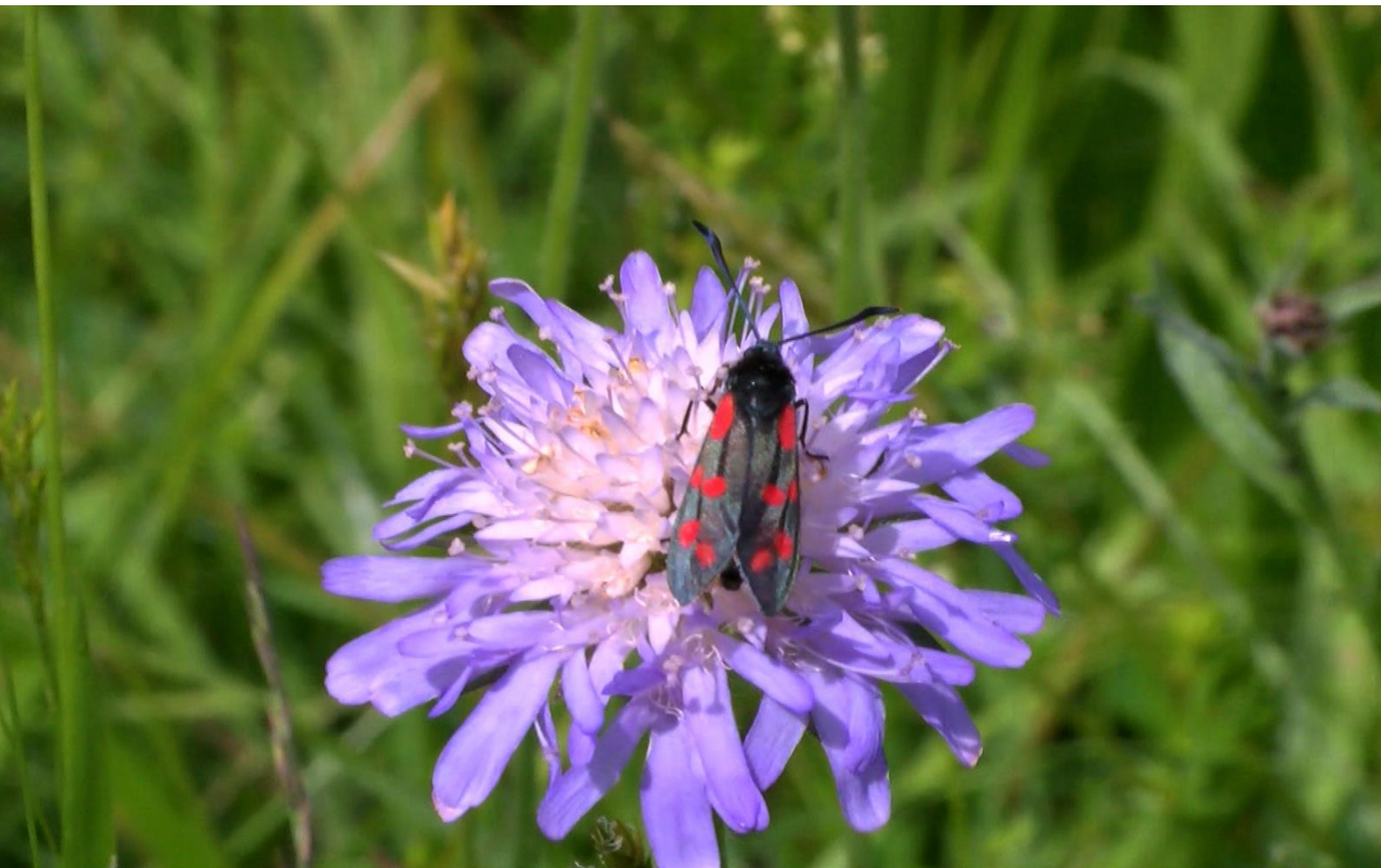




STRESZCZENIE

Informatora o płatnościach na rzecz różnorodności biologicznej opartych na wynikach

Opracowanie i wdrożenie programów
rolnośrodowiskowych opartych na wynikach
2014-2020



Instytucja prowadząca:



Wsparcie:



Jaroslav Pražan
Natacha Yellachich
Tim Hudson

Finansowanie:



Zastrzeżenie: Argumenty przedstawione w niniejszym sprawozdaniu są argumentami jego autorów i nie odzwierciedlają opinii żadnej innej strony.

