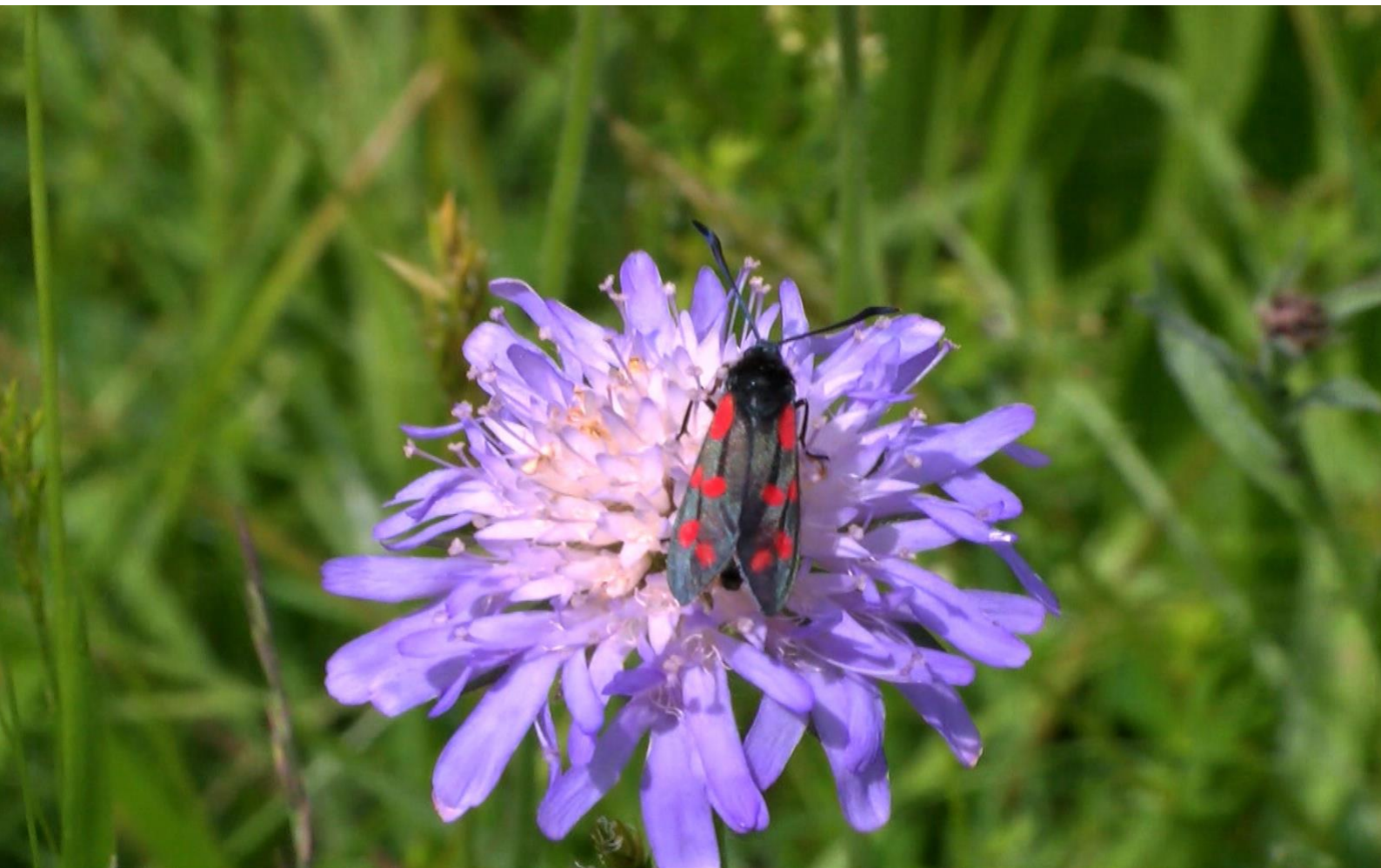




# **SÚHRNNÁ SPRÁVA**

## **o Metodickej príručke pre platby na základe výsledkov pre zachovanie biodiverzity**

Návrh a implementácia  
agroenvironmentálnych schém na základe  
výsledkov pre roky 2014-2020



Pod vedením:



Za podpory:



Jaroslav Pražan  
Natacha Yellachich  
Tim Hudson

Financoval:



**Vyhlasenie o odmietnutí zodpovednosti:** Argumenty uvedené v tejto správe sú výlučne argumenty autorov a nie sú vyjadrením názorov žiadnej inej strany.

