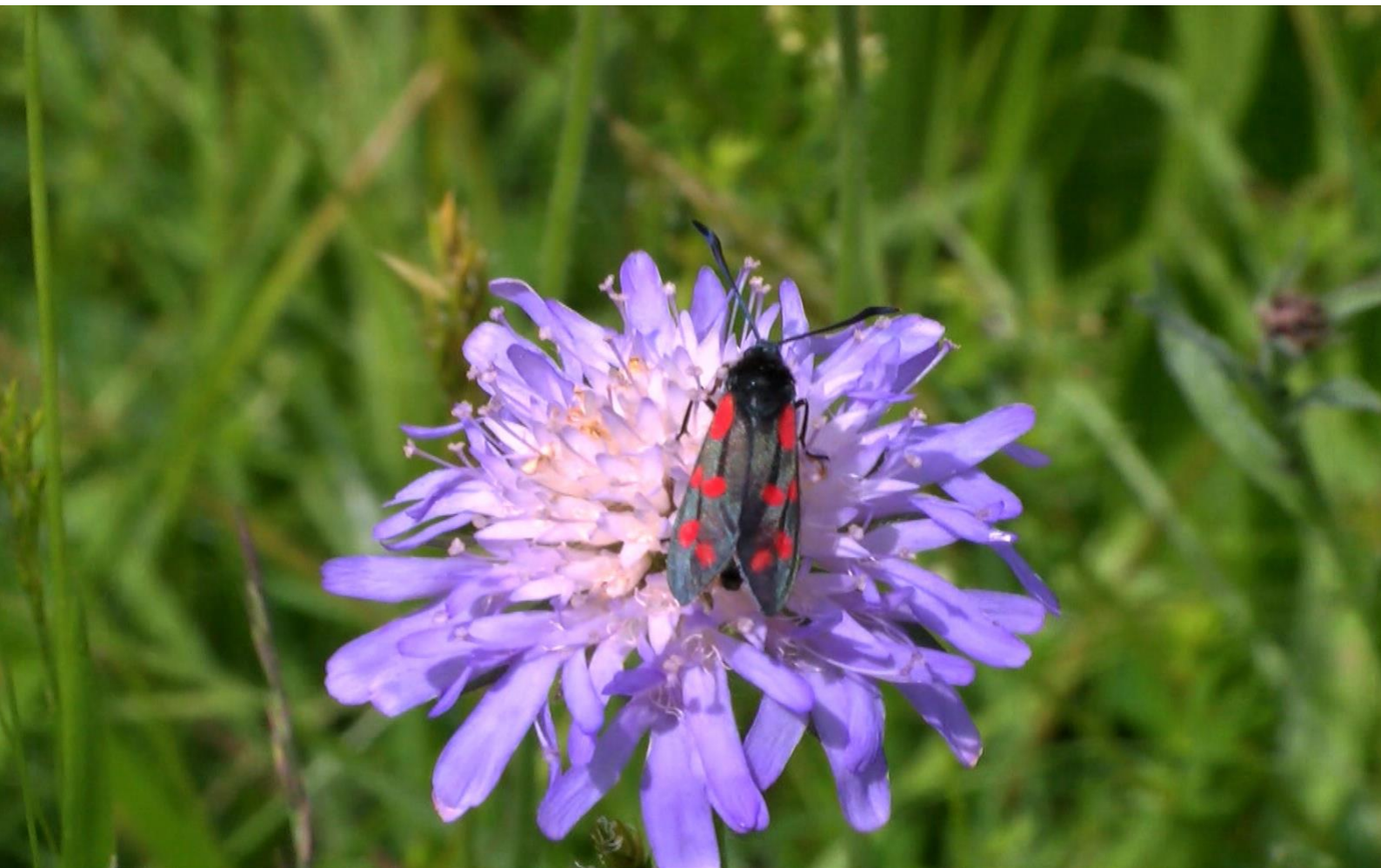


# POVZETEK

## **priročnika s smernicami o z rezultati podprtih plačil za biodiverzitet**

Razvoj in implementacija z rezultati podprtih  
kmetijsko-okoljskih shem 2014–2020



Vodja:



S podporo:



Jaroslav Pražan  
Natacha Yellachich  
Tim Hudson

Financiranje:



**Omejitev odgovornosti:** Argumenti, predstavljeni v tem poročilu, so izključno mnenje avtorjev in ne odražajo stališč drugih deležnikov.

