



Az eredményalapú biodiverzitási kifizetések kézikönyvének ÖSSZEFOGLALÓJA

Eredményalapú agrár-környezetvédelmi
rendszerek tervezése és megvalósítása
2014–2020



Vezető(k):



Támogató(k):



Jaroslav Pražan
Natacha Yellachich
Tim Hudson

Finanszírozta:



Jogi nyilatkozat: A jelentésben megjelenő érvelések kizárólag a szerzőktől származnak, harmadik fél véleményét nem tükrözik.

A jelentés az alábbiak szerint hivatkozható: Keenleyside C, Radley G, Tucker G, Underwood E, Hart K, Allen B és Menadue H (2014) Az eredményalapú biodiverzitási kifizetések kézikönyvének összefoglalója: eredményalapú agrár-környezetvédelmi rendszerek tervezése és megvalósítása 2014-2020. (Summary of Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20.) Készült az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága részére, szerződésszám: ENV.B.2/ETU/2013/0046, Európai Környezetpolitikai Intézet, London.

Felelős szerző: Clunie Keenleyside (ckeenleyside@ieep.eu)

Köszönetnyilvánítás: a kézikönyv elkészítéséhez nyújtott tanácsokért, ötletekért és gyakorlati közreműködésért köszönetet mondunk a következő személyeknek: Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske és Francesco Vanni.

Az **Európai Környezetpolitikai Intézet (Institute for European Environmental Policy - IEEP)** egy független, nonprofit intézet. Az IEEP külső megrendelők számára végez munkát a legkülönbözőbb szabályozási területeken, és saját kutatási tevékenységet is folytat. Az IEEP-vel kapcsolatos további információkért látogassa meg honlapunkat: www.ieep.eu vagy keresse munkatársainkat.

Londoni iroda

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

Brüsszeli iroda

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

Címlapkép: *Acélszínű csüngőlepke (Zygaena filipendulae) egy ördögszemen* Francia virágzó rétek, Tim Hudson ©

1 Bevezető a kézikönyvhöz

A kézikönyv és csatolt mellékletei egy nagyobb csomag részét képezik, amelynek célja, hogy Európa-szerte segítséget nyújtson az eredményalapú agrár-környezetvédelmi kifizetési rendszerek kialakításához. Ez a dokumentum a kézikönyv legfontosabb megállapításait foglalja össze.

Melyek az eredményalapú biodiverzitási kifizetések?

Az agrár-környezetvédelmi rendszerek egyértelműen különböznek az olyan mezőgazdasági területek esetében, ahol:

- a kifizetés egy *meghatározott környezetvédelmi eredmény* eléréséhez kapcsolódik, és a gazda vagy földhasználó szabadon választhatja ki a cél eléréséhez szükséges legjobb gyakorlatot – ezek az **eredményalapú kifizetési rendszerek**;
- a kifizetés a *mezőgazdasági gyakorlat meghatározott követelményeihez* kapcsolódik, amelyeket a gazdának vagy földhasználónak végre kell hajtania – ezek a **gyakorlatalapú kifizetési rendszerek**.

Az eredményalapú kifizetési rendszerek számtalan formáját alkalmazzák az Európai Unióban. Ezek többsége az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) támogatásával, illetve egyéb közfinanszírozás segítségével valósult meg.