**Citácia správy by mala byť takáto:** Keenleyside C, Radley G, Tucker G, Underwood E, Hart K, Allen B a Menadue H (2014) Súhrnná správa o platbách na základe výsledkov pre metodickú príručku zachovania biodiverzity: Návrh a implementácia agroenvironmentálnych schém na základe výsledkov pre roky 2014-2020 (Summary of Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20). Spracované pre European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, London (Európsku komisiu, GR pre životné prostredie, zmluva č. ENV.B.2/ETU/2013/0046, Inštitút pre európsku environmentálnu stratégiu, Londýn)

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

**Podakovanie:** ďakujeme všetkým uvedeným osobám za ich rady, námety a praktické príspevky pri tvorbe metodologickej príručky: Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske a Francesco Vanni.

**Inštitút pre európsku environmentálnu stratégiu (IEEP)** je nezávislý neziskový inštitút. IEEP realizuje prácu pre externých sponzorov v rozsahu strategických oblastí a tiež sa zapája do vlastných výskumných programov. Ďalšie informácie o IEEP nájdete na našej webovej stránke [www.ieep.eu](http://www.ieep.eu) alebo vám ich poskytne ktorýkoľvek náš zamestnanec.

**Kancelária v Londýne**

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

**Kancelária v Bruseli**

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

Predná strana obálky: *Šesť-bodková vretienka obyčajná (Zygaena filipendulae) na hlaváči*  
Schéma francúzskej kvitnúcej lúky, Tim Hudson ©

## 1 Úvod do metodickej príručky

Metodická príručka so sprievodnými prílohami je súčasťou súboru materiálov, navrhnutých na podporu vypracovania agroenvironmentálnych schém "platieb na základe výsledkov" v rámci EÚ. V tomto dokumente sú zhrnuté hlavné prvky metodickej príručky.

### ***Ako treba chápať platby na základe výsledkov pre zachovanie biodiverzity?***

Agroenvironmentálne schémy týkajúce sa poľnohospodárskej pôdy sú jasne rozlíšené:

- platby súvisia s dosiahnutím *definovaných environmentálnych výsledkov* a farmár alebo pôdohospodár si môže operatívne zvoliť najvhodnejší systém riadenia hospodárstva pre dosiahnutie týchto výsledkov - to sú **schémy platieb na základe výsledkov**;
- platby, súvisia s *presne definovanými požiadavkami na systém riadenia poľnohospodárstva*, ktoré musí farmár alebo pôdohospodár splniť- to sú **schémy platieb na základe spôsobu riadenia**.

V Európe bolo už pre poľnohospodársku pôdu implementovaných veľa schém platieb na základe výsledkov. Väčšinu týchto schém podporil Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV) a iné verejné fondy.

