

Zasnove kmetijsko-okoljskih ukrepov in njihove značilnosti

Tanja ŠUMRADA^{1,2} in Emil ERJAVEC¹

Received July 10, 2020; accepted September 6, 2020.
Delo je prispelo 10. julij 2020, sprejeto 06. september 2020.

Zasnove kmetijsko-okoljskih ukrepov in njihove značilnosti

Izvleček: Kmetijsko-okoljska plačila (KOP) so instrument kmetijske politike za spodbujanje kmetijskih praks in aktivnosti, ki presegajo z zakonodajo določene osnovne okoljske standarde. Načrtovanje KOP je kompleksen vsebinski, organizacijski in participativni proces. Odločevalci so soočeni z zahtevno nalogo izbora ustreznih zasnov ukrepov, pri čemer razpoložljive možnosti in njihove prednosti in slabosti večinoma niso zbrane in predstavljene na sistematičen način. Namen prispevka je opredeliti tipologijo ukrepov z vidika podlage za plačilo, koordinacije ukrepanja in načina izbora upravičencev. Nadalje prispevek podaja pregled uporabnosti in izvajanja posameznih zasnov ukrepov v praksi, ki temelji na pregledu literature in analizi primerov ukrepov v državah članicah EU in EFTA. V Evropski uniji sodijo KOP med najpomembnejše instrumente na področju varstva okolja in narave, vendar raziskave kažejo, da imajo kljub velikemu vložku proračunskih sredstev razmeroma majhne okoljske učinke. V zadnjih dveh desetletjih zato v evropskih in drugih državah preizkušajo različne nove zasnove KOP, s katerimi skušajo izboljšati njihovo uspešnost pri doseganju okoljskih ciljev in stroškovno učinkovitost. Ukrepi, ki so doslej večinoma temeljili na izpolnjevanju predpisanih praks, dopolnjujejo in v nekaterih državah že nadomeščajo rezultatsko naravnani in podrobneje prostorsko opredeljeni ukrepi. Nekateri evropske države preizkušajo tudi načine, kako kmetijske prakse, ki omogočajo doseganje ciljev s področja varovanja okolja in narave, uveljaviti s skupnim delovanjem kmetovalcev in drugih deležnikov.

Ključne besede: kmetijsko-okoljski ukrepi; rezultatske sheme; skupno delovanje; prostorsko ciljanje; okoljske dražbe; biodiverzitetna v kmetijskih ekosistemih; vplivi kmetijstva na okolje; Skupna kmetijska politika

Designs and characteristics of agri-environmental measures

Abstract: Agri-environmental measures (AEM) are an agricultural policy instrument for enhancing of agricultural practices and activities that go beyond the basic environmental standards. Formulation of agri-environmental measures is a complex substantive, organisational and participatory process. Decision-makers are faced with the difficult task of selecting appropriate design of measures, while the available options and their (dis)advantages are in most part not readily available. The purpose of this paper is to outline a typology of possible AEM in terms of the basis for payments, coordination of actions and selection of beneficiaries. Furthermore, the paper provides an overview of the applicability and implementation of particular measures in practice, which is based on a literature review and an analysis of measures in the EU and EFTA Member States. In the European Union, AEM are among the essential instruments in the field of environmental protection and nature conservation. However, research shows that despite a substantial budgetary allocation, AEM have relatively small environmental impacts. Over the last two decades, various new designs of AEM have been tested in an attempt to improve their environmental effectiveness and efficiency. Predominantly management-based measures are thus becoming more result-oriented and more spatially targeted. Some European countries have also piloted the implementation of collective action by farmers and other stakeholders to achieve environmental and nature conservation objectives.

Key words: Agri-environmental measures; result-based payments; collective action; spatial targeting; environmental auctions; farmland biodiversity; environmental impacts of agriculture; Common agricultural policy

¹ Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Ljubljana, Slovenija

² Korespondenčni avtor, e-naslov: tanja.sumrada@bf.uni-lj.si

1 UVOD

Eno od temeljnih vprašanj okoljske politike je, kako ekosistemske storitve na podeželskih območjih, na katere vpliva kmetijska raba, učinkovito vpeljati v instrumente javnih, posebej kmetijskih politik (Gerowitz in sod., 2003). Kmetijsko-okoljska plačila (KOP) so instrument Skupne kmetijske politike (SKP) Evropske unije (EU), s katerim si države članice prizadevajo za zmanjšanje negativnih vplivov kmetijstva na okolje in naravo in za ohranjanje ekosistemskih storitev in drugih pozitivnih družbenih koristi kmetovanja. Upoštevač nacionalno sofinanciranje je izvedbi KOP v programskem obdobju 2014–2020 v EU namenjenih 26 milijard EUR oziroma 17 % sredstev v okviru politike razvoja podeželja (PRP), kar je primerljivo sredstvom PRP za investicije v kmetijstvo (okrog 23 %) in za podporo območjem z omejenimi dejavniki (okrog 16 %) (OECD, 2017). V številnih državah je letna poraba sredstev za KOP primerljiva ali celo večja od skupnega proračuna, ki je namenjen izvajanju ostalih okoljskih in naravovarstvenih ukrepov, kot je upravljanje zavarovanih območij in omrežja Natura (Batáry in sod., 2015).

Sistemsko financiranje kmetijsko-okoljske politike v obliki KOP v EU poteka od leta 1987, z MacSharryjevo reformo SKP leta 1992 pa je izvajanje KOP postalo obvezno za vse države članice (Buller in sod., 2000). KOP so namenjena izvajanju nadstandardnih okoljskih praks in so utemeljena z načelom »dobavitelj prejme«, po katerem so kmetje kot ponudniki oziroma dobavitelji javnih dobrin upravičeni do finančne kompenzacije za višje stroške oziroma nižje prihodke, povezane z izvajanjem nadstandardnih okoljskih praks (Uthes in Matzdorf, 2013). Kmetijska gospodarstva se zato v KOP vključujejo prostovoljno in s financerjem sklenejo večletno pogodbo, na podlagi katere nato prejemajo letna plačila. Upravljanje KOP, ki od leta 2000 poteka v okviru sedemletnih Programov razvoja podeželja (PRP), si delijo države članice in Evropska komisija (ECA, 2011).

