kvalitní a správné údaje o stanovišti a druzích a odborné znalosti potřebné k jejich interpretaci.

Je třeba dobře rozumět:

- Vlivu dříve i současně uplatňovaných zemědělských postupů na hodnotu biologické rozmanitosti
- Tomu, kdy intenzivní hospodaření či ukončení zemědělských aktivit ohrožuje zemědělskou půdu s vysokou hodnotou z hlediska zachování biodiverzity
- Tomu, které stanoviště a druhy jsou nejvíce ohroženy, a ekonomice zemědělských systémů, jež je podporují
- Vnějšími faktory, které by mohly ovlivnit výsledky (např. úbytek populací stěhovavých ptáků v jiné lokalitě).

#### **Stanovení jednoznačných cílů k podpoře biodiverzity**

Cíle systémů plateb založených na výsledcích spojené s biologickou rozmanitostí se mohou zaměřovat na stanoviště, krajinu či druhy s vysokou hodnotou z hlediska zachování biodiverzity, zvláště ty, které jsou nejvíce ohroženy. První prioritou je obvykle plnění požadavků sítě Natura 2000 na stanoviště a druhy závislé na zemědělské půdě, a to v lokalitách v rámci sítě Natura 2000 i mimo ni. V pokynech Evropské komise [Farming for Natura 2000](#) (Hospodaření pro síť Natura 2000) se popisují tato zásadní zemědělská stanoviště a druhy.

Pokud jsou ohrožena hlavní zemědělská stanoviště a krajina a vyžaduje to *zachování stávajících zemědělských postupů*, je zásadní jasně vymezit ekologické přínosy těchto postupů a riziko v případě, že se bez agroekologické podpory nadále nebudou uplatňovat.

Systémy založené na výsledcích pravděpodobně nebudou vhodné, jestliže bude k dosažení požadovaného výsledku potřeba mnoho let, protože čekat tak dlouho na platbu bude ochotno jen minimum zemědělců.



## 4 Výběr a měření ukazatelů výsledků

Platby založené na výsledcích vyžadují spolehlivý způsob stanovení a měření úspěšné realizace v měřítku farmy či krajiny. I ty nejkonkrétnější cíle zaměřené na zachování biodiverzity jsou pro tyto účely mnohdy příliš složité a používají se místo nich ukazatele výsledků.

### ***Proč jsou ukazatele výsledků důležité?***

Platby zemědělcům vycházejí z indikátorů výsledků, které reprezentují cíl biodiverzity.

### ***Výběr efektivních indikátorů***

Úspěch systémů založených na výsledcích závisí na dobře zvolených ukazatelích, které:

- Jsou reprezentativní pro cílové stanoviště či druh
- Jsou v cílových zemědělských stanovištích v příslušné oblasti soustavně přítomny
- Zemědělci a zástupci agentury přidělující platby snadno identifikují
- Jsou měřitelné pomocí jednoduché metodiky
- Jsou citlivé na změny hospodaření, ale jinak jsou v průběhu času stabilní
- Pravděpodobně nebudou ovlivněny vnějšími faktory, které správce půdy nemůže ovlivnit
- Nelze snadno splnit jinak než způsobem hospodaření

Ve většině evropských systémů se jako ukazatel uplatňuje přítomnost určitých rostlinných nebo živočišných druhů a jen několik málo pracuje s jinými vlastnostmi stanovišť.

### ***Měření ukazatelů na farmě***

Jako pevný základ finanční kontroly systému ze strany agentury přidělující platby a s ohledem na prohlubování důvěry farmářů jsou velmi důležité jednoduché, spolehlivé a jednoznačné metody měření ukazatelů.

Vybízení zemědělců k samostatnému měření indikátorů výsledků jim pomáhá v každodenním rozhodování, které bude mít vliv na výsledky spojené s biodiverzitou.

V dodatku k příručce pokynů s ukazateli výsledků používaných v Evropě ([\*Result indicators used in Europe\*](#)), jsou uvedeny podrobnější informace o cílech spjatých s biologickou rozmanitostí a již uplatňovanými indikátory.

## 5 Je přístup založený na výsledcích realizovatelný?

Pokud by přístup založený na výsledcích v zásadě stál za zvážení, dalším krokem je rozhodnout, zda je realizovatelný v praxi.