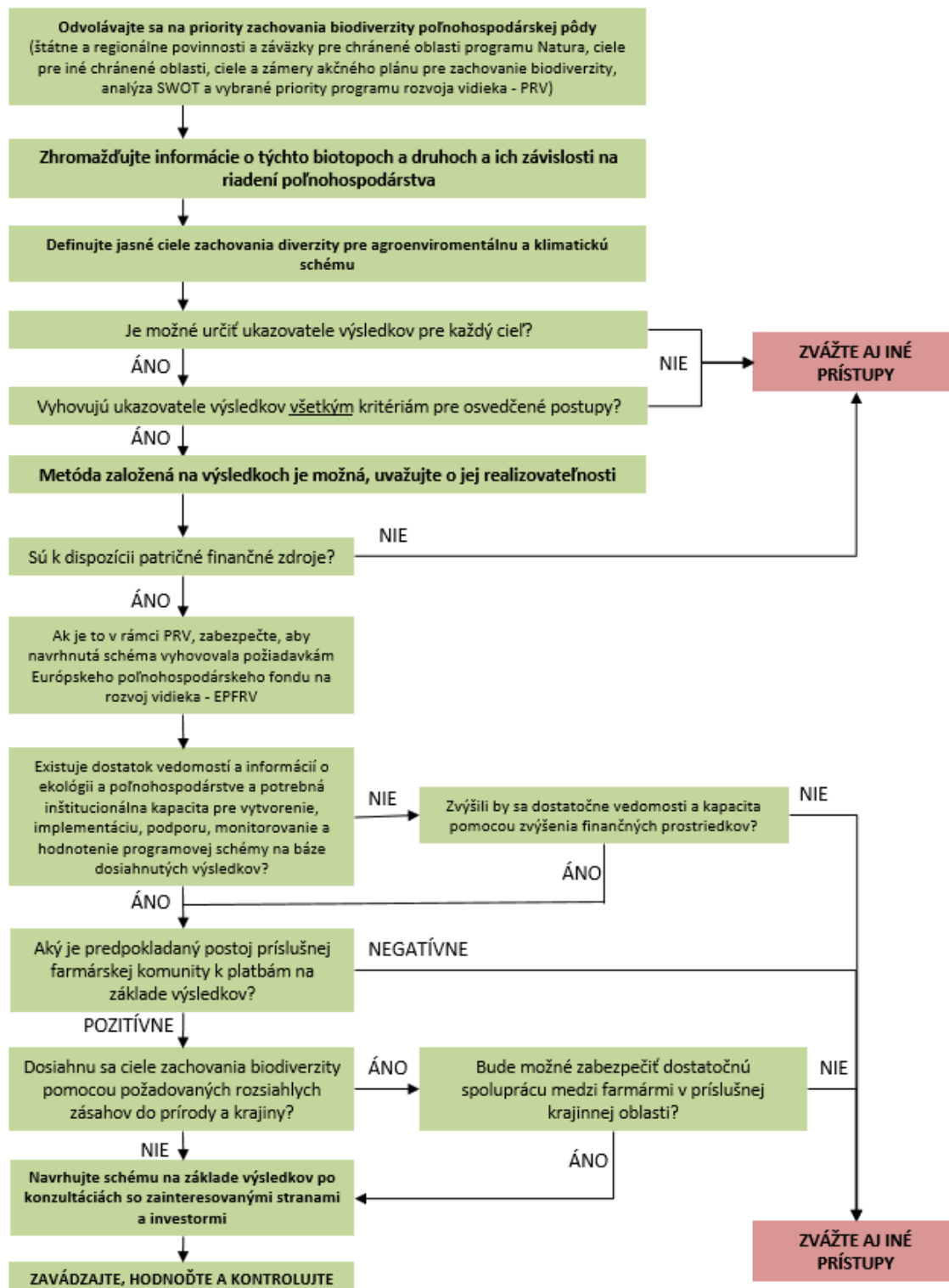
### ***Pre koho je táto metodická príručka určená?***

Metodická príručka bude užitočná pre každého, kto má záujem o vypracovanie a implementáciu schémy platieb na základe výsledkov pre zachovanie biodiverzity poľnohospodárskej pôdy a najmä pre verejné orgány, ktoré implementujú programy rozvoja vidieka (PRV).

V celej príručke sú uvedené:

- príklady osvedčených postupov;
- podrobné odkazy na legislatívne dokumenty a usmernenia týkajúce sa Spoločnej poľnohospodárskej stratégie (SPP);
- dôležité rady; a
- odkazy na získanie podrobnejších informácií o schémach platieb na základe výsledkov na [webovej stránke Európskej komisie](#).