Kljub velikemu vložku proračunskih sredstev v izvajanje KOP rezultati vrednotenj kažejo, da imajo kmetijsko-okoljski ukrepi v EU razmeroma majhne okoljske učinke (npr. ECA, 2011, 2020; Alliance Environment, 2019). Z raziskavami so pokazali, da KOP na lokalni ravni sicer pogosto povečujejo pestrost in pogostost izbranih vrst, vendar na ravni EU doslej niso bili uspešni pri zaustavitvi izginjanja biotske pestrosti v kmetijskih ekosistemih (Batáry in sod., 2011; Gamero in sod., 2017; Kleijn in Sutherland, 2003). Na področju varstva okolja so evalvacije uspešnosti KOP, ki jo razumemo kot ureničevanje zastavljenih ciljev, redkejšje, vendar prav tako pogosto niso zaznale pozitivnih učinkov ali pa so bili ti omejeni (Uthes in Matzdorf, 2013). Podobno velja tudi

za Slovenijo (Kaligarič in sod., 2019; Slabe-Erker in sod., 2017; Šumrada in sod., 2020a).

Premajhna uspešnost KOP je lahko povezana z neustreznim načrtovanjem, ki se kaže predvsem pri opredelitvi ciljev, zasnovi ukrepov in izračunu višine plačil (ECA, 2011; Poláková in sod., 2011; Šumrada in sod., 2020b). Posledično je lahko pomemben problem tudi nepripravljenost upravičencev za vpis v KOP, saj so lastnosti ukrepov pomemben dejavnik, ki ga kmetje upoštevajo pri odločanju (Lastra-Bravo in sod., 2015). Načrtovanje KOP je zato zahteven proces, saj morajo KOP omogočiti uresničitev različnih, včasih nasprotujočih si okoljskih ciljev in zagotoviti lokalnim razmeram dobro prilagojene ukrepe (Meyer in sod., 2015). Najbolj uspešni kmetijsko-okoljski ukrepi so običajno ciljne sheme (*higer-level, zonal* ali *dark green schemes*), ki so namenjene doseganju ozko opredeljenih okoljskih ciljev in se zato izvajajo na natančno določenih območjih (npr. Newton, 2017). Po drugi strani imajo sheme s splošnim vpisom (*entry-level, horizontal* ali *light green schemes*), ki zasledujejo široko opredeljene cilje in spodbujajo manj zahtevne okoljske prakse na širših območjih, praviloma majhne učinke (ECA, 2020).

Zasnova (*design*) kmetijsko-okoljskega ukrepa je celovit sistem organizacije, ki vključuje njegovo vsebinsko in prostorsko opredelitev, pogoje in način sklepanja pogodbenih razmerij med financerjem in upravičenci ter razdelitev nalog pri upravljanju med institucijami, kot so nadzor, usposabljanje in koordinacija ukrepanja (Saba, 2017). Večina evropskih držav, vključno s Slovenijo, ukrepe trenutno izvaja v obliki individualnih pogodb s kmeti, ki izvedejo predpisane kmetijske prakse (ENRD, 2019). V številnih državah pa so v zadnjih dveh desetletjih preizkušali tudi drugačne zasnove ukrepov, s katerimi so skušali izboljšati uspešnost KOP in njihovo stroškovno učinkovitost. Zahtevnejše zasnove ukrepov gredo tako predvsem v smeri bolj natančne opredelitve upravičenih območij (prostorska ciljnost) (Reed in sod., 2014), spodbujanja koordinacije in sodelovanja med kmeti (Westerink in sod., 2017) in sistema plačil, ki temelji na rezultatih izvajanja ukrepov (Herzon in sod., 2018). Poteka pa tudi preizkušanje novih teoretičnih konceptov, kot sta skupinski bonus (Parkhurst in Shogren, 2007) in okoljska dražba (Schilizzi, 2017).

Raziskave in izkušnje kažejo, da je izvajanje zahtevnejših zasnove ukrepov v praksi povezano s številnimi izzivi (Uthes in Matzdorf, 2013). Sistem plačil, ki temelji na doseganju rezultatov, na primer omogoča večjo ciljnost in stroškovno učinkovitost v primerjavi z ukrepi s predpisanimi praksami, prav tako je lahko bolje sprejet med upravičenci. Po drugi strani pa se je izkazalo, da je uporaba takšnih ukrepov večinoma omejena na okoljske probleme, ki so dobro prostorsko definirani in raziskani

in kjer je mogoče opredeliti enostavno merljive kazalnike stanja (Herzon in sod., 2018). Prav tako je treba presoditi, ali morebitni višji transakcijski stroški, ki so povezani z izvajanjem posamezne zasnove, odtehtajo njeno večjo uspešnost (OECD, 2010).

Odločevalci kmetijske politike so tako soočeni z zahtevno izbiro med različnimi zasnovami kmetijsko-okoljskih ukrepov, pri čemer so razpoložljive možnosti pogojene z omejenimi podatkovnimi, finančnimi in kadrovskimi sredstvi, znanje o njihovih prednostih in slabostih pa je pogosto šibko in ni predstavljeno na sistematičen način (OECD, 2010). Cilji tega prispevka so zato:

- opredeliti tipologijo kmetijsko-okoljskih ukrepov,
- izvesti medsebojno primerjavo njihovih značilnosti in
- pregledati izvajanje zahtevnejših zasnov ukrepov v evropskih državah.