### ***Zdroje finanční podpory***

Zdaleka největším zdrojem finanční podpory systémů ekologické správy půdy v EU je stále fond EZFRV a agroekologicko-klimatické systémy pro zemědělskou půdu, která je cenná pro životní prostředí, včetně půdy, jež není pro účely přímých plateb v rámci SZP definována jako „zemědělská oblast“, mohou také získat podporu z programů rozvoje venkova na období 2014–2020.

V případech, kdy je třeba stanoviště zásadním způsobem regenerovat, mohou být místo plateb založených na výsledcích vhodnější agroekonomicko-klimatické platby založené na způsobu hospodaření a neproduktivní investiční opatření EZFRV.

### ***Zajištění odborných znalostí***

Pro úspěšné navržení a realizaci systému založeného na výsledcích je zcela zásadní sestavit tým disponující souborem příslušných znalostí. V praxi to může znamenat využití odborných znalostí a zkušeností, které již jsou k dispozici mimo spravující orgán, zejména pokud jde o ekologické, sociologické a komunikační znalosti a dovednosti.

Řada spravujících orgánů využívá pro některé funkce návrhu systému a školení a k ověřování ukazatelů výsledků na farmách externí odborníky.

### ***Školení a rozvoj pracovníků***

Pro pracovníky, kteří jsou zvyklí na realizaci systémů založených na způsobu hospodaření, bude přístup založený na výsledcích nový. K úspěšné realizaci těchto systémů musí poradci farem, správci systémů a zástupci agentury přidělující platby:

- Nabýt mnoha nových dovedností (například k tomu, aby zemědělcům vysvětlili, jak vypadají cíle podporující biodiverzitu a jak jich v rámci jejich zemědělského systému dosáhnout) a
- Seznámit se s novými procesy včetně terénního měření ukazatelů výsledků

Je zcela zásadní, aby se investovalo do rozvoje znalostí a dovedností a školení poradců farem působících v cílové oblasti, aby měli dostatečné ekologické i agroekonomické odborné znalosti.

### ***Jak budou zemědělci reagovat?***

Je zásadní si již v počátcích získat důvěru a aktivní podporu zemědělců a udržovat je a dále rozvíjet v průběhu celého programu. K tomu je zásadní vzájemná komunikace a zajištění školení zemědělců.

Řada zemědělců je s přístupem založeným na výsledcích spokojená, protože se v rámci něj využívá jejich odborných znalostí a mají větší volnost v hospodaření. Zemědělci mohou mít zpočátku obavy ohledně toho, že se výsledků nepodaří dosáhnout. Pokud jsou ovšem indikátory výsledků dobře zvoleny, toto riziko by mělo být velmi malé.



V různých částech Evropy panuje v řadách zemědělců a spravujících orgánů různý stupeň důvěry a oběma těmto stranám může nějakou dobu trvat, než se s přístupem založeným na výsledcích seznámí.

***Měřítko farmy, nebo krajiny?***

V případě některých cílů podporujících biologickou rozmanitost mohou být třeba opatření na úrovni krajiny, pokud jsou stanoviště velmi roztržštěná nebo je cílem chránit populace stěhovavých druhů nebo druhů měnících stanoviště. V příslušné oblasti to tedy může vyžadovat spolupráci jednotlivých zemědělců nebo vysoké investice.

## 6 Návrh systému založeného na výsledcích

### ***Zajištění podpory zainteresovaných subjektů***

Prostřednictvím efektivní práce se skupinou zainteresovaných subjektů s mnoha členy se může zdokonalit návrh systému plateb založeného na výsledcích a spravující orgán může získat v době spuštění programu vlivnou podporu v řadách zemědělců i skupin věnujících se ochraně biodiverzity.

### ***Zaměření na ekologickou hospodárnost***

V souvislosti s agroekologickými programy na období 2014–2020 jsou členské státy podněcovány k uplatňování újeji zaměřeného přístupu.

Dobře koncipovaný program založený na výsledcích může být svým zaměřením velmi hospodárný, kdy nehrozí příliš velké riziko plýtvání finančními prostředky v lokalitách bez potenciálního přínosu, neboť zemědělci uzavrou smlouvu pouze v případě, že si jsou jisti tím, že na své půdě dosáhnou kýženého výsledku.