Sprawozdanie należy cytować w następujący sposób: Keenleyside C, Radley G, Tucker G, Underwood E, Hart K, Allen B i Menadue H (2014) Streszczenie Informatora o płatnościach na rzecz różnorodności biologicznej opartych na wynikach: Opracowanie i wdrożenie programów rolnośrodowiskowych opartych na wynikach 2014-20 (Summary of Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20). Przygotowane dla Komisji Europejskiej, DG ds. Środowiska, Zamówienie nr ENV.B.2/ETU/2013/0046, Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska Naturalnego, Londyn.

Pierwszy autor: Clunie Keenleyside (ckeenleyside@ieep.eu)

Podziękowania: dziękujemy niżej wymienionym osobom za ich porady, pomysły i praktyczny wkład w powstanie niniejszego Informatora: Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske i Francesco Vanni.

Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska Naturalnego (IEEP) jest niezależną organizacją non-profit. IEEP działa na rzecz sponsorów zewnętrznych w wielu obszarach polityki oraz prowadzi swoje własne programy badawcze. Więcej informacji o IEEP można znaleźć na witrynie internetowej www.ieep.eu lub kontaktując się z dowolnym członkiem personelu.

Biuro w Londynie

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

Biuro w Brukseli

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

Zdjęcie na okładce: *Kraśnik sześciopłamek (Zygaena filipendulae) na gwiazdniku Francuski*
Program Kwitnienia Łąk, Tim Hudson ©

1 Wstęp do Informatora

Informator ten wraz z towarzyszącymi suplementami stanowi część pakietu materiałów opracowanych w celu wsparcia rozwoju programów płatności rolnośrodowiskowych opartych na wynikach na obszarze całej UE. Niniejszy dokument streszcza kluczowe elementy Informatora.

Czym są płatności na rzecz różnorodności biologicznej oparte na wynikach?

Istnieje wyraźny podział na programy rolnośrodowiskowe dla terenów rolniczych, w których:

- płatność wiąże się z uzyskaniem *określonego wyniku środowiskowego* i rolnik lub osoba zarządzająca gruntami ma możliwość wyboru najbardziej odpowiedniego sposobu zarządzania dla osiągnięcia tego wyniku - są to **programy płatności opartych na wynikach**;
- płatność wiąże się z określonymi *wymogami gospodarki rolnej*, które muszą zostać spełnione przez rolnika lub osobę zarządzającą gruntami - są to **programy płatności oparte na zarządzaniu**.

W Europie wdrożono, dla terenów rolniczych, wiele różnych programów płatności opartych na wynikach. Większość z nich wspierana była ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) lub z innych środków publicznych.

