

# SAŽETAK

## **Priručnika sa smjernicama o plaćanjima za rezultate biološke raznolikosti**

Osmišljavanje i provedba poljoprivredno-  
okolišnih shema plaćanja za rezultate za  
razdoblje od 2014. do 2020.



Upravlja:



Uz podršku:



Jaroslav Pražan  
Natacha Yellachich  
Tim Hudson

Financira:



**Odricanje od odgovornosti:** Stajališta iznesena u ovom izvješću privatna su stajališta autora i ne odražavaju mišljenje nijedne druge strane.

**Izvješće treba biti citirano kako slijedi:** Keenleyside C, Radley G, Tucker G, Underwood E, Hart K, Allen B i Menadue H (2014.) Sažetak Priručnika sa smjernicama o plaćanjima za rezultate biološke raznolikosti: osmišljavanje i provedba poljoprivredno-okolišnih shema plaćanja za rezultate za razdoblje od 2014. do 2020 (Summary of Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20). Izrađeno za Europsku komisiju, Glavnu upravu za okoliš, Ugovor br. ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institut za europsku okolišnu politiku, London.

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

**Zahvala:** zahvaljujemo niže navedenim osobama na savjetu, idejama i praktičnim doprinosima za izradu Priručnika sa smjernicama: Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske i Francesco Vanni.

**Institut za europsku okolišnu politiku (IEOP)** je nezavisni neprofitni institut. IEOP obavlja posao za vanjske pokrovitelje iz niza područja politike, a uključen je i u naše vlastite istraživačke programe. Za daljnje informacije o IEOP-u pogledajte našu mrežnu stranicu [www.ieep.eu](http://www.ieep.eu) ili kontaktirajte bilo kojeg zaposlenika.

**Ured u Londonu**

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

**Ured u Bruxellesu**

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

Slika na naslovnici: *Livadna ivanjska ptičica (Zygna filipendulae)* na udovičicama (*Scabiosa*) u okviru francuske sheme očuvanja bogatstva vrsta na livadama, Tim Hudson ©

## 1 Uvod u Priručnik sa smjernicama

Priručnik sa smjernicama i prateći dodaci čine dio paketa materijala namijenjenog pružanju podrške razvoju poljoprivredno-okolišnih shema plaćanja za rezultate u EU. U ovome dokumentu sažeti su glavni elementi Priručnika sa smjernicama.

### ***Što su plaćanja za rezultate biološke raznolikosti?***

Postoji jasna razlika između poljoprivredno-okolišnih shema za poljoprivredno zemljište u kojima se:

- plaćanje odnosi na postizanje *definiranog okolišnog rezultata*, a poljoprivredniku ili upravitelju zemljišta pruža se više fleksibilnosti da sam odabere način upravljanja kako bi postigao taj rezultat – to su **sheme plaćanja za rezultate**;
- plaćanje odnosi na *definirane uvjete za upravljanje poljoprivrednim zemljištem* koje poljoprivrednik ili upravitelj zemljišta mora ispuniti – to su **sheme plaćanja za upravljanje**.

U Europi je proveden veliki broj različitih vrsta shema plaćanja za rezultate za poljoprivredno zemljište. Većina tih shema financirana je od strane Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) ili drugih javnih fondova.