Na ta način želimo zapolniti vrzel na tem področju v domačem slovstvu in prispevati k učinkovitejšemu snovanju in izvajanju kmetijsko-okoljske politike. Prispevek doprinaša tudi k razvoju slovenske kmetijsko-okoljske terminologije.

2 VIRI IN METODE

Prispevek temelji na pregledu znanstvenih in strokovnih objav (poročila študij, programski dokumenti in zakonodaja), pri čemer smo se osredotočili predvsem na objave iz evropskih držav. Pregled znanstvene literature smo izvedli s sistematično analizo objav v spletni bazi ISI Web of Science, kjer so iskalni kriteriji vključevali ključne besede »agri-environment(al) contract«, »agri-environment(al) measure«, »agri-environment(al) scheme« ali »agri-environment(al) policy« v obdobju od 1970 do 2019 v angleškem jeziku. Strokovna gradiva smo iskali s pomočjo spletnih brskalnikov in na spletnih straneh ključnih raziskovalnih, evropskih in mednarodnih institucij. Na ta način smo pridobili 2.576 objav (na dan 10. 4. 2020), ki smo jih glede na vsebino razvrstili v več podskupin. V raziskavi smo nato obravnavali skupaj 355 objav, ki se nanašajo na načrtovanje, upravljanje in tipe pogodbenih razmerij v okviru kmetijsko-okoljske politike.

Zaradi primerljivosti družbenega in institucionalnega konteksta smo se pri iskanju primerov kmetijsko-okoljskih ukrepov osredotočili na države članice EU in Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA), ki vključuje Islandijo, Lihtenštajn, Norveško in Švico. Drug kriterij je bil, da smo v pregled vključili samo aktualne ali že zaključene primere ukrepov z zahtevnejšimi zasnovami. Slednje pomeni, da smo izločili ukrepe, ki so zasno-

vani kot preproste sheme s predpisanimi praksami, individualnim načinom sklepanja pogodb in brez posebnega sistema izbora upravičencev. Prav tako v pregled nismo vključili pilotnih ukrepov, ki so bili razviti zgolj za raziskovalne namene. Končni seznam je obsegal 43 primerov ukrepov (priloga).

3 REZULTATI IN RAZPRAVA

V literaturi so objavljene različne opredelitve tipov kmetijsko-okoljskih ukrepov, ki jih avtorji razvrščajo glede na značilnosti, kot so prostorska ciljnost, dolžina pogodb, porazdelitev tveganja in način izbora upravičencev (OECD, 2013, 2015; Vojtech, 2010). Izmed obstoječih tipologij smo izbrali najpogostejše in jih združili v tri ključne značilnosti ukrepov: podlaga za plačilo, koordinacija ukrepanja in izbor upravičencev.

3.1 PODLAGA ZA PLAČILO IN PORAZDELITEV TVEGANJA ZA DOSEGANJE REZULTATOV

3.1.1 Opredelitev in tipologija zasnov

Prvo področje zasnove ukrepov, ki je v zadnjih dveh desetletjih v Evropi najbolj raziskano, temelji na opredelitvi, kako so v kmetijsko-okoljski pogodbi opredeljeni pogoji za dodelitev plačila. Kmet lahko prejme plačilo pod pogojem, da izvede dogovorjene aktivnosti oziroma kmetijske prakse, ali pa plačilo prejme neposredno za rezultate ukrepanja (Herzon in sod., 2018). Na ta način se med financerjem in upravičencem uredi vprašanje porazdelitve tveganja za doseganje rezultatov ukrepa. V prvem primeru tveganje nosi predvsem financer, saj prevzame odgovornost za opredelitev takšnih aktivnosti, ki bodo vodile v uresničitev zastavljenih ciljev. Rezultatske sheme po drugi strani upravičencem omogočajo več fleksibilnosti in možnosti za izvirne rešitve pri izvajanju kmetijskih praks, vendar s tem kmetje prevzamejo tudi večjo odgovornost za končno uspešnost ukrepa (Uthes in Matzdorf, 2013).

Raziskovalci so na podlagi celovitega pregleda dose-danjih ukrepov v Evropi opredelili tri glavne tipe zasnov (preglednica 1) (Herzon in sod., 2018):

- V shemi s predpisanimi praksami (*action-based* ali *management-based scheme*) upravičenec prejme plačilo za izvedbo ali opustitev določenih kmetijskih opravil ali drugih aktivnosti, kot so prepoved ali omejitev uporabe gnojil, košnja po določenem datumu ali obnovitvena rez v visokodebelnem sadovnjaku.
- Druga skrajnost je popolnoma rezultatska she-

ma (*pure result-based* ali *outcome-based scheme*), v kateri kmet nima predpisanih nobenih praks, temveč plačilo prejme v primeru, da doseže določen okoljski ali naravovarstveni učinek. Ta se dokaže z dogovorjenim kazalnikom, kot je število rastlinskih vrst na travniku, gnezdeči par ogrožene živalske vrste ali koncentracija nitratov v vodi.

- Tretja možna zasnova je mešana shema (*hybrid scheme*), ki na različne načine združuje elemente obeh zgoraj opisanih zasnov.