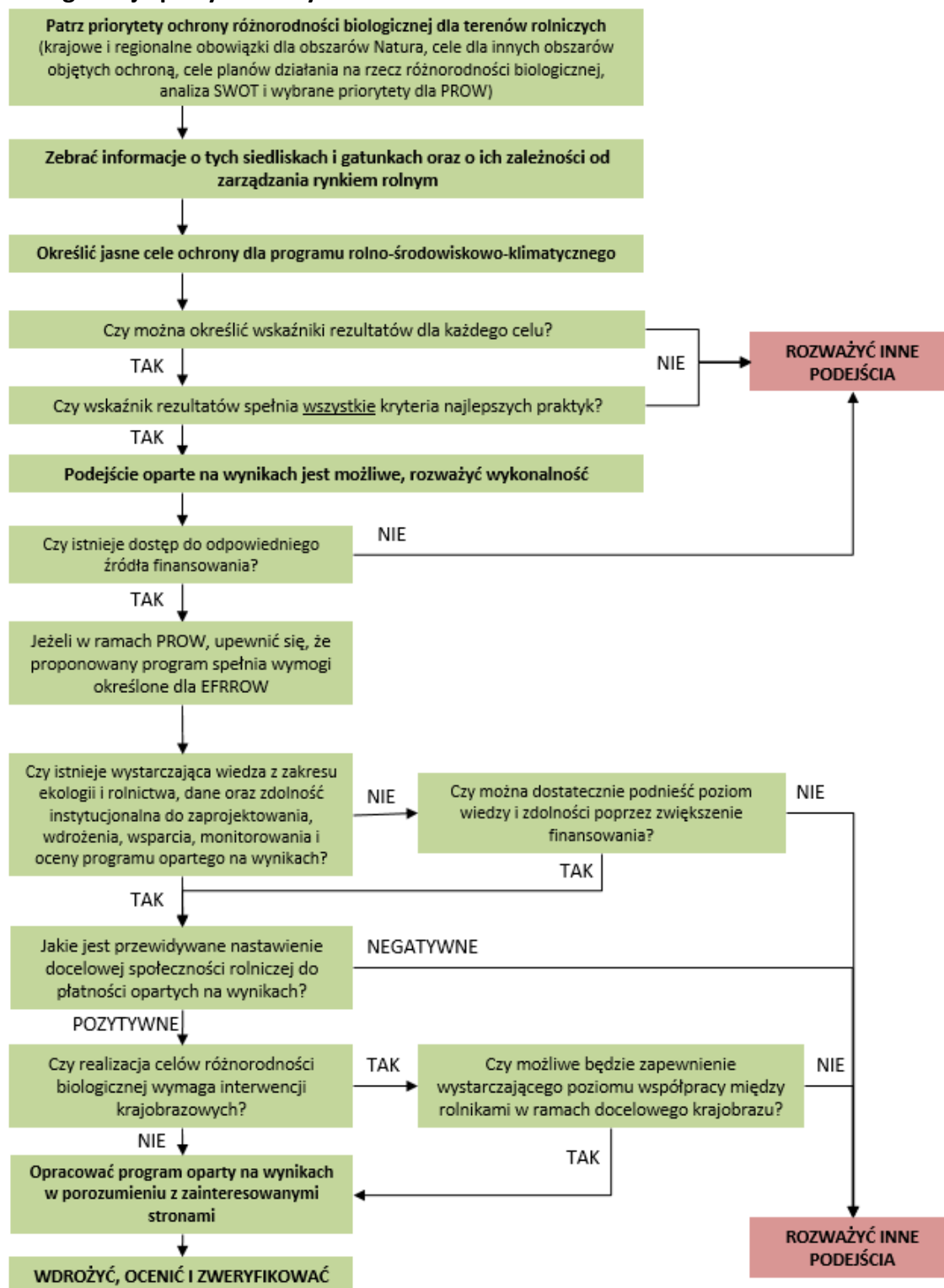
Do kogo adresowany jest Informator?

Informator będzie przydatny dla wszystkich zainteresowanych rozwijaniem i wdrażaniem programu płatności na rzecz różnorodności biologicznej terenów rolniczych opartych na wynikach, a zwłaszcza dla władz publicznych realizujących Programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW).

Informator zawiera:

- przykłady dobrych praktyk;
- szczegółowe odwołania do regulacji i wytycznych z zakresu wspólnej polityki rolnej (WPR);
- kluczowe porady oraz; i
- odnośniki do bardziej szczegółowych informacji o programach płatności opartych na wynikach, dostępnych na [witrynie internetowej Komisji Europejskiej](#).