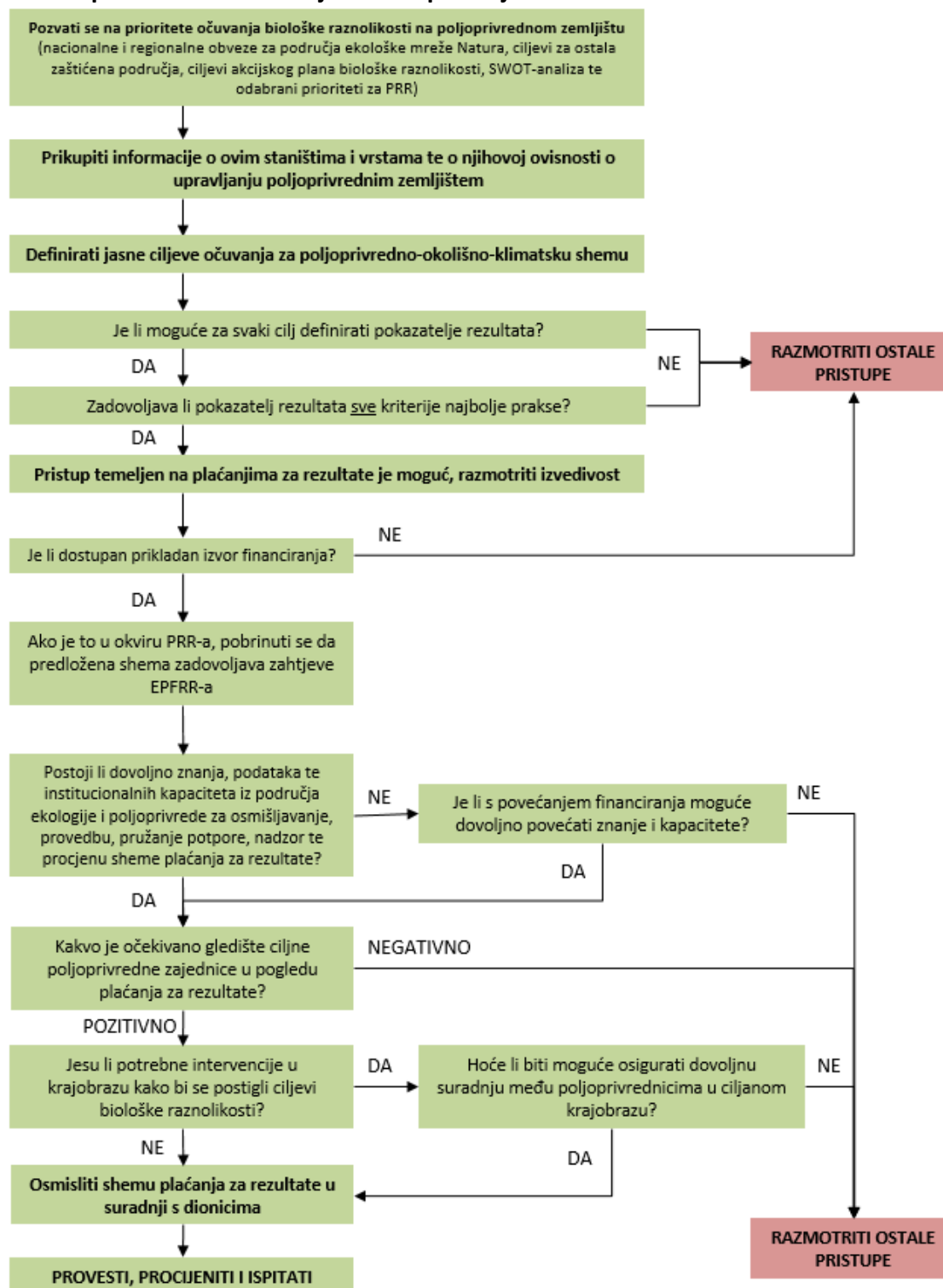
### ***Kome je Priručnik namijenjen?***

Priručnik sa smjernicama bit će koristan svima onima koje zanima razvoj i provedba sheme plaćanja za rezultate biološke raznolikosti na poljoprivrednom zemljištu te osobito tijelima javne uprave koja provode Programe ruralnog razvoja (PRR).

U Priručniku sa smjernicama nalaze se:

- primjeri dobre prakse;
- detaljna upućivanja na zakonodavstvo Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i na dokumente sa smjernicama;
- ključni savjeti; te
- poveznice na detaljnije informacije o shemama plaćanja za rezultate na [mrežnoj stranici Europske komisije](#).