## Rozhodnutia, potrebné na predloženie schémy platieb na základe výsledkov pre zachovanie biodiverzity



## **2 Skúmanie možností: prečo sa uvažuje o metóde založenej na výsledkoch?**

Dobre vypracovaná schéma na základe výsledkov ponúka niekoľko výhod pre farmára, ako aj pre riadiaci orgán v porovnaní so schémami na základe spôsobu riadenia pri podobných cieľoch: Napríklad:

- je tam oveľa jasnejšie prepojenie medzi platbami a dosiahnutím biodiverzity;
- v zmluvách s farmármi sú jednoducho vo väčšej miere špecifikované požadované výsledky než podrobnosti o poľnohospodárskych metódach a postupoch, ktoré by sa mali používať.
- 'snaha' o zachovanie biodiverzity sa stáva integrálnou súčasťou systému farmárstva a poľnohospodárstva;
- farmári môžu lepšie využiť svoje farmárske zručnosti, odborné názory a znalosti miestnych pomerov, než iba dodržiavať pokyny;
- farmári považujú výsledky dosiahnutia biodiverzity 'za svoje' a to môže zvýšiť verejné uznanie úlohy farmárov pri podpore biodiverzity;
- pomocou schém na základe výsledkov sa môžu ľahšie plniť sprísnené požiadavky EÚ na verifikáciu platieb do agroenvironmentálneho a klimatického programu pre roky 2014-2020; a
- táto cieľová skupina farmárov je potom adresnejšia, pretože si vyberajú len takú pôdu, na ktorej sa dajú dosiahnuť výsledky biodiverzity.

Schéma platieb podľa výsledkov nie je vhodná v prípade, kedy:

- nie je možné stanoviť na farmách ukazovatele výsledkov biodiverzity a určiť metódy ich merania;
- riadiaci orgán nemá prístup k environmentálnym informáciám a expertízam, ktoré sú potrebné pre schému na základe výsledkov; alebo
- farmárska komunita nie je ochotná akceptovať metodický prístup na základe výsledkov.

### 3 Ciele zachovania biodiverzity

Platby na základe výsledkov musia mať jasne stanovené ciele zachovania biodiverzity, pretože farmárom prichádzajú platby podľa výsledkov priamo súvisiacich s cieľom.

#### **Potrebné informácie**

Pre schémy na základe výsledkov zamerané na zachovanie biodiverzity sú potrebné kvalitné údaje o biotopoch a druhoch a expertízne posudky odborníkov na ich interpretáciu.

Je dôležité pochopiť:

- účinok minulých a súčasných poľnohospodárskych praktík a postupov na kvalitu biodiverzity;
- v ktorých lokalitách intenzifikácia alebo pustošenie prostredia ohrozujú vysoký stupeň ochrany poľnohospodárskej pôdy;
- ktoré biotopy a druhy sú najviac ohrozené a aké systémy poľnohospodárskeho hospodárenia ich chránia; a
- vonkajšie faktory, ktoré majú vplyv na výsledky (napr. strata migrujúcich vtákov niekam inam).

#### **Určenie jasných cieľov na zachovanie biodiverzity**

Ciele biodiverzity v schémach na základe výsledkov môžu byť zamerané na biotopy, krajinu alebo druhy s vysokým stupňom ochrany a hlavne na také, ktoré sú najviac ohrozené. Prvou prioritou bude obvykle riešiť požiadavky na biotopy a druhy chránených území systému Natura 2000, ktoré sú závislé od kvality poľnohospodárskej pôdy, či už vnútri chránených území systému Natura 2000 alebo vzdialenejších území. Príručka Európskej komisie [Poľnohospodárstvo na chránených územiach systému Natura 2000](#) popisuje tieto dôležité poľnohospodárske biotopy a druhy.

Kde sú dôležité poľnohospodárske biotopy a krajinné oblasti ohrozené a tam, kde sa vyžaduje *zachovanie súčasných poľnohospodárskych metód*, je dôležité vyjasniť si prínosy a riziká týchto metód, ak sa nebude v tejto práci pokračovať z dôvodu nedostatočnej agroenvironmentálnej podpory.

Schémy na základe výsledkov budú pravdepodobne nevhodné v prípade, keď bude potrebná dlhá doba na dosiahnutie požadovaných výsledkov, pretože len málo farmárov by bolo ochotných čakať tak dlho na platby.