Decyzje niezbędne do wprowadzenia programu płatności na rzecz różnorodności biologicznej opartych na wynikach



2 Analiza wariantów- dlaczego warto rozważyć podejście oparte na wynikach?

Dobrze przygotowany program oparty na wynikach może oferować wiele korzyści zarówno dla rolnika, jak i instytucji zarządzającej, w porównaniu z programami opartymi na zarządzaniu, którym przyświecają podobne cele. Na przykład:

- wyraźniejszy związek pomiędzy płatnościami a osiągnięciem różnorodności biologicznej;
- umowy z rolnikami po prostu definiują wymagane wyniki, zamiast szczegółowo określać praktyki rolne, których należy przestrzegać;
- „produkcja” różnorodności biologicznej staje się integralną częścią systemu rolnego;
- rolnicy mogą wykorzystywać swoje umiejętności z zakresu rolnictwa, swój profesjonalny osąd oraz wiedzę lokalną, a nie tylko wykonywać instrukcje;
- rolnicy przyjmują odpowiedzialność za wyniki w zakresie różnorodności biologicznej, co może zwiększać uznanie publiczne dla znaczenia rolników dla wspierania różnorodności biologicznej;
- programy oparte na wynikach mogą łatwiej spełniać podwyższone wymagania unijne w zakresie weryfikacji płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w latach 2014-20 oraz
- łatwiej je zlokalizować, ponieważ rolnicy wybierają wyłącznie grunty, na których możliwe jest uzyskanie wyników różnorodności biologicznej.

Program płatności opartych na wynikach nie jest odpowiedni, jeśli:

- nie można opracować wiarygodnych wskaźników do pomiarów wyników w zakresie różnorodności biologicznej oraz metod ich mierzenia w gospodarstwach;
- instytucja zarządzająca nie posiada dostępu do informacji środowiskowych oraz fachowej wiedzy potrzebnej do programu opartego na wynikach lub
- społeczność rolnicza nie chce zaakceptować podejścia opartego na wynikach.

3 Cele różnorodności biologicznej

Płatności oparte na wynikach muszą posiadać jasno określony cel w zakresie różnorodności biologicznej, ponieważ rolnik jest wynagradzany za wyniki bezpośrednio związane z celem.

Potrzebne informacje

Programy na rzecz różnorodności biologicznej oparte na wynikach wymagają dobrych danych o siedliskach i gatunkach oraz wiedzy specjalistycznej pozwalającej je interpretować.

Ważne, aby być w stanie zrozumieć:

- wpływ przeszłych i aktualnych praktyk rolnych na różnorodność biologiczną;
- gdy intensyfikacja lub zaniechanie uprawy zagraża gruntowi rolnemu o wysokiej wartości przyrodniczej;
- które siedliska i gatunki są najbardziej zagrożone oraz jaka jest ekonomika systemów rolnych, w których się znajdują, a także
- zewnętrzne czynniki mogące wpłynąć na wyniki (np. utrata ptaków wędrownych w innym miejscu).

Określenie jasnych celów różnorodności biologicznej

Cele różnorodności biologicznej w programach opartych na wynikach mogą skupiać się na siedliskach, krajobrazach lub gatunkach o wysokiej wartości przyrodniczej, zwłaszcza tych najbardziej zagrożonych. Głównym priorytetem będzie zazwyczaj spełnienie wymogów dotyczących, zależnych od gruntów rolnych, siedlisk i gatunków sieci Natura 2000, zarówno na samych obszarach Natura 2000, jak i poza nimi. Wytyczne Komisji Europejskiej [Rolnictwo na rzecz sieci Natura 2000](#) opisują te kluczowe siedliska i gatunki rolne.

Tam gdzie główne siedliska i krajobrazy rolne są zagrożone i wymagają *kontynuowania dotychczasowych praktyk rolnych*, ważne jest, aby jasno określić korzyści przyrodnicze tych praktyk oraz ryzyko związane z ich zaniechaniem, w obliczu braku wsparcia rolnośrodowiskowego.

Mało prawdopodobne jest, aby programy oparte na wynikach były odpowiednie, jeśli osiągnięcie pożądanego wyniku będzie trwało wiele lat, ponieważ niewielu rolników będzie chciało tak długo czekać na wypłatę.