## Odluke potrebne za uvođenje sheme plaćanja za rezultate biološke raznolikosti



## **2 Istraživanje mogućnosti: zašto razmatrati pristup temeljen na plaćanjima za rezultate?**

Dobro osmišljena shema plaćanja za rezultate može ponuditi kako poljoprivredniku tako i upravljačkom tijelu nekoliko prednosti u usporedbi sa shemama plaćanja za upravljanje sa sličnim ciljevima. Na primjer:

- postoji mnogo jasnija povezanost između plaćanja i postizanja biološke raznolikosti;
- u ugovorima sklopljenima s poljoprivrednicima na jednostavan način se utvrđuju traženi rezultati, bez detaljnih definiranja poljoprivredne prakse koju je potrebno provoditi;
- 'proizvodnja' biološke raznolikosti postaje sastavni dio sustava poljoprivrednog gospodarenja;
- poljoprivrednici mogu koristiti svoje vještine poljoprivrednog gospodarenja, stručnu prosudbu te lokalno znanje, a ne samo slijediti upute;
- poljoprivrednici preuzimaju 'vlasništvo nad' rezultatima biološke raznolikosti, što može dovesti do poboljšanog javnog priznanja uloge poljoprivrednika u pružanju potpore biološkoj raznolikosti;
- sheme plaćanja za rezultate mogu lakše zadovoljiti postrožene zahtjeve EU-a za ovjeru poljoprivredno-okolišno-klimatskih plaćanja za razdoblje od 2014. do 2020.; te
- ih je lakše ostvariti budući da poljoprivrednici odabiru samo zemljište na kojem se mogu postići rezultati biološke raznolikosti.

Shema plaćanja za rezultate nije prikladna tamo gdje:

- nije moguće osmisliti pouzdane pokazatelje rezultata biološke raznolikosti te načine njihovog mjerenja na obiteljskim gospodarstvima;
- upravljačko tijelo nema pristup informacijama o okolišu i ekspertizi potrebnoj za shemu plaćanja za rezultate; ili
- poljoprivredna zajednica nije voljna prihvatiti pristup temeljen na plaćanjima za rezultate.

### 3 Ciljevi biološke raznolikosti

Plaćanja za rezultate moraju imati jasno definirane ciljeve biološke raznolikosti budući da se poljoprivredniku plaća za rezultate koji su izravno povezani s ciljem.

#### **Potrebne informacije**

Za sheme plaćanja za rezultate biološke raznolikosti potrebni su dobri podaci o staništu i vrstama kao i stručno znanje za njihovo tumačenje.

Važno je moći razumjeti:

- učinak prošlih i sadašnjih poljoprivrednih praksi na vrijednost biološke raznolikosti;
- gdje intenzifikacija ili napuštanje prijetne poljoprivrednom zemljištu visoke vrijednosti očuvanja;
- koja su staništa i vrste pod najvećim rizikom te ekonomičnost sustava poljoprivrednog gospodarenja koji ih podržavaju; te
- vanjske čimbenike koji bi mogli utjecati na rezultate (npr. gubitak ptica selica na bilo kojem drugom mjestu).

#### **Definiranje jasnih ciljeva biološke raznolikosti**

Ciljevi biološke raznolikosti shema plaćanja za rezultate mogu se usredotočiti na staništa, krajobrazne ili vrste visoke vrijednosti očuvanja, osobito na one pod najvećim rizikom. U pravilu, prvi prioritet bit će ispunjavanje uvjeta za staništa i vrste iz ekološke mreže Natura 2000 koji ovise o poljoprivrednom zemljištu, kako unutar područja ekološke mreže Natura 2000, tako i šire. Ova glavna poljoprivredna staništa i vrste opisani su u [Smjernicama za poljoprivredno gospodarenje za ekološku mrežu Natura 2000](#) Europske komisije.

Tamo gdje su glavna poljoprivredna staništa i krajobrazi pod rizikom te je potrebno *primjenjivati postojeće poljoprivredne prakse*, važno je jasno navesti koristi ovih praksi za okoliš te rizik od njihovog daljnjeg neprovođenja u nedostatku poljoprivredno-okolišne potpore.

Sheme plaćanja za rezultate ne bi mogle biti prikladne ako će trebati proći mnogo godina kako bi se postigao željeni rezultat, jer bi samo mali broj poljoprivrednika bio voljan čekati tako dugo na plaćanje.