**Poročilo naj bo citirano na naslednji način:** Keenleyside C, Radley G, Tucker G, Underwood E, Hart K, Allen B in Menadue H (2014) Povzetek priročnika s smernicami o z rezultati podprtih plačilih za biodiverzitet: razvoj in implementacija z rezultati podprtih kmetijsko-okoljskih shem 2014–20 (Summary of Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20). Pripravljeno za Evropsko komisijo, Generalni direktorat za okolje po pogodbi št. ENV.B.2/ETU/2013/0046, Inštitut za evropsko okoljsko politiko, London.

**Odgovorni avtor:** Clunie Keenleyside (ckeenleyside@ieep.eu)

**Zahvala:** Za nasvete, ideje in praktične prispevke pri nastajanju Priročnika s smernicami se zahvaljujemo naslednjim osebam: Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske in Francesco Vanni.

**Inštitut za evropsko okoljsko politiko (IEEP)** je neodvisni in neprofitni inštitut. IEEP izvaja dela za zunanje naročnike na področju politik in glede na lastne raziskovalne programe. Za nadaljnje informacije o IEEP obiščite našo spletno stran [www.ieep.eu](http://www.ieep.eu) ali se obrnite na naše osebe.

**Pisarna v Londonu**

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

**Pisarna v Bruslju**

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

Slika na naslovnici: *Navadna ivanjščica (Zygaena filipendulae) na grintavcu* Shema francoskega cvetličnega travnika, Tim Hudson ©

## 1 Uvod v Priročnik s smernicami

Priročnik s smernicami in spremljajoči dodatki so del paketa materialov, izdelanih za podporo razvoju z rezultati podprtih kmetijskih okoljskih plačilnih shem po celi EU. Ta dokument povzema ključne elemente Priročnika s smernicami.

### ***Kaj so z rezultati podprta plačila za biodiverziteto?***

Obstaja jasna ločnica med kmetijsko-okoljskimi shemami za kmetijske površine, kjer:

- se plačilo nanaša na doseganje *definiranega okoljskega rezultata* in ima kmet ali obdelovalec zemlje možnost prilagojenega izbiranja najprimernejših načinov gospodarjenja za doseganje tega rezultata – to so **z rezultati podprte plačilne sheme**;
- se plačilo nanaša na *definirano zahtevo kmetijskega gospodarjenja*, ki jo mora izvesti kmet ali obdelovalec zemlje – to so **z gospodarjenjem podprte plačilne sheme**.

V Evropi so bile v preteklosti implementirane različne z rezultati podprte plačilne sheme za kmetijske površine. Večino teh je podprl Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) ali drugi javni skladi.