3.1.2 Pregled izvajanja v Evropi

Prve raziskave in poskusno izvajanje mešanih in rezultatskih shem se je pričelo v 90. letih. Financirane so bile pretežno iz nacionalnih in regionalnih proračunov in iz zasebnih virov, uspešni pilotni projekti pa so bili nato običajno vključeni v ukrepe Skupne kmetijske politike, kjer se izvajajo in nadgrajujejo še danes. Najdaljše izkušnje s tovrstnimi shemami zasledimo v Nemčiji, Švici, na Nizozemskem in v Skandinaviji (Švedska in Finska), najmanj 10 let pa potekajo tudi na Irskem, v Franciji in Španiji (Herzon in sod., 2018). Po drugi strani so v državah vzhodne in južne Evrope tovrstni pilotski poskusi precej redki, kar je verjetno deloma povezano s pozno uveljavitvijo kmetijsko-okoljskih plačil v naboru instrumentov kmetijske politike (neredko šele po pristopu k

EU), deloma pa tudi s specifičnim politično-ekonomskim in kulturnim okoljem (Chobotová, 2013; Sutcliffe in sod., 2015).

Po zadnjem dostopnem pregledu iz leta 2017 je v Evropi potekalo pet popolnoma rezultatskih shem in okrog 20 mešanih shem, od teh večina v različnih nemških deželah (priloga) (Herzon in sod., 2018). Glavnina ukrepov je usmerjenih v doseganje naravovarstvenih ciljev, in sicer v ohranjanje varstveno pomembnih habitata tipov in ekstenzivne rabe travnišč (predvsem v Nemčiji, Franciji, Švici in na Irskem) ter določenih živalskih vrst (ujede in velike zveri v Skandinaviji in travniške vrste ptic in ujede na Nizozemskem, v Nemčiji in na Irskem). Nekateri ukrepi poleg tega spodbujajo tudi ohranjanje krajinskih elementov (npr. program Burren na Irskem) (Burton in Schwarz, 2013).

Primerov okoljevarstvenih rezultatskih ali mešanih shem je po drugi strani malo tako v Evropi kot tudi drugod po svetu, kar je verjetno povezano z zahtevnostjo določitve ustreznih kazalnikov (Burton in Schwarz, 2013). Sheme na tem področju zato pogosto vključujejo skupno delovanje. Tipičen primer so večinoma lokalno financirani ukrepi za varstvo voda v Nemčiji, kjer je na izbranem območju treba vzdrževati koncentracijo nitratov v vodah pod določeno mejo. V Španiji poteka tudi ukrep za preprečevanje zaraščanja s pašo, ki je namenjen preprečevanju požarov (Herzon in sod., 2018). Na drugih okoljskih področjih je preizkušanje rezultatskih ukrepov

Preglednica 1: Tipologija kmetijsko-okoljskih ukrepov glede na način plačila in porazdelitev tveganja za doseganje rezultatov med financerjem in upravičencem (povzeto po Herzon in sod., 2018, str. 348)

Table 1: Typology of agri-environmental measures according to the basis for payments and risk distribution between financier and beneficiaries in terms of achieving the results (based on Herzon et al., 2018, p. 348)

Tip zasnove	kategorija	glavne značilnosti	osnova za plačilo
shema s predpisanimi praksami	shema, ki podpira določen sistem kmetovanja	Upravičenci morajo izvesti (ali opustiti) predpisane aktivnosti.	izvedba določenega sistema kmetovanja, ki ima znane okoljske ali naravovarstvene učinke (npr. ekološko kmetijstvo)
	shema s predpisanimi praksami	Upravičenci morajo izvesti (ali opustiti) predpisane aktivnosti.	izvedba (ali opustitev) predpisanih praks, ki prispevajo k doseganju okoljskih ali varstvenih ciljev
mešana shema	shema s predpisanimi praksami in možnostjo rezultatskega dodatka	Upravičenci morajo izvesti (ali opustiti) predpisane aktivnosti, spremljanje doseženih učinkov je neobvezno.	izvedba (ali opustitev) predpisanih praks z dodatnim plačilom, če se dosežejo posebni učinki ali rezultati
	rezultatska shema s predpisanimi osnovnimi praksami	Rezultatska shema, v kateri je izvedba (ali opustitev) nekaterih aktivnosti pogoj za vpis v shemo.	okoljski ali naravovarstveni učinki, ki se dokazujejo s predhodno določenimi kazalniki
rezultatska shema	popolnoma rezultatska shema	Shema ne predpisuje izvajanja nobene kmetijske prakse.	okoljski ali naravovarstveni učinki, ki se dokazujejo s predhodno določenimi kazalniki

trenutno še na nivoju raziskav (Colombo in Rocamora-Montiel, 2018; Sidemo-Holm in sod., 2018).

V številnih državah članicah EU potekajo tudi ukrepi, ki so namenjeni ohranjanju genskih virov v kmetijstvu, kot so tradicionalne in avtohtone pasme rejnih živali, in ohranjanju visokodebelnih sadovnjakov in drugih ekstenzivnih trajnih nasadov. Ti so lahko v določenih elementih prav tako rezultatsko usmerjeni, vendar jih avtorji praviloma obravnavajo kot ločeno kategorijo (Herzon in sod., 2018).

3.1.3 Prednosti in slabosti različnih tipov KOP

V Evropski uniji in drugod po svetu prevladujejo sheme s predpisanimi praksami, za kar je verjetno več razlogov. Na tem področju obstaja največ izkušenj in običajno jih je relativno enostavno zasnovati, izvajati in nadzorovati, kar lahko pomeni tudi nižje transakcijske stroške. Kmetje jih lahko lažje sprejmejo, saj je raven tveganja zanje v primerjavi z drugimi možnostmi nižja (Burton in Schwarz, 2013; Vainio in sod., 2019). Po drugi strani je z izvajanjem shem s predpisanimi praksami povezanih več izzivov. Takšni ukrepi namreč močno omejijo fleksibilnost kmetijskih gospodarstev pri iskanju novih, morda bolj stroškovno učinkovitih okoljskih rešitev (OECD, 2010). Poleg tega določitev enotne rabe pogosto prepreči možnost za dinamično prilagajanje kmetovanja vremenskim razmeram, spremembam v ekosistemu in lokalnim razlikam med posameznimi zemljišči (Sabatier in sod., 2012; Uthes in Matzdorf, 2013). Ker se rezultate ukrepanja spremlja le posredno, če sploh, obstaja tudi nevarnost, da države preveč pozornosti namenijo osnovnim kazalnikom učinka, kot je število sodelujočih kmetov ali vključenih površin (Herzon in sod., 2018).