4 Wybór i zastosowanie wskaźników wyników

Płatności oparte na wynikach wymagają wiarygodnego sposobu definiowania i mierzenia sukcesu w skali gospodarstwa lub krajobrazu. Nawet najbardziej konkretne cele ochrony różnorodności biologicznej są zazwyczaj zbyt złożone dla tego celu i zamiast nich stosuje się wskaźniki do pomiarów wyników.

Dlaczego ważne są wskaźniki do pomiaru wyników?

Wypłata dla rolnika opiera się na wskaźnikach wyników, które reprezentują cel różnorodności biologicznej.

Wybór skutecznych wskaźników

Sukces programów opartych na wynikach zależy od dobrze wybranych wskaźników, które są:

- reprezentatywne dla docelowego siedliska lub docelowych gatunków;
- konsekwentnie obecne w docelowych siedliskach rolnych na danym obszarze;
- łatwe do zidentyfikowania przez rolników i przedstawicieli agencji płatniczej;
- wymierne przy zastosowaniu prostej metodologii;
- wrażliwe na zmiany w zarządzaniu rolnym, ale stabilne w czasie;
- mało podatne na czynniki zewnętrzne znajdujące się poza kontrolą zarządcy gruntu oraz
- trudne do osiągnięcia przy zastosowaniu innych środków niż zarządzanie rolne.

Większość programów w Europie wykorzystuje, jako wskaźniki gatunki roślin lub zwierząt, ale kilka stosuje inne atrybuty siedlisk.

Stosowanie wskaźników w gospodarstwie

Proste, wiarygodne i niedwuznaczne metody pomiaru przy pomocy wskaźników są bardzo ważne, ponieważ stanowią stabilną podstawę dla kontroli finansowej programu przez agencję płatniczą oraz dla budowania zaufania wśród rolników.

Zachęcanie rolników, by samodzielnie mierzyli wskaźniki wyników, pomaga im w podejmowaniu codziennych decyzji, które wpłyną na wyniki dążenia do różnorodności biologicznej.

Suplement do Informatora [Wskaźniki wyników stosowane w Europie](#) zawiera bardziej szczegółowe informacje o celach różnorodności biologicznej i aktualnie używanych wskaźnikach.

5 Czy podejście oparte na wyniku jest wykonalne?

Jeśli warto zbadać podejście oparte na wynikach w teorii, kolejnym krokiem jest zdecydowanie, czy jest możliwe w praktyce.

Źródła finansowania

Fundusz EFRROW jest największym źródłem finansowania środowiskowych programów zarządzania gruntami w UE, a programy PROW na lata 2014-20 mogą wspierać programy rolno-środowiskowo-klimatyczne na terenach rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej, w tym na gruntach nie określanych mianem „obszarów rolniczych” do celów płatności bezpośrednich w ramach WPR.

Gdy wymagana jest znacząca odnowa siedliska, płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne oparte na zarządzaniu oraz środki EFRROW na inwestycje nieprodukcyjne mogą być bardziej odpowiednie niż płatności oparte na wynikach.

Znalezienie wiedzy specjalistycznej

Stworzenie zespołu o odpowiednich umiejętnościach ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego opracowania i wdrożenia programu opartego na wynikach. Może to wymagać od instytucji zarządzającej odwołania się do wiedzy specjalistycznej i doświadczenia z zewnątrz, zwłaszcza w przypadku umiejętności środowiskowych, socjologicznych i komunikacyjnych.

Wiele instytucji zarządzających korzysta z usług zewnętrznych ekspertów na potrzeby wybranych funkcji projektowych i szkoleniowych, a także aby zweryfikować wskaźniki wyników w gospodarstwach.

Szkolenie i rozwój personelu

Personel przyzwyczajony do opracowywania programów opartych na zarządzaniu nie będzie zaznajomiony z podejściem opartym na wynikach. Aby prawidłowo opracować programy oparte na wynikach, doradcy rolniczy, administratorzy programu oraz przedstawiciele agencji płatniczej będą musieli:

- zdobyć szereg nowych umiejętności (na przykład objaśnienia rolnikom celów różnorodności biologicznej oraz sposobów osiągania tych celów w ramach ich systemów rolniczych) oraz
- zapoznać się z nowymi procesami, w tym z pomiarem wskaźników wyników na danym obszarze.