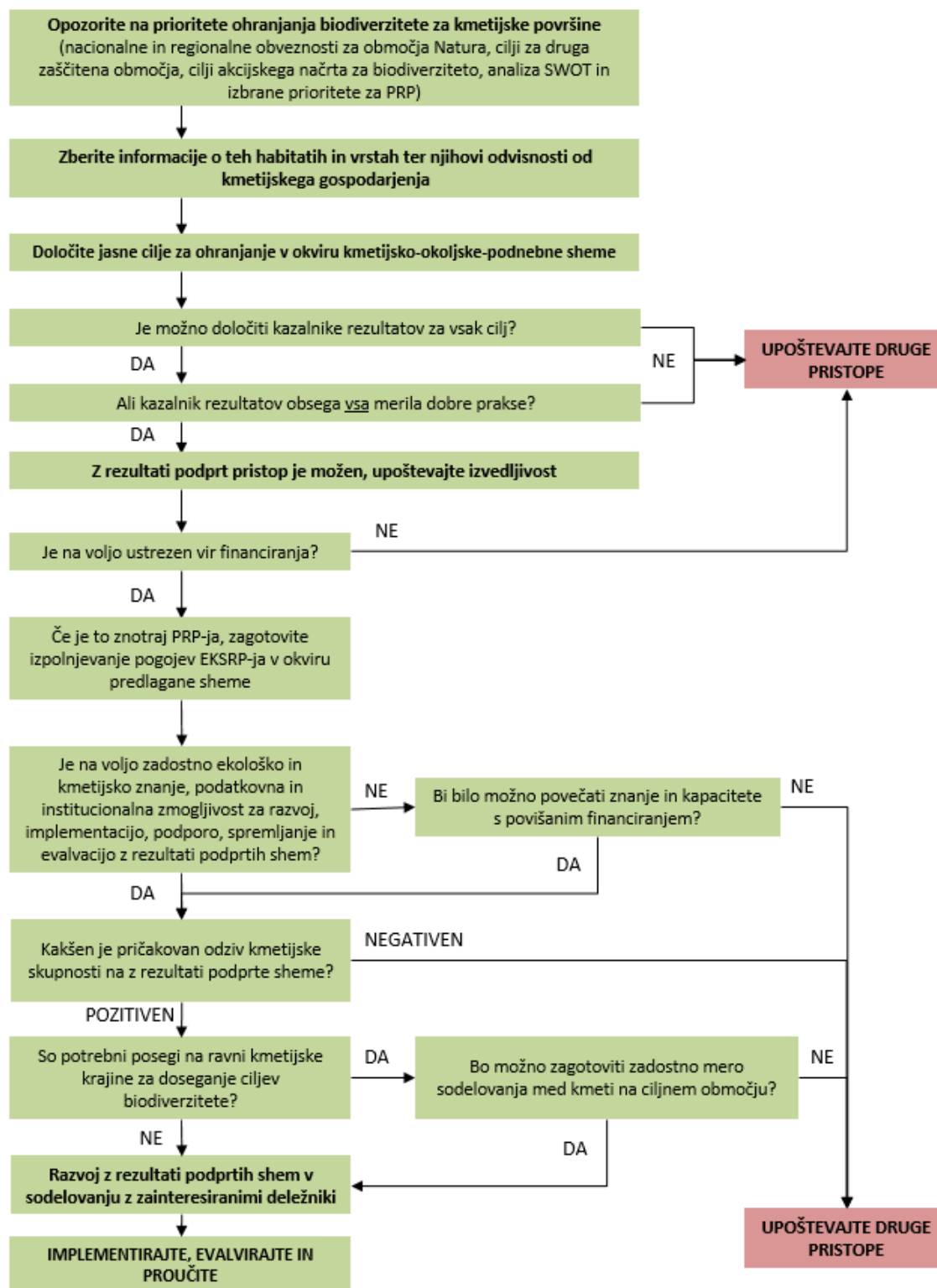
### ***Komu je namenjen priročnik?***

Priročnik s smernicami bo v pomoč vsakomur, ki ga zanimata razvoj in uvajanje z rezultati podprtih plačilnih shem za biodiverziteto kmetijskih površin in posebej javne organe, ki implementirajo programe razvoja podeželja (PRP).

V priročniku se nahajajo:

- primeri dobrih praks;
- podrobne povezave z zakonodajo s področja splošne kmetijske politike (SKP) in smerni dokumenti;
- ključni nasveti; in
- povezave do podrobnejših informacij o z rezultati podprtih plačilnih shem na [spletni strani Evropske komisije](#).

## Zahtevane odločitve za uvedbo z rezultati podprte plačilne sheme za biodiverzitet



## **2 Pregled možnosti: zakaj razmisliti o z rezultati podprtem pristopu?**

Dobro izdelana z rezultati podprta shema lahko omogoči različne prednosti za kmeta in upravljavca v primerjavi z gospodarjenjem podprtimi shemami, ki imajo podobne cilje. Primer:

- obstaja veliko jasnejša povezava med plačili in doseganjem biodiverzitet;
- pogodbe s kmeti določijo zahtevane rezultate na preprost način namesto podrobnega določanja praks kmetovanja, ki bi se morale izvajati;
- „proizvodnja“ biodiverzitet postane integralni del sistema kmetovanja;
- kmetje lahko uporabijo sposobnosti in veščine, strokovno presojo in lokalno znanje, namesto da bi zgolj sledili navodilom;
- kmetje so „lastniki“ rezultatov biodiverzitet, kar lahko vodi do izboljšane javne prepoznavnosti kmetove vloge na področju podpiranja biodiverzitet;
- z rezultati podprte sheme se lažje soočijo s strožimi zahtevami EU za potrditev kmetijsko-okoljsko-podnebnih plačil v obdobju 2014–20; in
- lažje jih je uresničevati, saj lahko kmetje izberejo samo površine, kjer bodo rezultate biodiverzitet dejansko dosegli.