## 4 Výber a meranie ukazovateľov výsledku

Systém platieb na základe výsledkov musí mať spoľahlivý spôsob na určenie a meranie úspešného plnenia cieľa vo farmárskom alebo záhradníckom krajinnom meradle. Dokonca aj tie najkonkrétnejšie ciele ochrany biodiverzity sú pre tento účel obvykle príliš zložité a namiesto nich sa používajú ukazovatele dosiahnutých výsledkov.

### ***Prečo sú ukazovatele dosiahnutých výsledkov dôležité?***

Platby pre farmárov sa uskutočňujú na základe ukazovateľov dosiahnutých výsledkov, ktoré tak zastupujú ciele zachovania biodiverzity.

### ***Výber účinných ukazovateľov***

Úspech schém založených na výsledkoch závisí od správneho výberu ukazovateľov, ktoré sú:

- reprezentatívne pre sledovaný biotop alebo druhy;
- trvale prítomné v cielených poľnohospodárskych biotopoch danej oblasti;
- ľahko identifikovateľné farmármi alebo zástupcami platobnej agentúry;
- merateľné využívajúc jednoduchú metodiku;
- citlivé na zmeny systému riadenia poľnohospodárstva, ale ináč stabilné v čase;
- pravdepodobne neovplyvniteľné vonkajšími vplyvmi mimo kontroly poľnohospodára; a
- ľahko nedosiahnuteľné inými ako poľnohospodárskymi prostriedkami.

Väčšina schém v Európe už využila rastlinné alebo živočíšne druhy ako ukazovatele, ale niektorí použili iné atribúty pre biotopy.

### ***Meranie ukazovateľov na farme***

Jednoduché, spoľahlivé a jednoznačné metódy merania indikátorov sú veľmi dôležité ako zdravý podklad pre platobnú agentúru na finančnú kontrolu schémy a pre budovanie dôvery medzi farmármi.

Podpora farmárov, aby si sami merali výsledky ukazovateľov im pomáha pri každodennom prijímaní rozhodnutí, ktoré môžu ovplyvniť výsledky zachovania biodiverzity.

Dodatok k metodickú príručku [Ukazovatele výsledkov používaných v Európe](#) podáva podrobnejšie informácie o cieľoch, stanovených pre zachovanie biodiverzity a o ukazovateľoch, ktoré sa už používajú.

## 5 Je metodika stanovená na základe výsledkov realizovateľná?

Ak sa v princípe skúmanie podľa metodiky na základe výsledkov oplatí, v ďalšom kroku bude potrebné rozhodnúť, či je táto metodika v praxi realizovateľná.

### ***Zdroje financovania***

EPFRV zostáva ďaleko najväčším zdrojom financovania schém systému environmentálneho riadenia v EÚ a program PRV na roky 2014-2020 môže podporiť agroenvironmentálne klimatické schémy pre účely priamych platieb v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky, čo sa týka poľnohospodárskej pôdy významnej pre životné prostredie, vrátane pôdy, ktorá nemá bonitu poľnohospodárskej pôdy.

V prípade, keď sa vyžaduje výrazná obnova biotopu, môže byť použitie agroenvironmentálnych platieb a neproduktívneho investičného opatrenia EPFRV vhodnejšie ako sú platby na základe výsledkov.

### ***Hľadanie odborných skúseností***

Zostavenie schopného tímu je základom úspechu pri tvorbe a implementácii schémy na základe výsledkov. Môže to znamenať, že sa využijú odborné expertízy a expertízy existujúce mimo riadiaceho orgánu, najmä čo sa týka zručností a schopností v environmentálnej, sociologickej a komunikačnej oblasti.

Množstvo riadiacich orgánov už využilo externých odborníkov pre tvorbu niektorých schém a funkčné školenia a tiež, aby si overili výsledkové ukazovatele na farmách.