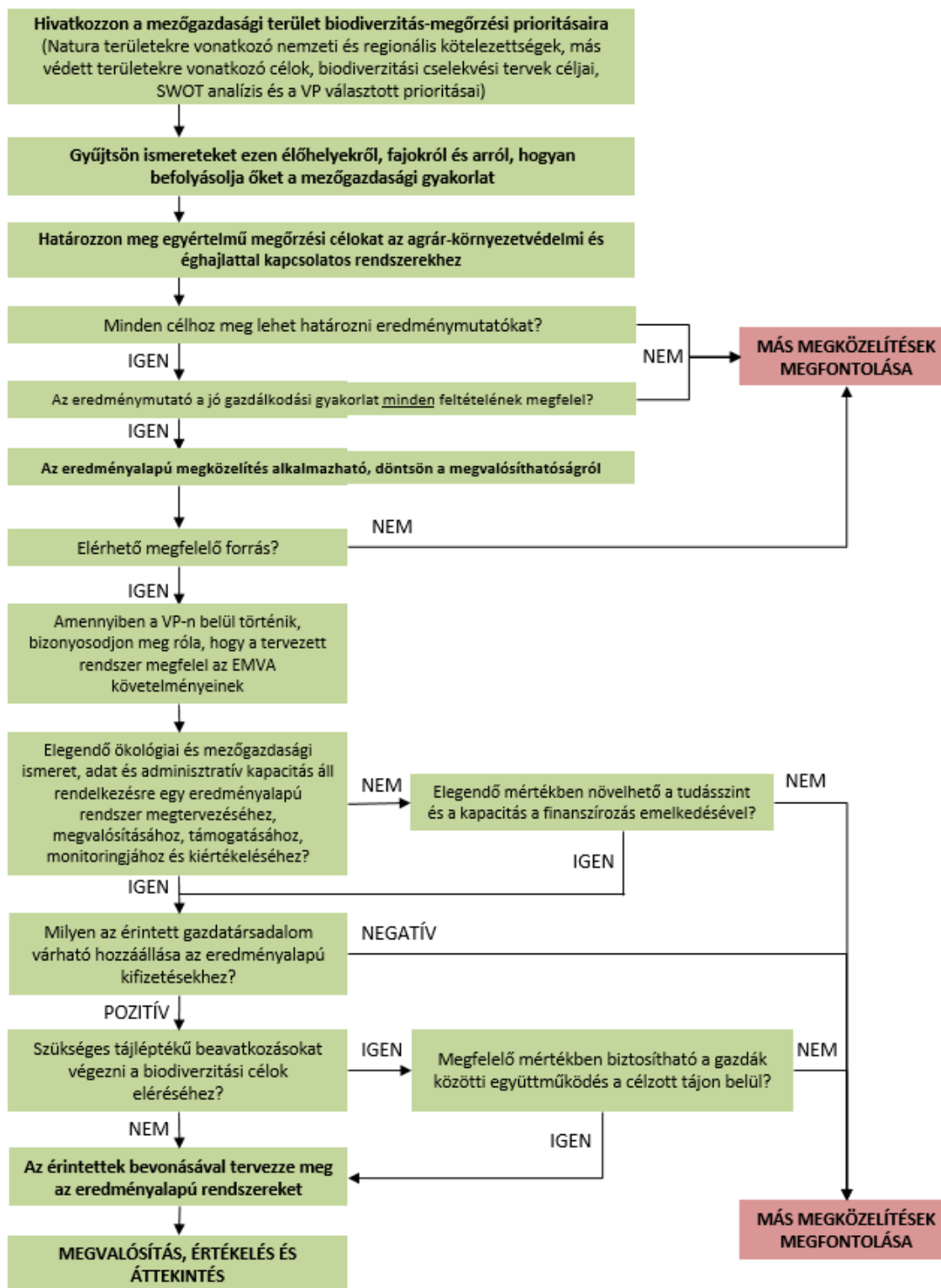
Kinek készült a kézikönyv?

A kézikönyv bárki számára hasznos lehet, aki érdeklődik a mezőgazdasági területek biodiverzitását érintő eredményalapú kifizetési rendszerek tervezése és megvalósítása iránt, de különösen a vidékfejlesztési programokat (VP) végrehajtó hatóságok számára íródott.

A kézikönyv tartalmaz:

- követendő gyakorlati példákat;
- részletes hivatkozásokat a Közös Agrárpolitika (KAP) szabályozására és irányelveire;
- kulcsfontosságú tanácsokat; és
- az eredményalapú kifizetési rendszereket érintő további információkra mutató hivatkozásokat az [Európai Bizottság honlapján](#).