Z rezultati podprta plačilna shema ni primerna, če:

- ni možno razviti zanesljivih kazalnikov za rezultate biodiverzitet in načinov merjenja le-teh na kmetijah;
- organ upravljanja nima dostopa do okoljskih informacij in potrebnih znanj za z rezultati podprto shemo; ali
- kmetijska skupnost ni pripravljena sprejeti z rezultati podprt pristop.

### 3 Cilji biodiverzitete

Z rezultati podprta plačila morajo imeti jasno določen cilj biodiverzitete, saj je kmet plačan za rezultate, ki so neposredno povezani s ciljem. .

#### ***Potrebne informacije***

Z rezultati podprte sheme za biodiverziteto zahtevajo dobre podatke o habitatu in vrstah ter strokovna znanja za interpretacijo teh podatkov.

Pomembno je razumeti:

- vpliv preteklih in sedanjih kmetijskih praks na vrednost biodiverzitete;
- kje intenzifikacija ali opuščanje ogrožata kmetijske površine z visoko varovano vrednostjo;
- kateri habitati in vrste so najbolj ogroženi ter gospodarjenje sistema kmetovanja, ki jih podpira; in
- zunanje faktorje, ki bi lahko vplivali na rezultate (npr. preselitev ptic selivk na druga območja).

#### ***Določanje jasnih biodiverzitetnih ciljev***

Biodiverzitetni cilji na osnovi z rezultati podprtih shem se lahko osredotočijo na habitate, površine ali vrste, ki imajo visoko varovano vrednost, posebej pa na tiste, ki so najbolj ogrožene. Prva prioriteta bo običajno upoštevanje zahtev habitatov z območij Natura 2000 in vrst, ki so odvisne od kmetijskih površin, tako znotraj območij Natura 2000 kot zunaj. [Smernice za kmetovanje na območjih Natura 2000](#), ki jih je pripravila Evropska komisija, opisujejo ključne kmetijske habitate in vrste.

Tam, kjer so ključni habitati in površine najbolj ogrožene in zahtevajo *ohranjanje obstoječih praks kmetovanja*, se je pomembno zavedati prednosti teh praks in tveganja, če se te prakse opustijo ob odsotnosti kmetijsko-okoljske podpore.

Z rezultati podprte sheme niso primerne, če bi za doseganje rezultatov bilo potrebnih več let, saj bi le malo kmetov bilo pripravljenih čakati toliko let na plačilo.

## 4 Izbiranje in merjenje kazalnikov rezultatov

Z rezultati podprta plačila zahtevajo zanesljiv način določanja in merjenja uspeha na ravni kmetije ali kmetijske površine. Tudi najbolj specifični cilj ohranjanja biodiverzitete je običajno preveč kompleksen za ta namen, zato se uporabljajo kazalniki rezultatov.

### ***Zakaj so pomembni kazalniki rezultatov?***

Plačilo kmetu se opravi na podlagi kazalnikov rezultatov, ki so pokazatelji biodiverzitetnih ciljev.

### ***Izbiranje učinkovitih kazalnikov***

Uspeh z rezultati podprtih shem je odvisen od dobrega izbora kazalnikov, ki so:

- reprezentativni za ciljni habitat ali vrsto;
- stalno prisotni v ciljnem kmetijskem habitatu na območju;
- hitro prepoznavni s strani kmetov in zastopnikov agencije izplačevalke;
- merljivi z uporabo preproste metodologije;
- občutljivi na spremembe v kmetijskem gospodarjenju, sicer pa dolgoročno stabilni;
- zanemarljivo dovzetni za vpliv zunanjih faktorjev izven nadzora upravljavca površine; in
- težko uresničljivi z drugim kot kmetijskim gospodarjenjem.

V večina shem v Evropi je za kazalnike uporabljala rastlinske in živalske vrste, nekaj pa jih je uporabilo druge značilnosti habitatov.

### ***Merjenje kazalnikov na kmetiji***

Preproste, zanesljive in nedvoumne metode merjenja kazalnikov so zelo pomembne kot osnova za finančni nadzor sheme s strani agencije izplačevalke ter za krepitev samozavesti med kmeti.

Spodbujanje kmetov k samostojnemu merjenju kazalnikov rezultatov pripomore k sprejemanju vsakodnevnih odločitev, ki bodo vplivale na rezultate biodiverzitete.

Dodatek k Priročniku s smernicami [Uporabljeni kazalniki rezultatov v Evropi](#) vsebuje podrobnejše informacije o že uporabljenih biodiverzitetnih ciljih in kazalnikih.