### ***Školenie a rozvoj pracovníkov***

Pracovníkom, ktorí spracúvajú schémy na základe riadenia, bude metodika založená na výsledkoch neznáma. Aby úspešne vypracovali schémy na základe výsledkov, budú sa musieť poľnohospodárski poradcovia, správcovia schém a zástupcovia platobných agentúr:

- naučiť veľa nových odborných činností (napr. ako vysvetľovať farmárom ciele biodiverzity a ako ich dosiahnuť v rámci ich farmárskeho systému); a
- oboznámiť sa s novými procesmi, vrátane merania ukazovateľov výsledkov v danej oblasti.

Je nutné, aby sa investície vložili na odborný rast a školenie pre poľnohospodárskych poradcov v cieľovej oblasti a aby sa tak zabezpečila dostatočná ekologická aj poľnohospodárska odborná úroveň.

### ***Ako bude reagovať komunita farmárov?***

Je dôležité získať si dôveru a aktívnu podporu komunity farmárov od začiatku a udržiavať a rozvíjať si to počas celého obdobia pôsobenia schémy. Efektívna dvojstranná komunikácia a zabezpečenie odborného výcviku farmárov je kľúčom na dosiahnutie tohto.

Veľa farmárov uvítalo metodiku založenú na výsledkoch, pretože sa pri tom využívajú ich odbornosti a poskytuje im to väčšiu slobodu pri farmárčení. Farmári sa môžu spočiatku obávať, či nedosiahnu výsledky, ale ak sa vyberú vhodné ukazovatele, riziko bude veľmi nízke.



Súčasná úroveň dôvery medzi farmármi a riadiacimi orgánmi je naprieč Európou značne odlišná a farmárom aj orgánom môže trvať nejakú dobu, kým sa stotožnia s metodickým prístupom založeným na výsledkoch.

***Farma alebo krajinný systém?***

Niektoré ciele ohľadne biodiverzity vyžadujú zásah do krajinného systému, v ktorom je biotop značne rozčlenený alebo cieľ zachovania biodiverzity chrániť populáciu sťahovavých a prelietavých druhov. Toto môže podnietiť individuálnych farmárov, aby navzájom spolupracovali alebo jednoducho žiadali o veľké pochopenie v rámci danej oblasti.

## 6 Návrh schémy na základe výsledkov

### ***Zabezpečenie podpory od zainteresovaných strán***

Efektívne využitie skupiny zainteresovaných strán s veľkým množstvom členov môže vylepšiť návrh schémy platieb na základe výsledkov, ako aj dodať riadiacemu orgánu vplyvnú oporu farmárom a konzervatívnym skupinám, keď sa schéma začne realizovať.

### ***Zameranie sa na efektívnosť nákladov na životné prostredie***

Členským štátom sa odporúča využiť cielenejší prístup a metodiku pri zabezpečovaní svojich agroenvironmentálnych programov pre roky 2014-2020.

Dobre nastavené schémy na základe výsledkov sa môžu zamerať na lepšiu efektívnosť nákladov pri menšom riziku financovania lokalít bez potenciálneho úžitku, pretože farmári uzatvárajú zmluvy len v prípadoch, kedy majú istotu dosiahnutia výsledku na svojej poľnohospodárskej pôde.

### ***Vzťah so schémami založenými na systéme riadenia***

Schémy na základe riadenia môžu byť vzájomne exkluzívne alebo sa môžu dopĺňať so schémami založenými na výsledkoch na rovnakej poľnohospodárskej pôde.

Obidva metodické prístupy majú výhody. Vzájomne exkluzívne schémy sú jednoduchšie. Avšak doplňujúce sa schémy umožňujú farmárom vytvoriť si balík platieb, ktorými budú ocenené náročnejšie výsledky v oblasti biodiverzity a tiež poskytujú zabezpečenie príjmu z platieb za základné environmentálne hospodárenie.

Pri obidvoch typoch schém na tej istej pôde by mali byť z dôvodu uspokojenia verifikačných požiadaviek EPFRV uzatvorené rôzne zmluvy, zvlášť pre schémy podľa výsledkov a zvlášť pre schémy podľa riadenia.