Ključne prednosti rezultatske in mešane sheme zato vključujejo jasnejšo povezavo med plačilom in okoljskimi učinki ter uspešnejše reševanje kompleksnih okoljskih problemov, za katere je težko predpisati enotno kmetijsko prakso (O'Rourke in Finn, 2020). Več fleksibilnosti pri kmetovanju omogoča, da kmetje v izvajanje ukrepa v večji meri vključijo svoje znanje, izkušnje in poznavanje lokalnih razmer, doseganje okoljskih ciljev pa postane bolj vključeno v upravljanje kmetijskega gospodarstva. Kmetje rezultatske sheme zato praviloma dobro sprejmejo, saj se na ta način lahko samostojno odločajo o kmetijskih praksah, s katerimi dosegajo zastavljene okoljske oziroma naravovarstvene cilje. Obenem jih spodbudijo, da prevzamejo del odgovornosti za rezultate in povečajo njihovo poznavanje in razumevanje okoljskih ciljev (Birge in Herzon, 2019).

Rezultatske sheme omogočajo bolj neposreden sistem nadzora in izkazovanja rezultatov ukrepanja in pra-

viloma izboljšajo sodelovanje med različnimi deležniki, saj zahtevajo bolj celosten sistem načrtovanja in decentralizirano upravljanje (O'Rourke in Finn, 2020). Te sheme so običajno tudi bolj ciljne, saj imajo vgrajeno logiko, da kmetje vpišejo zgolj tista zemljišča, ki so varstveno ali okoljsko primerna. To je lahko tudi razlog za njihovo večjo stroškovno učinkovitost, saj se s tem zmanjša t.i. »mrtva izguba« sredstev, ki se sicer porabijo za financiranje neprioritetnih površin (Burton in Schwarz, 2013; Kaligarič in sod., 2019).

3.1.4 Zasnova in uporabnost rezultatskih in mešanih shem

Ključni dejavniki, ki vplivajo na uspešnost rezultatskih in mešanih shem, so dobro definirani okoljski cilji, ustrezni kazalniki, na katerih temeljijo plačila, in naklonjeno družbeno in institucionalno okolje (Herzon in sod., 2018). Večina avtorjev se strinja, da so te sheme najbolj primerne za okoljske probleme, pri katerih je treba zagotoviti nadaljnjo ohranjanje območja v dobrem okoljskem ali naravovarstvenem stanju, kmetje pa imajo dovolj znanja in izkušenj z ustreznimi kmetijskimi praksami. Po drugi strani so običajno manj primerne za območja, kjer je potrebna renaturacija (obnovitev) habitatov ali vzpostavitev povsem novih praks (npr. novih okoljskih tehnologij), s katerimi kmetje nimajo veliko lastnih izkušenj in so zato tudi manj pripravljeni prevzeti tveganje. Prav tako lahko obnova habitatov v intenzivno rabljeni kmetijski krajini traja precej dlje kot običajna kmetijsko-okoljska pogodba (Uthes in Matzdorf, 2013).

Uporaba rezultatskih shem je smiselna, če je možno opredeliti kazalnike, ki so jasno povezani z okoljskimi cilji in so tudi enostavno merljivi. Ključno je, da so kazalniki odvisni predvsem od kmetijskih opravil in drugih aktivnosti, nad katerimi imajo kmetje nadzor v času trajanja pogodbe, vpliv drugih dejavnikov, kot so vremenske razmere, pa je minimalen (Burton in Schwarz, 2013).

Kazalniki so lahko enostavni (npr. pri pticah število gnezdečih parov) ali sestavljeni iz ocene stanja, ki temelji na več kriterijih (npr. popašenost, sestava travne ruše in prisotnost golih tal na travinju). Ukrep je lahko zasnovan tako, da ima samo en mejnik in posledično samo eno višino plačila (npr. določeno število indikatorskih vrst rastlin na travniku), stopenjski sistem z več mejniki in višinami plačil (npr. 6 in 8 ciljnih vrst rastlin na travniku) ali kontinuirani sistem, kjer se plačilo povečuje zvezno (npr. plačilo se do določene meje povečuje za vsako dodatno vrsto indikatorske rastline). Mejniki pri tem ne smejo biti zastavljeni prenizko, saj bi se tako lahko spodbudilo slabšanje stanja na območju. V primeru, da vseh kazalnikov v praksi ni mogoče opredeliti ali izmeriti na

enostaven način, je smiselno razmisliti o mešani shemi, v kateri so določene prakse predpisane (Herzon in sod., 2018; Kaiser in sod., 2019).

Ustreznost kazalnikov in sistem preverjanja sta običajno med glavnimi bojznimi kmetov, ki jih lahko odvrnejo od sodelovanja v ukrepu, če niso ustrezno naslovljene. Pomembno je, da je sistem za kmete enostaven in razumljiv in da imajo na voljo kakovostno svetovalno podporo (Birge in sod., 2017; Wezel in sod., 2018). Vzpostaviti je treba tudi mehanizem za razreševanje sporov med kmetom in nadzorno službo v primeru, da se ne strinjajo z rezultati meritve kazalnikov (Herzon in sod., 2018).