Az eredményalapú biodiverzitási kifizetési rendszerek bevezetéséhez szükséges döntések



2 A lehetőségek feltárása: miért fontoljuk meg az eredményalapú megközelítést?

Egy jól megtervezett eredményalapú rendszer a gazda és az irányító hatóság számára is több előnnyel jár, mint az azonos célú gyakorlati alapú rendszerek. Például:

- sokkal egyértelműbb a kapcsolat a kifizetés és az elért biodiverzitási eredmény között;
- a gazdákkal kötött szerződések egyszerűen az elvárt eredményeket határozzák meg, ahelyett hogy részleteiben leírnák a követendő gazdálkodási gyakorlatot;
- a biodiverzitási eredmények „előállítás” a gazdálkodási rendszer szerves részévé válik;
- a gazdák kamatoztathatják szakértelmüket, helyi tapasztalataikat, és szakmai döntéseket hozhatnak, ahelyett hogy csupán előírásokat követnének;
- a gazdák „birtokolhatják” a biodiverzitási eredményeket és ezáltal növekedhet a környezetvédelem területén betöltött szerepük társadalmi elismertsége;
- az eredményalapú rendszerek könnyebben beleilleszthetők a 2014–2020 közötti agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos kifizetéseket érintő, megerősített uniós ellenőrzési követelményrendszerbe; és
- könnyebben célul tűzhetőek, mert a gazda csak azokat a területet fogja kiválasztani, ahol a biodiverzitási eredmények elérhetőek.

Eredményalapú kifizetési rendszer nem alkalmazható ott, ahol:

- nem lehet megbízható mutatókat felvenni a biodiverzitási eredmények és eljárások helyben történő mérésére;
- az irányító hatóságnak nincs hozzáférése a környezetvédelmi információkhoz és nincs megfelelő szakértelme az eredményalapú rendszerek kidolgozásához; vagy
- a gazdatársadalom nem mutat hajlandóságot az eredményalapú megközelítés elfogadására.

3 Biodiverzitási célok

Az eredményalapú kifizetéseknek egyértelmű biodiverzitási céllal kell rendelkezniük, mivel a gazda a célokhoz közvetlenül kapcsolódó eredményekért kapja a kifizetést .

Szükséges információk

Az eredményalapú biodiverzitási rendszerekhez megbízható élőhelyi és fajspecifikus adatok, valamint az ezek értelmezéshez szükséges speciális szakértelem szükséges.

Fontos, hogy lehetséges legyen az alábbiak megértése:

- milyen hatást gyakorolnak a múlt és jelen mezőgazdálkodási gyakorlatok a biodiverzitás értékére;
- az intenzitás növelése vagy a terület elhagyása veszélyezteti-e a terület magas természetvédelmi értékét;
- mely élőhelyek vagy fajok vannak a legnagyobb veszélyben, és ezeket melyik gazdálkodási rendszer támogatja; és
- mely külső tényezők befolyásolhatják az eredményeket (például a vándormadár állomány máshol elszenvedett vesztesége).

Egyértelmű biodiverzitási célkitűzések meghatározása

Az eredményalapú rendszer biodiverzitási céljai összpontosíthatnak az élőhelyekre, tájra vagy magas természetvédelmi értékű, ezen belül is a legjobban veszélyeztetett fajokra. Elsődleges fontossággal általában a Natura 2000 területeken belül vagy azokon kívül elhelyezkedő, de mindenképp gazdálkodási területektől függő Natura 2000 élőhelyek és fajok szükségletei bírnak. Az Európai Bizottság [útmutatója a Natura 2000 területeken történő gazdálkodáshoz](#) bemutatja ezeket a legfontosabb mezőgazdasági élőhelyeket és fajokat.

Ahol a legfontosabb mezőgazdasági élőhelyek és tájak veszélyben vannak és a *jelenlegi gazdálkodási gyakorlat fenntartását* igénylik, ott fontos tisztázni az ilyen gyakorlat környezetvédelmi előnyeit és az agrár-környezetvédelmi támogatás megszűnése esetén fellépő kockázatait.