Ważne, aby inwestować w rozwój umiejętności i szkolenia dla doradców rolniczych pracujących na docelowym obszarze, aby zapewnić, że posiadają oni wystarczający poziom wiedzy z zakresu ekologii i agronomii.

Jak zareaguje społeczność rolnicza?

Duże znaczenie ma zyskanie zaufania i aktywnego wsparcia społeczności rolniczej już na samym początku projektu, a także utrzymanie i rozwijanie go w trakcie realizacji programu. Kluczowe dla osiągnięcia tego celu są skuteczna obustronna komunikacja oraz organizacja szkoleń dla rolników.

Wielu rolników ceni sobie podejście oparte na wynikach, ponieważ umożliwia ono wykorzystanie ich wiedzy i daje większą swobodę podejmowania decyzji w gospodarstwie. Początkowo rolnicy mogą obawiać się, że nie uzyskają wyników, lecz jeśli wskaźniki wyników zostały dobrze dobrane, ryzyko to powinno być bardzo niewielkie.

W Europie poziom zaufania pomiędzy rolnikami a instytucjami zarządzającymi jest bardzo zróżnicowany i zarówno rolnicy, jak i instytucje, mogą potrzebować nieco czasu, aby przyzwyczaić się do podejścia opartego na wynikach.

Skala gospodarstwa czy krajobrazu?

Niektóre cele różnorodności biologicznej mogą wymagać działania w skali krajobrazu, wszędzie tam gdzie siedliska są bardzo rozproszone lub cel różnorodności biologicznej polega na ochronie populacji gatunków mobilnych lub wędrownych. Może oznaczać to konieczność współpracy pomiędzy rolnikami lub wymagać wysokiego poziomu absorpcji na danym obszarze.

6 Opracowanie programu opartego na wynikach

Zapewnienie wsparcia zainteresowanych stron

Skuteczne korzystanie ze wsparcia grupy zainteresowanych stron skupiającej licznych członków z różnych dziedzin, może usprawnić projektowanie programu płatności opartego na wynikach, a także zapewnić instytucji zarządzającej cenne wsparcie wśród rolników i grup zajmujących się ochroną środowiska po wdrożeniu programu.

Dążenie do ograniczenia kosztów środowiskowych

Państwa członkowskie są zachęcane do stosowania bardziej ukierunkowanego podejścia w ich programach rolnośrodowiskowych na lata 2014-20.

Dobrze zaprojektowany program oparty na wynikach może być nastawiony na dużą efektywność kosztową i zakładać niskie ryzyko wydatkowania funduszy w potencjalnie niekorzystnych lokalizacjach, ponieważ rolnicy zawierają umowy wyłącznie, jeśli będą pewni uzyskania wyniku na swoich gruntach.

Związek z programami opartymi na zarządzaniu

Programy oparte na wynikach mogą się wzajemnie wykluczać lub uzupełniać z programami opartymi na zarządzaniu realizowanymi na tych samych gruntach.

Obydwa podejścia mają zalety. Systemy wzajemnie wykluczające się są prostsze. Jednak programy uzupełniające się umożliwiają rolnikowi zgromadzenie pakietu płatności, który umożliwia osiągnięcie bardziej wymagających wyników różnorodności biologicznej oraz w pewnym stopniu zabezpieczenie dochodów z tytułu płatności na rzecz podstawowego zarządzania środowiskowego.

Gdy na jednym obszarze istnieją oba rodzaje programów, powinny one być ujęte w odrębnych umowach, aby umożliwić spełnienie wymogów w zakresie weryfikacji EFRROW.

Program pilotażowy czy pełne wdrożenie?

Program pilotażowy umożliwia przetestowanie szczegółowych aspektów projektowania i wdrażania programu przed uruchomieniem pełnego programu. Program pilotażowy może być także użytecznym sposobem na zaangażowanie rolników i zainteresowanych stron, przedstawienie im wykonalności poszczególnych elementów projektu oraz rozwianie ich zrozumiałych wątpliwości. Doświadczenie wskazuje, że roczny program pilotażowy wystarcza, aby przetestować działanie programu i reakcje rolników.