Slednjič je za razvoj tovrstnih shem ključno primereno družbeno in institucionalno okolje. Rezultatske sheme so običajno nastale kot odgovor na kompleksne okoljske probleme, pri katerih prevladujoči centralno vodeni sistem ukrepov z vnaprej predpisanimi praksami ni deloval. Posledično je bilo treba izboljšati znanje in podatkovne podlage za ukrepanje in vzpostaviti bolj decentraliziran sistem upravljanja (O'Rourke in Finn, 2020; Wezel in sod., 2016). V upravljanje ukrepa so zato pogosto vključene regionalne vladne ali nevladne organizacije, ki so lahko zaradi dobrega poznavanja lokalnih razmer bolj kompetentne za tovrstne naloge kot institucije na državni ravni. Ključna elementa, ki omogočata delovanje celotnega sistema, sta zaupanje med posameznimi deležniki, še posebej med financerjem in kmetijskim gospodarstvom, in fleksibilnost, ki omogoča eksperimentiranje in nadgradnjo ukrepa na podlagi pridobljenih izkušenj (Herzon in sod., 2018).

3.2 KOORDINACIJA UKREPANJA IN NAČIN SKLEPANJA POGODB

3.2.1 Opredelitev in tipologija zasnov

Za številne okoljske probleme je značilno, da zadevajo obsežna območja, zato je uspešno upravljanje z naravnimi viri odvisno od usklajenega delovanja večjega števila akterjev. Ohranjanje populacij rastlinskih in živalskih vrst, ki so sposobne dolgoročnega preživetja, je odvisno od zadostne površine prostorsko povezanih habitatov, ki omogočajo migracijo osebkov znotraj in med posameznimi populacijami. Koordinirano ukrepanje je potrebno tudi pri številnih okoljevarstvenih izzivih, kot so varstvo voda pred onesnaženjem z nitrati in fitofarmaceutskimi sredstvi, varstvo tal pred erozijo in blaženje podnebnih sprememb. Sodelovanje več akterjev pa je lahko pomembno tudi, ko kmetijstvo neposredno koristi ekosistemske storitve, zlasti če je za njih značilno, da so dijo med javne dobrine (*public goods*). Takšni primeri so

na primer raba vode za namakanje in ohranjanje opraveševalcev in naravnih plenilcev za kmetijstvo škodljivih organizmov (Zavalloni in sod., 2019).

Za uresničevanje večine okoljskih ciljev lahko zadoštuje že koordinacija ukrepanja (*coordination*), s katero se usmerja individualno delovanje posameznih kmetijskih gospodarstev. Spodbujanje sodelovanja (*collaboration*), ki pomeni aktivno srečevanje, skupno delo in morebitne skupne naložbe kmetov, pa je običajno potrebno v primeru kompleksnih okoljskih problemov, ki vključujejo tudi širšo socialno in ekonomsko problematiko območja (Boulton in sod., 2013).

Najbolj preprost sistem za spodbujanje koordinirane delovanja so komunikacijske aktivnosti (Preglednica 2), s katerimi se kmete ozavešča o okoljskem problemu in spodbuja k izvajanju aktivnosti. Pravno zavezujoč dogovor v obliki kmetijsko-okoljske pogodbe pa lahko financer sklene neposredno s posameznim kmetom ali pa se ti organizirajo na različne načine, ki segajo od neformalnega projektne sodelovanja do ustanovitve nove pravne osebe, kot je zadruga ali interesno združenje. Slednja lahko v imenu skupine kmetov sklene pogodbo s financerjem in prevzame določene naloge, kot so priprava skupne vloge in načrta upravljanja, administriranje, izvedba plačil in nadzor (Polman in sod., 2010).

Doseganje skupnih ciljev je mogoče spodbuditi tudi z nadgradnjo individualnih pogodb s skupinskim bonusom (*agglomeration bonus*). V tem primeru kmet prejme dodatno plačilo, če se v ukrep vključijo zemljišča, ki so v lasti sosednjih kmetov (mejašev) ali pa določen obseg zemljišč na širše opredeljeni prostorski enoti (npr. krajevna skupnost ali vodovarstveno območje). Ukrep pa je lahko zasnovan tudi po načelu »vse ali nič«. To pomeni, da se celotno plačilo oziroma izvajanje ukrepa aktivira le pod pogojem, da se doseže opredeljeni obseg zemljišč na območju, kar se v literaturi imenuje skupinsko plačilo (*agglomeration payment*) (Wätzold in Drechsler, 2014).

Z namenom koordinacije ukrepanja se v proces poleg financerja in kmetov lahko vključijo tudi druge organizacije, ki na lokalni ravni prevzamejo določene naloge pri upravljanju ukrepa, kot so nadzor nad izvajanjem, svetovalna podpora ali sklepanje pogodb v imenu financerja (Polman in sod., 2010). Običajno gre za okoljske nevladne organizacije (NVO), lokalne skupnosti in uprave zavarovanih območij, redkeje pa za privatne akterje (npr. podjetja s koncesijo za oskrbo s pitno vodo) z močnim interesom za doseganje okoljskih ciljev in kapacitetami za koordinacijo kmetov na območju. Na ta način financer upravljanje ukrepa prenese na lokalno raven, kjer je doseganje cilja v skupnem interesu večjega števila deležnikov (OECD, 2013; Westerink in sod., 2017).