Az eredményalapú rendszerek valószínűleg nem fenntarthatóak, ha a kitűzött cél elérése sok évet vesz igénybe, hiszen kevés gazda lesz hajlandó sokáig várni a támogatások kifizetésére.

4 Az eredménymutatók kiválasztása és mérése

Az eredményalapú kifizetések a gazdaság- és tájléptékű eredmények tekintetében is megbízható célkitűzési és mérési rendszereket feltételeznek. Rendszerint még a legkonkrétabb biodiverzitás-megőrzési célkitűzés is túl összetett erre a célra, ezért használatosak az eredménymutatók.

Miért fontosak az eredménymutatók?

A gazdának juttatott kifizetés a biodiverzitási célt megjelenítő eredménymutatóktól függ.

Hatékony mutatók kiválasztása

Az eredményalapú rendszerek sikere a megfelelően kiválasztott mutatóktól függ, amelyek:

- jellemző módon írják le a szóban forgó élőhelyet vagy fajt;
- tartósan jelen vannak a kérdéses mezőgazdasági élőhelyen a térségben;
- a gazdák és a kifizető ügynökség munkatársai által könnyen felismerhetők;
- egyszerű eljárással mérhetők;
- érzékenyek a gazdálkodási gyakorlat megváltozására, de máskülönben időben nem változnak;
- a területhasználó ellenőrzésén kívüli külső tényezők által várhatóan nem befolyásoltak; és
- a mezőgazdasági gyakorlaton kívüli más, egyszerű módon nem érhetőek el.

A legtöbb európai rendszerben növény- vagy állatfajokat használnak mutatóként, de előfordulnak egyéb élőhelyi jellemzők is.

A mutatók mérése a gazdaságban

A mutatók mérésénél nagyon fontosak az egyszerű, megbízható és félreérthetetlen módszerek, hiszen ezek szilárd alapot biztosítanak a kifizető ügynökség részére a program pénzügyi ellenőrzéséhez, valamint a gazdák bizalmát is erősítik.

A gazdák arra való ösztönzése, hogy az eredménymutatókat maguk mérjék, segít a biodiverzitási eredményeket érintő napi döntések meghozatalában.

A kézikönyv [Európában használt eredménymutatók](#) című melléklete részletesebb ismereteket nyújt a használatban lévő biodiverzitási célokról és mutatókról.

5 Megvalósítható az eredményalapú megközelítés?

Az eredményalapú megközelítés elméleti megfontolása után a következő kérdés, hogy a gyakorlatban végrehajtható-e.

Finanszírozási források

Továbbra is az EMVA marad messze a legjelentősebb környezetvédelmi területhasználati forrás az Unióban. A 2014-2020 közötti VP-k támogathatnak olyan agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos rendszereket mezőgazdasági területeken, amelyek környezeti szempontból előnyösek, olyan földterületek esetén is, amelyek a KAP közvetlen kifizetések szempontjából nem minősülnek „mezőgazdasági területnek”.

Ahol jelentős élőhely-rekonstrukcióra van szükség, a gyakorlatalapú agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos kifizetések és az EMVA nem termelő beruházásokra vonatkozó intézkedése megfelelőbb lehet, mint az eredményalapú kifizetések.

A szakértelem megszerzése

Az eredményalapú rendszerek tervezése és megvalósítása során a siker záloga a megfelelő kompetenciákkal rendelkező csapat összeállítása. Ez történhet az irányító hatóságon kívül, különösen környezetvédelmi, szociológiai és kommunikációs területeken már meglévő szakértelem és gyakorlat kiaknázásával.

Több irányító hatóság külső szakértőket alkalmazott egyes rendszerek tervezésére és betanítására, valamint a gazdaságban mért eredménymutatók ellenőrzésére.