### ***Spojení se systémy založenými na způsobu hospodaření***

Na téže půdě se mohou systémy založené na výsledcích vzájemně vylučovat, ale i doplňovat se systémy založenými na způsobu hospodaření.

Oba tyto přístupy mají své výhody. Jsou-li programy neslučitelné, je to jednodušší. Vzájemně se doplňující systémy však zemědělcům dávají možnost kumulovat platby za náročnější výsledky spojené s biodiverzitou, ale také určitou jistotu příjmů z plateb za základní ekologické hospodaření.

V případě, že se na téže půdě uplatňují oba typy systémů, měl by být v souladu s požadavky EZFRV na ověřování každý vázán zvláštní smlouvou.

### ***Pilotní program, nebo kompletní realizace?***

Pilotní program umožňuje vyzkoušet dílčí prvky koncepce a realizace, než se program spustí v plné podobě. Může také představovat užitečný způsob, jak do procesu zapojit zemědělce a zainteresované subjekty, odhalit, co je reálné, a zmírnit zcela pochopitelné obavy. Zkušenosti dokládají, že k otestování provozu systému a reakcí zemědělců stačí roční pilotní program.

### ***Sledování a vyhodnocení dosažení cílů***

Má-li se přístup založený na výsledcích uplatňovat v širším měřítku, budou chtít spravující orgány spolehlivé důkazy hovořící pro úspěšnou realizaci a hospodárnost systémů založených na výsledcích podporujících biodiverzitu. Již v rané fázi je třeba naplánovat sledování a vyhodnocení programu a zorganizovat je tak, aby bylo možné posoudit, zda bylo dosaženo cílů podporujících biodiverzitu, nikoli jen indikátorů výsledků.

## 7 Jak přidělovat platby za výsledky podporující biodiverzitu

### ***Ověření výsledků***

Platby založené na výsledcích podporujících biologickou rozmanitost se budou v období 2014–2020 pravděpodobně řídit pravidly EZFRV, v rámci nichž se požaduje, aby se ověřování a kontrola systémů plateb založených na výsledcích vztahovaly na splnění výsledků, a **nikoli** postupů, které příslušný subjekt k jejich dosažení uplatnil.

Jiná pravidla však mohou platit v případě, že jsou platby založené na výsledcích financovány ze soukromých zdrojů.

### ***Stanovení prahových hodnot indikátorů***

Klíčovou otázkou efektivní koncepce systému je, jak určit **prahovou hodnotu indikátorů výsledků**, které musí zemědělec pro získání platby dosáhnout.

V případě, že **indikátorem kvality stanoviště je stav rostlin**, hrozí v případě nastavení příliš nízké prahové hodnoty, že by se při hospodaření zemědělců mohl velmi zhoršit stav kvalitních stanovišť, aniž by přišli o platbu. Tento problém lze překonat, nastaví-li se odstupňované prahové hodnoty ukazatelů s narůstající kvalitou stanovišť ruku v ruce s vyšší paušální platbou na hektar.

Pokud je **indikátorem stav živočichů**, je paušální platba obvykle přímo spojena s počtem živočichů, a tak není třeba určovat prahové hodnoty. Celková výše platby se tedy zvyšuje přímo úměrně celkové hodnotě indikátoru.

### ***Výpočet výše platby***

Výpočty plateb za agroekonomicko-klimatické programy založené na výsledcích s finanční podporou EZFRV se odvíjejí od nákladů na uplatňování **obvyklých zemědělských postupů požadovaných k dosažení indikátorů výsledků**. Posuzují se přitom tři typy nákladů:

- **Náklady obětované příležitosti** při zachování stávajících zemědělských postupů, pomocí nichž již je dosaženo kýžených výsledků podporujících biodiverzitu – náklady obětované příležitosti při alternativním využívání půdy či práce jsou obzvláště důležité v případech, kdy hrozí ukončení zemědělského využívání nebo intenzifikace.
- **Ušlé příjmy** při uplatňování zemědělských postupů, které omezují zemědělskou produkci
- **Další náklady** spojené s příslušným způsobem hospodaření k podpoře biodiverzity

Do výpočtu plateb lze v odůvodněných případech zahrnout také **transakční náklady** zemědělců (až dalších 20 procent u programů pro jednotlivce a 30 procent pro skupinové programy) k pokrytí dalších nákladů nezbytných pro dosažení výsledků.