## 4 Odabir i mjerenje pokazatelja rezultata

Da bi se izvršilo plaćanje za rezultate, potreban je pouzdan način definiranja i mjerenja uspjeha na razini obiteljskog gospodarstva ili krajobraza. Čak su i najspecifičniji ciljevi očuvanja biološke raznolikosti previše složeni za tu svrhu te se umjesto njih koriste pokazatelji rezultata.

### ***Zašto su pokazatelji rezultata važni?***

Plaćanje poljoprivredniku temelji se na pokazateljima rezultata koji su zamjena za cilj biološke raznolikosti.

### ***Odabir djelotvornih pokazatelja***

Uspjeh shema plaćanja za rezultate ovisi o dobro odabranim pokazateljima koji:

- predstavljaju ciljno stanište ili vrstu;
- su dosljedno prisutni u ciljnim staništima poljoprivrednog zemljišta u području;
- su lako utvrđeni od strane poljoprivrednika i predstavnika agencije za plaćanje;
- su mjerljivi pomoću jednostavne metodologije;
- su osjetljivi na promjene upravljanja poljoprivrednim zemljištem, no inače su dugoročno stabilni;
- ne bi mogli biti pod utjecajem vanjskih čimbenika izvan nadzora upravitelja zemljišta; te
- će se lako postići jedino upravljanjem poljoprivrednim zemljištem.

Većina shema u Europi koristila je biljne ili životinjske vrste kao pokazatelje, no mali broj shema koristio je i druge attribute staništa.

### ***Mjerenje pokazatelja na poljoprivrednom gospodarstvu***

Jednostavni, pouzdani i nedvojbeni načini mjerenja pokazatelja vrlo su važni kao zdrav temelj za financijski nadzor sheme od strane agencije za plaćanje te za izgradnju povjerenja među poljoprivrednicima.

Poticanje poljoprivrednika kako bi sami mjerili pokazatelje rezultata pomaže im u donošenju svakodnevnih odluka koje će utjecati na rezultate biološke raznolikosti.

U dodatku Priručniku sa smjernicama [Pokazatelji rezultata korišteni u Europi](#) prikazane su detaljnije informacije o ciljevima biološke raznolikosti i već korištenim pokazateljima.



## 5 Je li pristup temeljen na plaćanjima za rezultate provediv?

Ako je u načelu isplativo istražiti pristup temeljen na plaćanjima za rezultate, sljedeći korak je donošenje odluke o tome je li ga moguće provesti u praksi.

### ***Izvori financiranja***

EPFRR je i dalje najveći izvor financiranja okolišnih shema upravljanja zemljištem u EU, a Programi ruralnog razvoja (PRR) za razdoblje od 2014. do 2020. mogu pružiti potporu poljoprivredno-okolišno-klimatskim shemama na poljoprivrednom zemljištu koje je vrijedno za okoliš, uključujući zemljište koje nije definirano kao 'poljoprivredno područje' u svrhu izravnih plaćanja u okviru ZPP-a.

U slučaju da je potrebna značajna obnova staništa, poljoprivredno-okolišno-klimatska plaćanja za upravljanje te potpora za neproduktivna ulaganja EPFRR-a prikladniji su od plaćanja za rezultate.

### ***Pronalaženje ekspertize***

Za uspješno osmišljavanje i provedbu sheme plaćanja za rezultate ključno je okupiti tim s pravim vještinama. To bi moglo značiti korištenje stručnosti i iskustva koja već postoje izvan upravljačkog tijela, posebice za ekološke, sociološke i komunikacijske vještine.

Brojna upravljačka tijela koristila su vanjske stručnjake za osmišljavanje određenih shema i za osposobljavanje, a isto tako i za ovjeru pokazatelja rezultata na poljoprivrednim gospodarstvima.