### ***Pilotná schéma alebo kompletná implementácia?***

Pilotná schéma poskytuje možnosť overiť si detaily navrhutej schémy a jej implementáciu ešte pred začiatkom realizácie kompletnej schémy. Pilotná schéma môže byť užitočná pre zainteresovanie farmárov a zainteresované osoby, kedy sa môže preukázať, čo je možné realizovať a môžu sa tak uspokojiť ich pochopiteľné obavy. Na základe skúseností sa predpokladá, že jednoročná pilotná schéma je dostatočná pre otestovanie účinnosti schémy a reakcie farmárov.

### ***Monitorovanie a hodnotenie plnenia cieľov schémy***

Ak má byť metodický prístup na základe výsledkov využitý v širšom meradle, potom budú riadiace orgány hľadať silný hodnotiaci dôkaz o úspechu implementácie a efektívnosti nákladov pri schémach zachovania biodiverzity na základe výsledkov. Monitorovanie a hodnotenie by sa malo plánovať vo veľmi skorom štádiu a malo by sa nastaviť tak, aby sa posúdilo, či boli splnené *ciele biodiverzity* a nie len ukazovatele výsledkov.

## 7 Ako platiť za výsledky zachovania biodiverzity

### **Overenie výsledkov**

Platby na základe výsledkov za ochranu biodiverzity sa budú v rokoch 2014-2020 pravdepodobne vykonávať podľa pravidiel EPFRV, ktoré vyžadujú, aby sa overovanie a kontrola schémy platieb podľa výsledkov týkalo odovzdania výsledkov a **nie** použitých metód a postupov príjemcu na dosiahnutie týchto cieľov.

Ak sú platby na základe výsledkov realizované zo súkromných zdrojov, môžu sa uplatniť iné pravidlá.

### **Nastavenie prahovej hodnoty ukazovateľa**

Kľúčovou otázkou účinnosti návrhu schémy je nastavenie hranice **prahovej hodnoty ukazovateľa výsledkov**, ktorú musia farmári dosiahnuť, aby boli oprávnení dostať platbu.

Keď sú **rastliny ukazovateľom kvality biotopu**, a ak je prahová hodnota nastavená príliš nízko, potom dochádza k riziku, že farmári by mohli vysokú kvalitu biotopu zhoršiť bez straty platby. Týmto problémom je možné predísť stanovením postupných limitných hodnôt, pri ktorých postupné kroky odrážajú vyššiu kvalitu biotopov a vyššie platobné sadzby na hektár.

Keď sú **ukazovateľom zvieratá**, platobná sadzba je obvyčajne priamo spojená s počtom prítomných zvierat a nie sú potrebné žiadne prahové limitné hodnoty. Celková platba sa teda priamo úmerne zvýši v pomere k celkovému skóre ukazovateľa.

### **Výpočet platby**

Výpočty platieb za environmentálnu schému na základe výsledkov financovaných z EARD sú založené na nákladoch na implementáciu **typických farmárskych postupov hospodárenia pre splnenie ukazovateľov výsledkov**. Uvažuje sa s tromi typmi nákladov:

- **príležitostné náklady** na dodržiavanie bežných farmárskych postupov hospodárenia, ktoré už zabezpečili výsledok biodiverzity - príležitostné náklady na alternatívne použitie pre pôdu alebo práce sú osobitne dôležité vtedy, keď dochádza k riziku poľnohospodárskeho spustošenia pôdy alebo intenzifikácie;
- **ušlý príjem** po nasledujúcich farmárskych činnostiach, ktorými sa obmedzila poľnohospodárska výroba; a
- **dodatočné náklady** za špecifický systém riadenia pre zachovanie biodiverzity.

**Transakčné náklady** farmárov môžu byť zahrnuté do výpočtu platby vtedy, ak sú odôvodnené, (až do najviac 20 % za schémy pre jednotlivcov a 30% pre skupinové schémy) že pokrývajú ďalšie náklady, ktoré boli podstatné pre zabezpečenie výsledkov.

### **Administratívne systémy a údaje**

Administratívne systémy a systémy údajov musia byť schopné rozlíšiť platby na základe výsledkov od platieb na základe riadenia, aby sa pri kontrole dokázalo, že sa pri oboch typoch platieb používajú správne verifikačné metódy.