### ***Administrativní systémy a údaje***

Administrativní a datové systémy **musí** být schopny rozlišovat platby založené na výsledcích a platby založené na způsobu hospodaření, aby se při inspekcích pro tyto dva různé typy plateb uplatňovaly odpovídající ověřovací metody.

## 8 Realizace

### **Požadavky na zdroje**

I když je možná třeba přidělit větší část rozpočtu na personální zdroje, může být celkový rozpočet systému založeného na výsledcích menší než v případě srovnatelného programu založeného na způsobu hospodaření, protože vyplácení zemědělců za jejich výsledky je úžeji zaměřené a hospodárnější způsob, jak dosáhnout výsledků podporujících biodiverzitu.

### **Nakládání s rozpočtem**

K profilování výdajů jsou třeba údaje o podílu zemědělců, kteří pravděpodobně splní výsledky, a to v počátku i v průběhu programu. K získání těchto údajů je užitečné provést pilotní program.

### **Propagace**

Je důležité zemědělce a organizace zemědělců informovat z první ruky o zásadních skutečnostech, protože je budou ovlivňovat názory a aktivity v jejich okolí.

### **Školení a podpora zemědělců**

V některých programech založených na výsledcích zemědělce smlouva zavazuje k absolvování školení. V jiných je zase školení zemědělců na dobrovolné bázi. V obou případech lze získat spolufinancování EZFRV.

Školení a poradenství by měla konkrétně navazovat na znalosti zemědělců se zaměřením na:

- Vysvětlení logického základu programu
- Vysvětlení cílů podporujících biologickou rozmanitost a důvody uplatňování indikátorů výsledků
- Stanovení druhu jakožto indikátoru výsledků na příslušné farmě
- Doporučení způsobů hospodaření, které budou přispívat k dosažení zamýšlených výsledků
- Význam načasování konkrétních opatření pro optimální ovlivnění biodiverzity
- Vysvětlení osvědčených postupů v případě různých aktivit
- Objasnění příslušné metodiky měření ukazatelů na dotyčné farmě.

Pravidelné každoroční poskytování zpětné vazby zemědělcům k průběžným výsledkům programu je jednoduchý, ale opravdu užitečný způsob, jak přispívat k prohlubování jejich znalostí a dovedností spojených se zachováváním biodiverzity.

## 9 Klíč úspěšného systému plateb založených na výsledcích

V příručce pokynů najdete rady ke klíčovým faktorům, jež přispívají k úspěšné realizaci stávajících programů založených na výsledcích, popis hlavních rizik vedoucích k nezdaru projektu a doporučení, jak se jim co nejvíce vyhnout.

## 10 Příručka pokynů a podrobnější informace

Příručka pokynů a podrobnější informace k platbám založeným na výsledcích podporujících biodiverzitu jsou k dispozici na [stránkách Evropské komise](#):

- [Pokyny k návrhu a realizaci systémů založených na výsledcích v období 2014–2020:](#)
  - Toto shrnutí příručky pokynů (ve 24 úředních jazycích EU)
  - Příručka pokynů
  - Příklady terénních pokynů pro zemědělce (dodatek k příručce pokynů)
  - Indikátory výsledků používané v Evropě (dodatek k příručce pokynů)
- [Videa z terénu s ukázkami systémů založených na výsledcích realizovaných před rokem 2014.](#)
- [Seznam systémů založených na výsledcích realizovaných v Evropě před rokem 2014 s možností vyhledávání](#)
- [Odborné články o politikách podpory systémů založených na výsledcích a postupech, které se osvědčily.](#)
- [Konference o agroekologických systémech založených na výsledcích uspořádaná v Bruselu ve dnech 23.–24. září 2014: dokumenty a prezentace z této konference, kde účastníci z 25 zemí sdíleli informace o úspěšném zachovávání biodiverzity v rámci agroekologických systémů založených na výsledcích.](#)