### ***Osposobljavanje i razvoj zaposlenika***

Zaposlenicima koji su običavali provoditi sheme plaćanja za upravljanje, pristup temeljen na plaćanjima za rezultate neće baš biti poznat. Da bi mogli uspješno provoditi sheme plaćanja za rezultate, poljoprivredni savjetnici, administratori shema te predstavnici agencije za plaćanja morat će:

- steći određeni broj novih vještina (npr. objasniti poljoprivrednicima značenje ciljeva biološke raznolikosti te način kako ih ostvariti u okviru njihovog sustava poljoprivrednog gospodarenja); te
- se u praksi upoznati s novim procesima, uključujući mjerenje pokazatelja rezultata u tom području.

Od velike je važnosti ulagati u razvoj vještina i osposobljavanje poljoprivrednih savjetnika koji djeluju u ciljnom području, kako bi se osiguralo da posjeduju zadovoljavajuću razinu stručnosti u području ekologije kao i u području poljoprivrede.

### ***Kako će poljoprivredna zajednica reagirati?***

Već od početka važno je pridobiti povjerenje i aktivnu podršku poljoprivredne zajednice te održavati i razvijati to povjerenje i podršku tijekom čitavog trajanja sheme. Da bi se to postiglo, neophodni su učinkovita dvostrana komunikacija kao i osposobljavanje poljoprivrednika.

Veliki broj poljoprivrednika pozdravio je pristup temeljen na plaćanjima za rezultate jer se u njemu koriste njihove ekspertize i pruža im više fleksibilnosti za upravljanje svojom zemljom.



Poljoprivrednici mogu isprva biti zabrinuti zbog rizika od neostvarivanja rezultata, no ako su pokazatelji rezultata dobro odabrani, rizik bi trebao biti vrlo nizak.

Postojeće povjerenje između poljoprivrednika i upravljačkih tijela znatno se razlikuje diljem Europe te može proći dosta vremena dok poljoprivrednici i tijela bez ikakvih zapreka prihvate pristup temeljen na plaćanjima za rezultate.

***Razina obiteljskog gospodarstva ili krajobraza?***

Kod nekih ciljeva biološke raznolikosti potrebno je djelovanje u krajobrazu, i to tamo gdje su staništa vrlo fragmentirana ili gdje je cilj biološke raznolikosti očuvati populacije mobilnih ili migratornih vrsta. To se može odnositi na poljoprivrednike pojedince koji surađuju ili je jednostavno potrebna visoka razina razumijevanja unutar definiranog područja.

## 6 Osmišljavanje sheme plaćanja za rezultate

### ***Osigurati potporu dionika***

Učinkovito korištenje skupine dionika sa širokim rasponom članova može poboljšati osmišljavanje sheme plaćanja za rezultate, a istovremeno i upravljačkom tijelu pružiti utjecajnu potporu među poljoprivrednicima i skupinama za očuvanje prilikom pokretanja sheme.

### ***Težiti ka ekološkoj isplativosti***

Države članice potiče se na korištenje ciljanijeg pristupa njihovim poljoprivredno-okolišnim programima u razdoblju od 2014. do 2020.

Dobro osmišljena shema plaćanja za rezultate može biti vrlo isplativa i s malim rizikom od potrošnje sredstava na lokacijama na kojima nema potencijalne koristi jer će poljoprivrednici zaključiti ugovor samo onda ako su sigurni u postizanje rezultata na svojem zemljištu.

### ***Odnos sa shemama plaćanja za upravljanje***

Sheme plaćanja za rezultate mogu biti uzajamno isključive ili nadopunjujuće sa shemama plaćanja za upravljanje na istom zemljištu.

Oba pristupa imaju prednosti. Uzajamno isključive sheme su jednostavnije. Međutim, nadopunjujuće sheme pružaju poljoprivredniku paket plaćanja kojim se nagrađuju zahtjevniji rezultati biološke raznolikosti kao i određenu sigurnost u pogledu prihoda iz plaćanja za osnovno okolišno upravljanje.

Ako na istom zemljištu postoje obje vrste shema, trebao bi postojati poseban ugovor za sheme plaćanja za rezultate i poseban za sheme plaćanja za upravljanje kako bi se zadovoljili zahtjevi za ovjeru u skladu s pravilima EPFRR-a.