A munkatársak képzése és fejlesztése

A gyakorlatalapú rendszereket alkalmazó munkatársak számára az eredményalapú rendszer idegenül fog hatni. Az eredményalapú rendszer sikeréhez a szaktanácsadóknak, a kifizető ügynökség tisztviselőinek és képviselőinek:

- új ismereteket kell elsajátítaniuk (például, hogy elmagyarázzák a gazdáknak, melyek a biodiverzitási célok, és hogyan lehet elérni őket a gazdaságukban); és
- új folyamatokkal kell megismerkedniük, ideértve az eredménymutatók helyszínen történő mérését.

Fontos a célterületen működő szaktanácsadók képességeinek fejlesztése és képzés biztosítása, hogy biztosan megfelelő szintű ökológiai és mezőgazdasági szaktudással rendelkezzenek.

Hogyan fog a gazdatársadalom reagálni?

Fontos elnyerni a gazdatársadalom bizalmát és aktív együttműködését a kezdetektől, és fenntartani, fejleszteni mindezt a rendszer működése alatt is. Ebben nélkülözhetetlen a hatékony kétoldalú kommunikáció és a gazdák képzésének biztosítása.

Sok gazda üdvözlí az eredményalapú megközelítést, mert az a szakértelmére épül, és nagyobb szabadságot biztosít a gazdálkodásban. A gazdákat eleinte nyugtalaníthatja, hogy a cél esetleg elérhetetlennek bizonyul; de ha az eredménymutatók kiválasztása megfelelő volt, ez a kockázat nem lehet magas.

A már meglévő bizalom szintje a gazdák és az irányító hatóság között nagy különbségeket mutat Európa egyes országaiban, és időbe telhet, míg mindkét fél megbarátkozik az eredményalapú megközelítéssel.

Gazdaság- vagy tájlépték?

Ahol az élőhelyek nagyon mozaikosak, vagy a biodiverzitási cél mozgó vagy vándorló populációk megőrzésére irányul, egyes biodiverzitási célok megvalósítása tájléptékű tevékenységeket igényelhet. Ez csak az egyes gazdák együttműködésével érhető el vagy egyszerűen magas szintű elfogadottságot igényel a kijelölt területen.

6 Eredményalapú rendszer tervezése

Az érintettek támogatásának biztosítása

A széles körből jövő érintetti csoport sikeres bevonása segítheti az eredményalapú kifizetési rendszer tervezését, és egyúttal a gazdák és a környezetvédők oldaláról is hatékony támogatást biztosíthat az irányító hatóság számára a rendszer indításakor.

A környezetvédelmi költséghatékonyság elérése

A tagállamok ösztönzést kaptak arra, hogy 2014–2020-as agrár-környezetvédelmi programjaikban célzottabb megközelítést alkalmazzanak.

A jól megtervezett eredményorientált rendszer nagyon költséghatékonyan használható, és az előnyöket el nem érő területekre történő kifizetés pénzügyi kockázata alacsony, mert a gazdák csak akkor kötnek szerződést, ha biztosak benne, hogy el fogják érni a célokat a területükön.

Kapcsolatok a gyakorlatalapú rendszerekkel

Az eredményalapú és gyakorlatalapú rendszerek lehetnek egymást kölcsönösen kizáróak vagy kiegészítők ugyanazon a területen.

Mindkét megközelítésnek vannak előnyei. Az egymást kizáró rendszerek egyszerűbbek. Az egymást kiegészítő rendszerek azonban lehetőséget biztosítanak a gazdának, hogy egy kifizetési csomagot állítson össze, amely igényesebb biodiverzitási célok elérését is lehetővé teszi, miközben bizonyos bevételeket biztosít a kifizetésekből az alapvető környezetvédelmi kezelés végzéséhez.

Ahol mindkét rendszer párhuzamosan működik ugyanazon a területen, ott az EMVA ellenőrzési követelményeinek történő megfelelés érdekében külön szerződést kell kötni az eredményalapú és a gyakorlatalapú rendszerekre.

Kísérleti programok vagy közvetlen megvalósítás?