Monitorowanie i ocena osiągnięć z zakresu realizacji celów programowych

Jeśli podejście oparte na wynikach ma mieć szersze zastosowanie, instytucje zarządzające będą poszukiwały solidnych dowodów świadczących o prawidłowym wdrożeniu i efektywności kosztowej programów na rzecz różnorodności biologicznej opartych na wynikach. Monitoring i ocena powinny zostać zaplanowane na bardzo wczesnym etapie i winny oceniać nie tylko wskaźniki rezultatów, ale przede wszystkim realizację celów różnorodności biologicznej.

7 Jak płacić za wyniki różnorodności biologicznej

Weryfikacja wyników

Płatności na rzecz różnorodności biologicznej oparte na wynikach w latach 2014-20 prawdopodobnie będą objęte zasadami EFRROW, zgodnie z którymi weryfikacja i kontrola programów płatności opartych na wynikach powinna dotyczyć osiągnięcia wyników, a **nie** działań podejmowanych przez beneficjenta na rzecz osiągnięcia wyników.

Tam gdzie płatności oparte na wynikach są finansowane ze środków prywatnych, obowiązywać mogą inne zasady.

Wyznaczenie wartości granicznych wskaźników

Kluczową kwestią dla skutecznego projektowania programów jest **wyznaczenie wartości granicznej wskaźników wyników**, które rolnik musi uzyskać, aby zakwalifikować się do wypłaty środków.

Tam gdzie **wskaźnikiem jakości siedliska są rośliny**, jeśli wartość graniczna wskaźnika jest zbyt niska, istnieje ryzyko, że rolnicy mogliby dopuścić do pogorszenia wysokiej jakości siedlisk bez utraty wypłat. Problem ten można rozwiązać poprzez określenie stopniowych wartości granicznych wskaźników, gdzie poszczególne stopnie odzwierciedlają siedliska wyższej jakości i wyższe stawki płatności na jeden hektar.

Tam gdzie **wskaźnikiem są zwierzęta**, stawka płatności jest zazwyczaj związana bezpośrednio z liczbą występujących zwierząt i nie ma konieczności określania wartości granicznej. Dlatego też łączna kwota płatności wzrasta liniowo, proporcjonalnie do globalnej wartości wskaźnika.

Wyliczenie kwoty płatności

Kwoty płatności z tytułu programów rolno-środowiskowo-klimatycznych opartych na wynikach realizowane ze środków EFRROW oblicza się w oparciu o koszty wdrożenia **typowych praktyk rolniczych wymaganych do osiągnięcia wskaźników wyników**. Uwzględnia się trzy rodzaje kosztów:

- **koszt alternatywny** utrzymania bieżących praktyk rolniczych, które już przynoszą wyniki dla różnorodności biologicznej - koszty alternatywnego wykorzystania gruntów lub siły roboczej są szczególnie ważne, gdy zachodzi ryzyko zaniechania lub intensyfikacji uprawy;
- **dochód utracony** wskutek realizowania praktyk ograniczających produkcję rolną oraz
- **dodatkowy koszt** specjalnego zarządzania różnorodnością biologiczną.

Koszty transakcyjne rolników mogą zostać dodane do wyliczenia kwoty płatności, o ile jest to uzasadnione (do wartości dodatkowych 20 procent w przypadku programów otwartych dla podmiotów indywidualnych i 30 procent dla programów grupowych), aby pokryć inne koszty niezbędne dla zapewnienia wyników.

Systemy administracyjne i dane

Systemy administracyjne i systemy danych **muszą** rozróżniać płatności z tytułu programów opartych na wynikach od płatności z tytułu programów opartych na zarządzaniu, aby

zagwarantować, że podczas inspekcji stosowane są odpowiednie metody weryfikacji dwóch różnych rodzajów płatności.