### ***Probna shema ili cjelokupna provedba?***

Probna shema pruža mogućnost ispitivanja pojedinosti vezanih uz osmišljavanje i provedbu sheme prije pokretanja cjelokupne sheme. Probna shema može predstavljati i koristan način pristupanja poljoprivrednicima i dionicima, ukazujući na ono što je provedivo te otklanjajući njihovu razumljivu zabrinutost. Prema iskustvu dovoljna je jedna probna godina za ispitivanje funkcioniranja sheme i reakcije poljoprivrednika.

### ***Nadzor i procjena postizanja ciljeva sheme***

Ako će se pristup plaćanjima za rezultate koristiti opsežnije, upravljačka tijela tražit će čvrste dokaze o procjeni uspješne provedbe te isplativosti shema plaćanja za rezultate biološke raznolikosti. Nadzor i procjenu potrebno je planirati u vrlo ranoj fazi te ih je potrebno osmišljavati kako bi se ocijenilo jesu li postignuti *ciljevi biološke raznolikosti*, a ne samo pokazatelji rezultata.

## 7 Kako platiti za rezultate biološke raznolikosti

### ***Ovjera rezultata***

Plaćanja za rezultate biološke raznolikosti u razdoblju od 2014. do 2020. mogu se provoditi u skladu s pravilima EPFRR-a, prema kojima bi se ovjera i kontrola shema plaćanja za rezultate trebale odnositi na ostvarenje rezultata, a **ne** na prakse koje provodi korisnik kako bi postigao te rezultate.

Drugačija pravila mogu se primjenjivati ako se plaćanja za rezultate financiraju privatno.

### ***Utvrđivanje pragova pokazatelja***

Ključno pitanje za učinkovito osmišljavanje sheme je kako postaviti **vrijednost praga za pokazatelje rezultata** koje poljoprivrednik mora postići kako bi ispunio uvjete za plaćanje.

Ako su **biljke pokazatelji kvalitete staništa** te ako je prag pokazatelja postavljen prenisko, postoji opasnost od toga da bi poljoprivrednici mogli dopustiti propadanje staništa visoke kvalitete, a da ne izgube plaćanje. Ovaj problem može se riješiti definiranjem stupnjevutih pragova pokazatelja u kojima sukcesivne faze odražavaju staništa više kvalitete i više stope plaćanja po hektaru.

Ako su **životinje pokazatelj**, stopa plaćanja obično je izravno povezana s brojem prisutnih životinja te nije potrebno utvrđivanje nikakvih pragova. Stoga se ukupno plaćanje linearno povećava razmjerno s ukupnim rezultatom pokazatelja.

### ***Izračun plaćanja***

Izračuni plaćanja za poljoprivredno-okolišno-klimatske sheme plaćanja za rezultate koje financira EPFRR temelje se na troškovima provedbe **uobičajene poljoprivredne prakse potrebne za postizanje pokazatelja rezultata**. Razmatraju se tri vrste troška:

- **oportunitetni trošak** održavanja važeće poljoprivredne prakse ako ona već daje rezultate biološke raznolikosti – oportunitetni troškovi alternativnih korištenja zemljišta ili radne snage posebice su značajni tamo gdje postoji rizik od napuštanja ili intenzifikacije poljoprivrede;
- **prihod koji je izmakao** provođenjem poljoprivrednih praksi kojima se ograničava poljoprivredna proizvodnja; te
- **dodatni trošak** specifičnog upravljanja biološkom raznolikošću.

**Transakcijski troškovi** poljoprivrednika mogu se dodati izračunu plaćanja tamo gdje je to opravdano (do dodatnih 20 posto za sheme otvorene za pojedince te 30 posto za sheme skupine) kako bi se pokrili ostali troškovi koji su bitni za osiguranje rezultata.

### ***Administrativni sustavi i podaci***

Administrativni i podatkovni sustavi **moraju** razlikovati plaćanja za rezultate od plaćanja za upravljanje kako bi se tijekom inspekcija osiguralo korištenje odgovarajućih metoda ovjere za dvije različite vrste plaćanja.