## 8 Implementácia

### **Požiadavky na zdroje**

Aj keď väčší podiel rozpočtu môže byť pridelený pre ľudské zdroje, celkový rozpočet pre schému na základe výsledkov môže byť menší ako ten, ktorý je určený pre porovnateľnú schému na základe riadenia, pretože platby farmárom sú adresnejším a menej nákladnejším spôsobom dosahovania výsledkov biodiverzity.

### **Riadenie rozpočtu**

Na analýzu výdavkov sú potrebné údaje o percentuálnom podiele farmárov, ktorí pravdepodobne dosiahnu výsledky už od začiatku realizácie schémy a aj počas jej trvania. Pilotná prevádzka schémy je dobrý spôsob ako získať tieto údaje.

### **Publicita**

Je dôležité získať kľúčové informácie od farmárov a farmárskych organizácií z prvej ruky, lebo farmári budú ovplyvnení tým, čo hovoria a robia susedia.

### **Školenie a podpora pre farmárov**

V niektorých schémach založených na výsledkoch sú farmári zmluvne požiadaní zúčastniť sa na školení. V iných je školenie k dispozícii a je len na farmárovi, či sa ho zúčastní alebo nie. V oboch prípadoch môže byť školenie spolufinancované z EPFRV.

Školenie a poradenstvo by mali byť prispôsobené konkrétnym znalostiam farmára a mali by byť zamerané na:

- vysvetlenie racionálnej podstaty schémy;
- vysvetlenie cieľov pre zachovanie biodiverzity a dôvodov pre použitie výsledkov jednotlivých ukazovateľov;
- identifikáciu druhov na farme podľa ukazovateľa výsledkov;
- odporúčenie systémov riadenia, ktoré pomôže dosiahnuť požadované výsledky;
- dôležitosť načasovania konkrétnych činností s optimálnym dopadom na biodiverzitu;
- vysvetlenie osvedčených postupov pre rôzne druhy činností; a
- vysvetlenie používaných metód merania ukazovateľov na farme.

Každoročné zasielanie spätných informácií o výsledkoch realizácie schémy farmárom je jednoduchým, ale skutočne užitočným spôsobom ako im pomáhať získať lepšie znalosti o biodiverzite v ich lokalite a tiež zlepšiť si svoje schopnosti.

## 9 Kľúč k úspešnej realizácii schém platieb na základe výsledkov

Metodická príručka poskytuje informácie o rozhodujúcich faktoroch, ktoré prispeli k úspešnej tvorbe schém na základe výsledkov a identifikuje hlavné riziká vedúce k zlyhaniu a spôsoby, ako riziká minimalizovať.

## 10 Kde si môžete nájsť metodickú príručku a podrobnejšie informácie

Metodickú príručku a podrobnejšie informácie o platbách na základe výsledkov pre zachovanie biodiverzity nájdete [na webovej stránke Európskej komisie](#):

- [Usmernenie k návrhu a implementácii schém na základe výsledkov pre roky 2014-2020:](#)
  - Táto súhrnná správa o metodickej príručke (v 24 oficiálnych jazykoch EÚ)
  - Metodická príručka
  - Príklady rád a návrhov pre farmárov (dodatok k metodickej príručke)
  - Ukazovatele výsledkov používaných v Európe (dodatok k metodickej príručke)
- [Videozáznamy z oblasti ukazujú príklady realizácie schém na základe výsledkov pred rokom 2014.](#)
- [Vyhľadávací katalóg schém na základe výsledkov, ktoré sa realizovali v Európe pred rokom 2014](#)
- [Odborné články o stratégiách, ktoré pomáhajú pri realizácii schém na základe výsledkov a vypracované praktické postupy.](#)
- [Konferencia na tému agroenvironmentálnych schém na základe výsledkov, Brusel 23-24. septembra 2014: dokumenty a prezentácie z tejto konferencie, na ktorej sa účastníci z 25 krajín](#) podelili o svoje vedomosti o zachovaní biodiverzity realizáciou agroenvironmentálnych schém na základe výsledkov.