## 5 Je z rezultati podprt pristop izvedljiv?

Če je z rezultati podprt pristop vredno preučiti, je naslednji korak odločitev o tem, ali je izvedljiv v praksi.

### ***Viri financiranja***

EKSRP ostaja daleč največji vir financiranja za sheme gospodarjenja s kmetijskimi površinami v EU-ju in PRP-ji v obdobju 2014–20 lahko podpirajo kmetijsko-okoljske-podnebne sheme na kmetijskih površinah, ki so pomembne za okolje, vključno s površinami, ki niso definirane kot „kmetijska območja“ za namene neposrednih plačil iz SKP.

Kjer so zahtevane znatne obnovitve habitatov, so morda bolj kot z rezultati podprta plačila primerna z gospodarjenjem podprta kmetijsko-okoljska-podnebna plačila in neproduktivna investicijska merila EKSRP-ja.

### ***Iskanje strokovnega znanja***

Sestavljanje ekipe s pravim naborom znanj in veščin je ključen element na poti do uspešnega razvoja in implementacije z rezultati podprte sheme. To lahko pomeni iskanje in zbiranje znanja in izkušenj, ki je zunaj organa upravljanja, posebej za okoljske, sociološke in komunikacijske veščine.

Veliko organov upravljanja je k izdelavi shem, usposabljanj in verifikiranju kazalnikov rezultatov na kmetijah pritegnilo zunanje strokovnjake.

### ***Usposabljanje in razvoj osebja***

Osebjem, ki je navajeno na sprejemanje z gospodarjenjem podprtih shem, bo z rezultati podprt pristop nepoznan. Za uspešno sprejemanje z rezultati podprtih shem bodo morali kmetijski svetovalci, administratorji shem in zastopniki agencije izplačevalke:

- osvojiti nova znanja in veščine (npr. pri razlagi kmetom, kaj so biodiverzitetni cilji in kako te doseči znotraj njihovega sistema kmetovanja); in
- se seznaniti z novimi procesi, vključno z merjenjem kazalnikov rezultatov na terenu.

Vlaganje v usposabljanje in pridobivanje znanja za kmetijske svetovalce, ki delajo na ciljnem območju, je pomembno za zagotavljanje ustreznega znanja tako na področju ekologije kot kmetovanja.

### ***Kakšen bo odziv kmetijske skupnosti?***

Podpora in zaupanje kmetijske skupnosti je prav tako pomemben dejavnik, ki ga je treba med življenjskim ciklom sheme ohranjati in razvijati. Ključna elementa na poti do tega sta učinkovita dvosmerna komunikacija in zagotavljanje izobraževanja za kmetovalce.

Veliko kmetov je pozdravilo uvedbo z rezultati podprtih shem, saj jim omogočajo uporabo njihovega znanja in jim daje večjo svobodo pri kmetovanju. Čeprav so kmetje sprva morda zaskrbljeni, ali so rezultati sploh dosegljivi, ampak ob dobri izbiri kazalnikov rezultatov je tveganje minimalno.



Obstoječa raven zaupanja med kmeti in organi upravljanja je po Evropi različna. Morda bo potrebno nekaj časa tako za kmete kot za organe, da se bodo navadili na z rezultati podprte sheme.

***Nivo kmetije ali kmetijskih površin?***

Nekateri biodiverzitetni cilji bodo morda zahtevali dejanja na nivoju kmetijske krajine, kjer so habitati porazdeljeni ali če je cilj ohranjanje populacije migracijskih ali premikajočih se vrst. To bo morda zahtevalo tesno sodelovanje posameznih kmetov ali preprosto višji nivo razumevanja na določenem območju.

## **6 Razvoj z rezultati podprte sheme**

### ***Zagotavljanje podpore zainteresiranim deležnikom***

Učinkovita uporaba skupine zainteresiranih deležnikov s širokim naborom članov lahko prispeva k boljšemu razvoju z rezultati podprte sheme in k večjemu vplivu organu upravljanja med kmeti in skupinami za ohranjanje, ko se bo izvajanje sheme začelo.

### ***Težnja k okoljski stroškovni učinkovitosti***

Države članice se spodbuja k bolj dodelanemu pristopu za njihove kmetijsko-okoljske programe v obdobju 2014–20.