A kísérleti program lehetőséget ad a terv részleteinek tesztelésére a teljes körű bevezetés megkezdése előtt. A kísérleti rendszer hasznos lehet a gazdák és más érintettek meggyőzésében is, bemutatva a megvalósíthatóságot és enyhítve az érthető aggodalmakat. A gyakorlat azt mutatja, hogy egyetlen kísérleti év elégséges a rendszer működésének és a gazdák reakcióinak tesztelésére.

A rendszer céljainak értékelése és monitoringja

Ha az eredményalapú biodiverzitási rendszert széles körben be akarja vezetni, az irányító hatóság a sikeres megvalósítás és a költséghatékonyság nyilvánvaló bizonyítékait fogja keresni. A monitoring és értékelés rendszerét nagyon korán meg kell tervezni, és e körben az eredménymutatókon túlmenően figyelemmel kell lenni arra is, hogy a *biodiverzitási célok* elérésre kerülnek-e.

7 A biodiverzitási célokért adott kifizetések

Az eredmények ellenőrzése

Az eredményalapú biodiverzitási kifizetések 2014-2020 között valószínűleg az EMVA szabályai szerint történnek, amelyek az eredményalapú kifizetési rendszer igazolását és ellenőrzését az eredmények tükrében értékelik, **nem** pedig a kedvezményezett által a cél elérése érdekében végzett tevékenységek oldaláról.

Ha az eredményalapú kifizetések magántőkéből finanszírozottak, a szabályok eltérőek lehetnek.

A mutatók küszöbértékeinek beállítása

Kulcskérdés a sikeres tervezés során, hogy hogyan határozzuk meg **az eredménymutatók küszöbértékeit**, amelyeket a gazdának el kell érnie a kifizetés elnyerése érdekében.

Abban az esetben, **ha növényfajok az élőhely minőségének mutatói**, és a küszöbértékek túl alacsonyan vannak meghatározva, előfordulhat, hogy a gazdák engedik leromlani a kiváló minőségű élőhelyeket a kifizetések elvesztésének kockázata nélkül. Ez a probléma orvosolható lépcsőzetes küszöbértékek meghatározásával, ahol az egymást követő lépések egyre jobb minőségű élőhelyet jeleznek és egyre magasabb összegű hektáronkénti kifizetésekkel járnak.

Ha **állatfajok a mutatók**, akkor a kifizetés általában a jelen lévő egyedek számához van hozzárendelve, így küszöbértékekre nincs szükség. A kifizetési összeg ebből következően a mutató alapján elért értékkel arányosan emelkedik.

A kifizetés összegének kiszámítása

Az EMVA forrásaiból kifizetett eredményalapú agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos rendszerek kifizetési összegének alapja **az eredménymutatók eléréséhez szükséges jellemző gazdálkodási gyakorlattal járó** költség. Ez három költségtypust vesz figyelembe:

- a jelenlegi gazdálkodási gyakorlat fenntartására vonatkozó **változó költségek** ott, ahol ezek már elérik a biodiverzitási eredményeket – az alternatív terület- vagy munkaerő használat költségei különösen fontosak ott, ahol fennáll a kockázat a használat intenzitásának növekedésére vagy a terület elhagyására;
- a mezőgazdasági termelést korlátozó jövőbeni gazdálkodási gyakorlat miatti **kieső jövedelmek pótlása**; és
- a külön biodiverzitási gyakorlat **többletköltsége**.

Indokolt esetben, az eredmények biztosításához elengedhetetlen egyéb költségek fedezése érdekében a gazda **üzleti költségei** hozzáadhatóak a kifizetési összeghez a számítás során (legfeljebb 20% egyéni résztvevők számára is elérhető és 30% a csoportos programok esetén).

Adminisztratív rendszer és adatbázisok

Az adminisztratív rendszernek és az adatbázisoknak képesnek **kell** lenniük arra, hogy megkülönböztessék az eredményalapú és a gyakorlatalapú kifizetéseket annak érdekében,

hogy az ellenőrzés során biztosan a megfelelő ellenőrzési eljárás kerüljön elvégzésre a két különböző kifizetési rendszerben.