Zadnji tip zasnov je oddaja zemljišč v upravljanje. V tem primeru financer ali druga pooblaščenca organiza-

Preglednica 2: Tipologija kmetijsko-okoljskih ukrepov glede na način sklepanja pogodb in koordinacijo ukrepanja (prirejeno po OECD, 2013; Polman in sod., 2010; Wätzold in Drechsler, 2014)

Table 2: Typology of agri-environmental measures according to the contracting approach and coordination of actions (based on OECD, 2013; Polman et al., 2010; Wätzold in Drechsler, 2014)

Tip zasnove	kategorija	glavne značilnosti in način sklenitve pogodbe
komunikacijske aktivnosti	informiranje in ozaveščanje	Financer z upravičenci ne sklene formalnih dogovorov, temveč z informiranjem spodbuja izvedbo ukrepov ali pospešuje izmenjavo izkušenj med kmeti.
individualne pogodbe	individualne pogodbe	Individualna pogodba med financerjem in upravičencem brez obveznosti na področju koordiniranega ukrepanja.
	individualne pogodbe s skupnim bonusom	Individualna pogodba z možnostjo dodatnega plačila, če upravičenci dosežejo določen skupen cilj.
skupno delovanje	skupno delovanje s pomočjo posrednika	Zunanja organizacija (NVO, vladna agencija ipd.) prevzame vlogo posrednika na lokalnem nivoju in v imenu financerja sklepa pogodbe z upravičenci in koordinira njihovo delovanje.
	skupno delovanje s pomočjo skupne organizacije kmetov	Kmetje tvorijo pravno osebo (npr. zadrugo), ki v njihovem imenu sklene pogodbo s financerjem in na podlagi dogovorjenih pravil koordinira njihovo delovanje.
formalni upravljalec	oddaja zemljišč v upravljanje	Financer prevzame lastništvo zemljišč na območju in sklepa individualne ali skupinske pogodbe z upravičenci tako, da ti z zemljišči upravljajo pod določenimi pogoji.

cija postane formalni upravljalec s prevzemom lastništva nad zemljišči, ki so ključna za doseganje okoljskega cilja, in nato pod določenimi pogoji prenese upravljanje na zainteresirane kmete. Pogodba lahko predvideva plačilo najemnine s strani kmeta, brezplačno upravljanje ali pa plačilo storitev kmetu s strani lastnika zemljišč (Polman in sod., 2010). Možno je tudi, da formalni upravljalec s kmeti, ki so lastniki zemljišč na ciljnem območju, zamenja zemljišča v svoji lasti, ki se nahajajo izven ciljnega območja (OECD, 2013). Tipični primeri takšnih upravljalcev so javni skladi in uprave zavarovanih območij, ki imajo v upravljanju kmetijska zemljišča v državni lasti, ali zasebne ustanove, druge NVO in podjetja, ki so odkupila ali drugače pridobila lastništvo nad okoljsko ali naravovarstveno pomembnimi območji (Polman in sod., 2010).

3.2.2 Pregled izvajanja v Evropi

Skupna kmetijska politika v programskem obdobju 2014–2020 omogoča zasnovo ukrepov v obliki skupnega delovanja (*collective action*) (Evropska komisija, 2014). Kljub temu se pogodbe v okviru KOP v večini držav članic EU trenutno sklepajo individualno (ENRD, 2019).

Nizozemska je najbolj znana članica EU, ki je pri zasnovi kmetijsko-okoljskih ukrepov uporabila skupno delovanje s pomočjo organizacij kmetov. Sistem, ki ga razvijajo že več kot 20 let, trenutno temelji na okrog 40 registriranih okoljskih združenj ali drugih pravnih ose-

bah, ki so jih ustanovili kmetje in so upravičene do sodelovanja v KOP (Ministry of Economic Affairs, 2016). V drugih državah se organizacije kmetov kot upravičenke v KOP pojavljajo zgolj v redkih primerih ukrepov (npr. v Franciji, italijanski deželi Marke in Veliki Britaniji). V Franciji so za večino KOP vzpostavili prilagojeno zasnovo skupnega delovanja preko posrednika, ki je nekoliko podoben sistemu LEADER. Deležniki s pomočjo lokalnega koordinatorja pripravijo in na javnih pozivih oddajo lokalne kmetijsko-okoljske projekte, ki so nato podlaga za izvajanje ukrepov na posameznih območjih. Lokalni koordinator, ki je odgovoren za njihovo pripravo, kasneje sodeluje tudi pri komuniciranju in svetovanju kmetom (ENRD, 2018, 2019).

V Švici je zanimiv primer zasnove individualnih pogodb s skupinskim bonusom, ki je bil vzpostavljen leta 2001 (*Network bonus scheme*). Kmetje poleg osnovnega plačila, ki ga prejmejo v sistemu okoljskih kompenzacijskih plačil, lahko prejmejo dodatno plačilo, če sodelujejo v lokalnem projektu mreženja, namenjenem izboljšanju povezanosti med habitati na območju. Verjetno gre za edini primer tega tipa zasnove v Evropi (Krämer in Wätzold, 2018), čeprav gre glede na način upravljanja morda bolj za primer skupnega delovanja.

Drugi primeri zahtevnejših zasnov kmetijsko-okoljskih ukrepov na področju koordinacije ukrepanja se v Evropi zaenkrat financirajo iz državnih ali lokalnih proračunov in v okviru privatnih shem (priloga) (OECD, 2013). Vsebinsko ukrepi naslavlajo tako okoljevarstve-

ne (zlasti varstvo voda) kot tudi naravovarstvene cilje (ENRD, 2018; OECD, 2013; Westerink in sod., 2017).

3.2.3 Primerjava in uporabnost različnih tipov

Čeprav individualne pogodbe praviloma ne določajo posebnih pravil glede sodelovanja z drugimi kmeti, lahko financer tudi s takšno zasnovo do določene mere koordinira ukrepanje, in sicer z določitvijo pogojev, upravičenih območij in načinom izbora med upravičenci. Ker pa večina odločitev glede vpisa zemljišč ostane v rokah posameznih upravičencev, so te možnosti običajno omejene (Polman in sod., 2010). Okoljske probleme, ki zahtevajo koordinirano ukrepanje, je zato z individualnimi pogodbami praviloma mogoče rešiti le, če se v ukrep vključi veliko število kmetijskih gospodarstev, s čimer se na območju doseže kritično mejo površin. Da bi dosegli slednje, morajo biti tovrstni ukrepi za kmete še posebej atraktivni (Franks in Emery, 2013).