Dobro razvita z rezultati podprta shema je lahko stroškovno učinkovita z majhnim tveganjem porabe sredstev na krajih, kjer ni potencialne koristi, saj bodo kmetje sklenili pogodbo le, če bodo prepričani o doseganju rezultatov na njihovi zemlji.

### ***Povezava z gospodarjenjem podprtimi shemami***

Z rezultati podprte sheme so lahko tako dopolnilne kot medsebojno izključevalne glede na sheme, podprte z gospodarjenjem na isti zemlji.

Oba pristopa imata svoje prednosti. Medsebojno izključevalne sheme so preprostejše. Dopolnilne sheme omogočajo kmetu, da vzpostavi paket plačil, ki nagrajujejo zahtevnejše biodiverzitetne rezultate, istočasno pa nudijo nekaj varnosti pri prihodkih iz naslova plačil za temeljno okoljsko gospodarjenje.

Kjer sta obe vrsti shem na isti zemlji, naj bodo ločene pogodbe za z rezultati podprte sheme in sheme, podprte z gospodarjenjem, da se zadosti zahtevam EKSRP-ja glede verifikacije.

### ***Pilotna shema ali polna implementacija***

Pilotna shema nudi možnost testiranja podrobnosti razvoja in implementacije sheme, preden se začne polna shema. Pilot je lahko tudi koristna pot za spodbujanje kmetov in drugih deležnikov, preverjanje izvedljivosti in odpravljanje prisotnih skrbi. Izkušnje kažejo, da je enoletna pilotna shema zadostna za preizkus delovanja sheme in zbiranje odzivov kmeta.

### ***Spremljanje in evalvacija doseganja ciljev sheme***

Če se z rezultati podprt pristop uporablja širše, bodo organi upravljanja preverjali konkretna dokazila uspešne implementacije in stroškovno učinkovitost z rezultati podprtih shem za biodiverzitetno. Spremljanje in evalvacijo je potrebno načrtovati v zelo zgodnji fazi, zasnovani pa morata biti tako, da je možno oceniti, ali so bili doseženi biodiverzitetni cilji in ne zgolj kazalniki rezultatov.

## 7 Kako plačati za biodiverzitetne rezultate

### *Verifikacija rezultatov*

Z rezultati podprta plačila za biodiverziteto v obdobju 2014–20 bodo podvržena pravilom EKSRP, ki zahtevajo, da nadzor in verifikacija z rezultati podprtih plačilnih shem predpostavljata konkretne rezultate in **ne** praks, ki jih je izvedel upravičenec, da je dosegel te rezultate.

V primeru zasebnega financiranja z rezultati podprtih plačil lahko pride do drugačnih pravil.

### *Določanje pragov kazalnikov*

Ključno vprašanje za učinkovit razvoj sheme je kje postaviti **mejno vrednost za kazalnik rezultata**, ki ga kmet mora doseči, da se mu odobri plačilo.

Tam, kjer **so kazalnik kakovost habitata rastline**, lahko pride do tveganja za poslabšanje kakovosti visoko kakovostnih habitatov brez izgube plačila, če je prag kazalnika postavljen prenizko. Temu problemu se je možno izogniti, če se določijo postopni pragi kazalnikov, pri čemer so uspešni koraki odraz visoko kakovostnih habitatov in višji obroki plačila na hektar.

Če **so kazalnik živali**, je običajno višina plačila povezana neposredno s številom dejansko rejenih živali in pragi niso potrebni. Celotno plačilo se zato linearno povečuje v razmerju s skupnim seštevkom kazalnikov.

### *Izračun plačila*

Izračuni plačil za z rezultati podprto kmetijsko-okoljsko-podnebno shemo, ki jo financira EKSRP, temeljijo na stroških implementacije **tipičnih kmetijskih praks, potrebnih za doseganje kazalnikov rezultatov**. Upoštevajo se tri vrste stroškov:

- **oportunitetni stroški** ohranjanja trenutnih praks kmetovanja, če ti že dajejo biodiverzitetne cilje – oportunitetni stroški alternativne rabe zemljišč ali dela so posebej pomembni tam, kjer je tveganje za opustitev kmetovanja ali intenzifikacije;
- **izpad dohodka** z uporabo praks kmetovanja, ki omejujejo kmetijsko proizvodnjo; in
- **dodatni stroški** specifičnega gospodarjenja za namene biodiverzitete.