8 Megvalósítás

Forrásszükséglet

Bár előfordulhat, hogy a költségvetés jelentősebb hányadát szükséges személyzeti költségekre elkülöníteni, az eredményalapú rendszerek teljes költségvetése mégis kisebb lehet az összehasonlítható gyakorlatalapú rendszerekénél, hiszen a gazdák eredményalapú kifizetése a biodiverzitási eredmények elérésének célzottabb és költséghatékonyabb útját jelenti.

Költséggazdálkodás

A költségek tervezése érdekében a program indulásakor és tartama alatt is adatokat szükséges beszerezni arról, hogy várhatóan a gazdák hány százaléka fogja elérni a célokat. Kísérleti rendszerek alkalmazása jó módszer lehet az adatok összegyűjtésére.

Nyilvánosság

Lényeges, hogy a kulcsfontosságú üzeneteket a gazdák és szervezeteik első kézből kapják meg, hiszen a szomszédok véleménye és döntései befolyásoló tényezőként hatnak.

Képzés és segítségnyújtás a gazdáknak

Egyes eredményalapú rendszerekben a gazdának szerződéses kötelezettsége a képzésen való megjelenés. Másokban a képzések elérhetőek, de a gazda dönthet a részvételtől. Az EMVA mindkét esetben a képzés társfinanszírozója lehet.

A képzéseknek és a tanácsadásnak a gazdák ismereteire kell épülnie, összpontosítva a következőkre:

- a rendszer indokoltságának megvilágítása;
- a biodiverzitási célok, valamint annak ismertetése, hogy miért van szükség az eredménymutatók használatára;
- az eredménymutatóként használt fajok kijelölése a gazdaságban;
- tanácsadás a választott cél elérése érdekében alkalmazható gazdálkodási módok vonatkozásában;
- tudásátadás az egyes tevékenységek időzítésének fontosságáról az optimális biodiverzitási hatások elérése érdekében;
- a különböző tevékenységek legjobb gyakorlatának ismertetése; és
- a gazdaságban alkalmazott mutatók mérési módszertanának szemléltetése.

A gazdák rendszeres, évenkénti tájékoztatása a rendszer eredményeiről egyszerű és hasznos módja a biodiverzitási ismereteik és készségeik fejlesztésének.

9 Az eredményalapú kifizetési rendszerek sikerének kulcsfontosságú tényezői

A kézikönyv ismerteti, mely fő tényezők járultak hozzá a már működő eredményalapú rendszerek sikeréhez, meghatározza a legjellemzőbb kockázatokat és ezek elkerülésének lehetséges módjait.

10 A kézikönyv és további információk elérhetősége

A kézikönyv és az eredményalapú biodiverzitási kifizetésekre vonatkozó részletes információk elérhetők az [Európai Bizottság honlapján](#):

- [Iránymutatás az eredményalapú rendszerek tervezéséhez és megvalósításához 2014–2020:](#)
 - A kézikönyv összefoglalója (az Unió 24 hivatalos nyelvén)
 - A kézikönyv
 - Példák a gazdáknak készített helyszíni útmutatásokról (a kézikönyv melléklete)
 - Európában használt eredménymutatók (a kézikönyv melléklete)
- [Videók a gyakorlatból, példák a 2014 előtt megvalósított eredményalapú rendszerekről.](#)
- [Az Európában 2014 előtt megvalósított eredményalapú rendszerek kereshető adatbázisa.](#)
- [Eredményalapú rendszereket támogató politikákról és bevált gyakorlatokról szóló szakcikk.](#)
- [Konferencia az eredményalapú agrár-környezetvédelmi rendszerekről, Brüsszel, 2014. szeptember 23-24.: dokumentumok és előadási anyagok a konferenciáról, ahol 25 ország képviselői](#) osztották meg ismereteiket az eredményalapú agrár-környezetvédelmi programokban elért biodiverzitási eredményekre vonatkozóan.