8 Wdrożenie

Wymogi dotyczące zasobów

Chociaż w przypadku programu opartego na wynikach może zachodzić potrzeba alokowania większego budżetu dla personelu, całkowity budżet może być mniejszy niż w przypadku programu opartego na zarządzaniu, ponieważ wypłacanie środków za osiągnięte wyniki jest lepiej ukierunkowanym i efektywnym kosztowo sposobem uzyskiwania efektów z zakresu różnorodności biologicznej.

Zarządzanie budżetem

Profilowanie wydatków będzie wymagało danych dotyczących odsetka rolników, którzy prawdopodobnie osiągną wyniki, zarówno na początku, jak i w trakcie trwania programu. Uruchomienie programu pilotażowego jest dobrym sposobem na pozyskanie tych danych.

Promocja

Ważne jest przekazanie rolnikom i organizacjom rolniczym kluczowych informacji z pierwszej ręki, zanim znajdą się oni pod wpływem opinii i działań swoich sąsiadów.

Szkolenia i wsparcie dla rolników

Niektóre programy oparte na wynikach mogą wymagać od rolnika uczestnictwa w kursach szkoleniowych. Inne programy zapewniają dostęp do szkoleń i sam rolnik decyduje, czy chce z nich korzystać. W obydwu przypadkach szkolenie może być współfinansowane ze środków EFROW.

Szkolenia i usługi doradcze powinny przede wszystkim poszerzać wiedzę rolnika, skupiając się na:

- wyjaśnieniu przestanek programu;
- wyjaśnieniu celów różnorodności biologicznej oraz powodów wykorzystania wskaźników wyników;
- określeniu gatunków wskaźnikowych występujących w gospodarstwie;
- przedstawieniu metod zarządzania, które pomogą osiągnąć zamierzone wyniki;
- znaczeniu określenia czasu poszczególnych działań dla osiągnięcia optymalnych efektów dla różnorodności biologicznej;
- omówieniu najlepszych praktyk dla różnych rodzajów działań oraz
- omówieniu metodologii pomiaru wskaźników wyników w gospodarstwie.

Coroczne dostarczanie rolnikom regularnych informacji zwrotnych o wynikach programu. To prosty i bardzo przydatny sposób wsparcia ich w poszerzaniu wiedzy i umiejętności z zakresu różnorodności biologicznej.

9 Sposoby na prawidłowe przygotowanie programów płatności opartych na wynikach

Informator zawiera porady dotyczące kluczowych czynników, które przyczyniły się do sukcesu dotychczasowych programów opartych na wynikach i wskazuje na główne ryzyka niepowodzenia oraz sposoby zminimalizowania tych ryzyk.

10 Jak uzyskać dostęp do Informatora i bardziej szczegółowych informacji

Informator oraz bardziej szczegółowe informacje o płatnościach na rzecz różnorodności biologicznej opartych na wynikach są dostępne na [witrynie internetowej Komisji Europejskiej](#):

- [Wytyczne w sprawie opracowywania i wdrażania programów opartych na wynikach w latach 2014-20:](#)
 - Niniejsze Streszczenie Informatora (w 24 językach urzędowych UE)
 - Informator
 - Przykłady wytycznych terenowych dla rolników (dodatek do Informatora)
 - Wskaźniki wyników stosowane w Europie (dodatek do Informatora)
- [Filmy z terenu ukazujące przykłady programów opartych na wynikach wdrożonych przed 2014 rokiem.](#)
- [Baza programów opartych na wynikach wdrożonych w Europie przed 2014 rokiem, z funkcją wyszukiwania](#)
- [Specjalistyczne artykuły na temat polityk wspierających programy oparte na wynikach oraz skutecznych praktyk.](#)
- [Konferencja w sprawie programów rolnośrodowiskowych opartych na wynikach, Bruksela 23-24 września 2014 r.: dokumenty i prezentacje z konferencji, podczas której uczestnicy z 25 krajów](#) dzielili się swoją wiedzą i doświadczeniami dotyczącymi osiągnięć z zakresu różnorodności biologicznej w ramach programów rolnośrodowiskowych opartych na wynikach.