K izračunu višine plačila je možno dodati kmetove transakcijske stroške, če so upravičeni (do dodatnih 20 odstotkov za sheme za posameznike in do 30 odstotkov za skupinske sheme) za pokrivanje stroškov, ki so pomembni za zavarovanje rezultatov.

### *Sistemi za administracijo in podatke*

Administrativni in podatkovni sistemi **morajo** biti sposobni razlikovanja med z rezultati podprtimi plačili in z gospodarjenjem podprtimi plačili, tako da se med pregledi lahko uporabijo ustrezne metode verifikacije za ti dve različni vrsti plačil.

## 8 Implementacija

### ***Zahteve po virih***

Četudi je morda potrebno razporediti velik del proračuna na postavko za kadrovske vire, je lahko celotni proračun za z rezultati podprto shemo manjši od tistega za primerljivo z gospodarjenjem podprto shemo, ker so plačila kmetom za rezultate bolj ciljno naravnana in stroškovno učinkovita za doseganje rezultatov na področju biodiverzitete.

### ***Upravljanje proračuna***

Upravljanje z izdatki zahteva podatke o odstotku kmetov, za katere je verjetnost, da bodo dosegli rezultate, tako na začetku kakor ob koncu življenjskega cikla sheme. Izvedba pilotne sheme je dober način za pridobivanje teh podatkov.

### ***Javnost***

Ključna sporočila je potrebno čim prej posredovati kmetom in njihovim stanovskim organizacijam, ker bodo kmetje pod vplivom tistega, kar bodo slišali in videli pri sosedih.

### ***Usposabljanje in podpora kmetom***

V nekaterih z rezultati podprtih shemam se kmet pogodbeno zaveže k opravljanju usposabljanja. Pri drugih je usposabljanje na razpolago, kmet pa se sam odloči zanj. V obeh primerih lahko EKSREP financira usposabljanje.

Usposabljanje in svetovanje naj gradita na kmetovem znanju in se osredotočita na:

- razlago ciljev sheme;
- razlago biodiverzitetnih ciljev in razlogov za uporabo kazalnikov rezultatov;
- identifikacijo vrst za kazalnike rezultatov na kmetiji;
- svetovanje o načinih gospodarjenja, ki bodo pomagale pri doseganju pričakovanih rezultatov;
- pomembnost časovnega načrtovanja posameznih akcij za optimalne učinke na biodiverziteto;
- razlago dobrih praks za različne vrste ukrepov; in
- razlago metodologije za merjenje kazalnikov na kmetiji.

Učinkovit in preprost način za pomoč kmetom pri izboljševanju njihovega znanja in veščin je tudi posredovanje rednih letnih povratnih informacij o rezultatih sheme.

## 9 Dejavniki za uspešno izvedbo z rezultati podprtih plačilnih shem

Priročnik s smernicami nudi nasvete o ključnih dejavnikih, ki prispevajo k uspehu obstoječih z rezultati podprtih shem in opredeljuje glavna tveganja za napake ter kako le-te zmanjšati na minimum.

## 10 Kje dobiti Priročnik s smernicami in podrobnejše informacije

Priročnik s smernicami in podrobnejše informacije o z rezultati podprtih plačil za biodiverzitet so na voljo na [spletni strani Evropske komisije](#) :

- [Smernice za razvoj in implementacijo z rezultati podprtih shem v obdobju 2014–20:](#)
  - Ta povzetek priročnika s smernicami (na voljo v 24 uradnih jezikih EU)
  - Priročnik s smernicami
  - Primeri terenskih smernic za kmete (dodatek k Priročniku s smernicami)
  - Kazalniki rezultatov v Evropi (dodatek k Priročniku s smernicami)
- [Video posnetki s terena, ki kažejo primere z rezultati podprtih shem in so bili implementirani pred letom 2014.](#)
- [Seznam z rezultati podprtih shem, implementiranih v Evropi pred letom 2014](#)
- [Strokovni članki o politikah, ki so podkrepile izvedljive z rezultati podprte sheme in prakse.](#)
- [Konferenca o z rezultati podprtih kmetijsko-okoljskih shemah, Bruselj 23. in 24. september 2014: dokumenti in predstavitve s te konference, v sklopu katere so udeleženci iz 25 držav](#) delili svoje znanje o dosežkih na področju biodiverzitet v okviru z rezultati podprtih kmetijsko-okoljskih shem.