## 8 Provedba

### ***Zahtjevi za resursima***

Iako veći dio iz proračuna može biti raspoređen na zaposlenike, ukupni proračun za shemu plaćanja za rezultate može biti manji od proračuna za usporedivu shemu plaćanja za upravljanje, budući da je plaćanje poljoprivrednicima za rezultate ciljaniji i isplativiji način postizanja rezultata biološke raznolikosti.

### ***Upravljanje proračunom***

Za prikazivanje izdataka potrebni su podaci na početku sheme kao i za vrijeme njezinog trajanja o postotku poljoprivrednika koji bi mogli postići rezultate. Ovi podaci mogu se dobiti provođenjem probne sheme.

### ***Promidžba***

Važno je ključne poruke učiniti shvatljivima poljoprivrednicima i poljoprivrednim organizacijama iz prve ruke jer će poljoprivrednici biti pod utjecajem onog što govore i rade njihovi susjedi.

### ***Osposobljavanje poljoprivrednika i pružanje podrške***

U nekim shemama plaćanja za rezultate poljoprivrednik je ugovorno obvezan pohađati tečaj osposobljavanja. U drugim shemama tečaj je dostupan i poljoprivrednik može odabrati hoće li ga ili neće pohađati. U oba slučaja osposobljavanje se može sufinancirati iz EPFRR-a.

Osposobljavanje i savjetovanje trebaju se specifično temeljiti na znanju poljoprivrednika i usredotočiti se na:

- objašnjenje razloga uvođenja sheme;
- objašnjenje ciljeva biološke raznolikosti te razloga za korištenje pokazatelja rezultata;
- utvrđivanje vrste pokazatelja rezultata na poljoprivrednom gospodarstvu;
- davanje savjeta o vrstama upravljanja koje će pomoći u postizanju namjeravanih rezultata;
- važnost pravodobnog izvršenja određenih akcija za postizanje optimalnih učinaka kod biološke raznolikosti;
- objašnjenje najboljih praksi za različite vrste djelovanja; te
- objašnjenje metodologije za mjerenje pokazatelja na poljoprivrednom gospodarstvu.

Godišnje redovito povratno informiranje poljoprivrednika o rezultatima shema jednostavan je i vrlo koristan način kako bi im se pomoglo poboljšati znanje i vještine potrebne za biološku raznolikost.

## 9 Rješenja za uspješne sheme plaćanja za rezultate

Priručnik sa smjernicama pruža savjet o ključnim čimbenicima koji su pridonijeli uspjehu postojećih shema plaćanja za rezultate te utvrđuje glavne rizike neuspjeha i način kako ih smanjiti.

## 10 Gdje pronaći Priručnik sa smjernicama i detaljnije informacije

Priručnik sa smjernicama i detaljnije informacije o plaćanjima za rezultate biološke raznolikosti dostupni su na [mrežnoj stranici Europske komisije](#):

- [Smjernice za osmišljavanje i provedbu shema plaćanja za rezultate u razdoblju od 2014. do 2020.:](#)
  - Ovaj Sažetak Priručnika sa smjernicama (na 24 službena jezika EU-a)
  - Priručnik sa smjernicama
  - Primjeri praktičnih smjernica za poljoprivrednike (dodatak Priručniku sa smjernicama)
  - Pokazatelji rezultata korišteni u Europi (dodatak Priručniku sa smjernicama)
- [Video-prikazi iz prakse s primjerima shema plaćanja za rezultate koje su provedene prije 2014.](#)
- [Pretraživi popis shema plaćanja za rezultate koje su provedene u Europi prije 2014.](#)
- [Stručni članci o politikama koje su podržavale sheme plaćanja za rezultate te o praksama koje su se primjenjivale.](#)
- [Konferencija o poljoprivredno-okolišnim shemama plaćanja za rezultate, Bruxelles 23.-24. rujna 2014.: dokumenti i prezentacije s ove konferencije na kojoj su sudionici iz 25 zemalja](#) razmijenili znanja o postignućima u području biološke raznolikosti poljoprivredno-okolišnih shema plaćanja za rezultate.