Skupno delovanje v primerjavi z individualnimi pogodbami načeloma omogoča uspešnejšo koordinacijo ukrepanja na ravni problemskega območja, zato se lahko s takšnim pristopom doseže tudi kompleksnejše okoljske cilje (Leventon in sod., 2017). Na strani upravičencev in financerja se lahko zmanjša administrativno breme in transakcijski stroški, saj posredniške ali skupne organizacije kmetov združujejo določene naloge, povezane s sodelovanjem in upravljanjem (Prager, 2015). Poleg tega je lahko zaradi ekonomije obsega skupni prehod na okoljsko sprejemljivejše kmetijske prakse stroškovno učinkovitejši kot individualne naložbe (OECD, 2013).

Skupno delovanje praviloma spodbudi izmenjava znanja in sodelovanje med kmeti, s čimer se poveča socialni kapital skupnosti, pospeši nastajanje inovacij in izboljša pogajalski položaj in sodelovanje kmetov ter drugih deležnikov pri snovanju ukrepov (Westerink in sod., 2017). V tovrstnih sistemih se praviloma vzpostavi intenzivnejši dialog med kmeti in drugimi deležniki, s čimer se poveča možnost za doseg soglasja o skupnih ciljih in oblikovanje lokalnim razmeram bolj prilagojenih ukrepov (ENRD, 2018). Kljub številnim oviram za sodelovanje (Riley in sod., 2018) raziskave kažejo, da so kmetje načeloma pripravljeni na skupno delovanje, če je to zasnovano na preprost način (McKenzie in sod., 2013). Takšna zasnova pa verjetno najbolje deluje pod pogojem, da je formiranje skupnih organizacij kmetov tudi pogoj za sodelovanje v ukrepu (Franks in Emery, 2013).

Vzpostavitev skupnega delovanja v kmetijsko-okoljskih ukrepih je zahteven proces, ki glede na obstoječe izkušnje za uveljavitev potrebuje več let (Mills in sod., 2011; Westerink in sod., 2017). Pred izbiro takšne zasnove je zato treba dobro raziskati okoljski problem

in socio-ekonomske značilnosti območja. Skupno delovanje je smiselno spodbujati, ko razsežnosti okoljskega problema presegajo zmožnosti ukrepanja na ravni posameznih kmetijskih gospodarstev in kadar med lokalnimi deležniki obstaja interes za skupno reševanje problema. Uspešnost te zasnove je namreč močno povezana s časom in sredstvi, ki so jih deležniki pripravljeni in zmožni investirati v njegovo vzpostavitev in upravljanje (Prager, 2015). Več avtorjev izpostavlja tudi pomen lokalnega pobudnika, ki sproži in kasneje vodi proces povezovanja, na območju pa deluje kot motivator in stičišče informacij (ENRD, 2018; Rac in sod., 2020).

Za vzpostavitev takšnih shem je potrebno stabilno in podporno politično okolje, saj v primeru nenehnega spreminjanja razvojnih usmeritev in instrumentov kmetijske politike zaupanja med deležniki ni mogoče vzpostaviti. Ker je treba vzpostaviti sodelovanje med akterji in preseči različne ovire, imajo ti ukrepi na začetku običajno višje transakcijske stroške kot v fazi zrelosti, zato so vsaj v začetni fazi vzpostavljanja koristni dodatni podporni ukrepi, ki takšne stroške nadomestijo (OECD, 2013).

3.3 CILJANJE IN IZBOR UPRAVIČENCEV

3.3.1 Opredelitev in tipologija zasnov

Kmetijsko-okoljski ukrepi naj bi bili zasnovani čim bolj stroškovno učinkovito, kar pomeni, da se okoljski cilj skuša doseči s čim manj sredstvi, hkrati pa je razmerje med mejno koristjo in mejnimi stroški njihove izvedbe čim bolj uravnoteženo. Na ravni posameznih kmetijskih gospodarstev to pomeni doseganje okoljskih učinkov z minimalnimi stroški, na ravni območij pa, da so okoljski cilji doseženi z minimalnimi stroški za kmetijska gospodarstva in z optimalno porazdelitvijo okoljskega napora med njimi (OECD, 2010).

Iz slednje zahteve izhaja ključni problem načrtovanja stroškovno učinkovitih KOP, saj se kmetijska gospodarstva med seboj razlikujejo tako po vplivu na okolje kot tudi po stroških, ki jih imajo z izvajanjem okoljskih ukrepov. Nekatera kmetijska gospodarstva imajo na primer svoja zemljišča neposredno ob vodotokih, zato je njihov vpliv na kakovost voda večji kot pri kmetijskih gospodarstvih z bolj oddaljenimi zemljišči. Njihov napor, ki je potreben za doseganje enakega vpliva na okolje, je zato večji, kar je smiselno upoštevati pri razporejanju zahtevnosti obvez v različnih ukrepih. Po drugi strani se kmetijska gospodarstva razlikujejo tudi v svoji proizvodni in ekonomski strukturi, zato imajo z izvedbo istega ukrepa lahko različne stroške. Če torej financer na območju razpiše ukrep z enakimi obveznostmi in plačilom za vsa kmetijska gospodarstva, bo najverjetneje prišlo do

nepotrebne obremenitve kmetij z majhnim vplivom na okolje in preplačila tistih, ki imajo nizke stroške z izvajanjem ukrepa. Po drugi strani kmetijska gospodarstva z okoljsko najbolj problematičnimi zemljišči in višjimi stroški v ukrepu najverjetneje sploh ne bodo sodelovala, saj zanje ne bo dovolj privlačen (OECD, 2010).

V procesu snovanja kmetijsko-okoljskih ukrepov je zato treba nasloviti prostorsko in ekonomsko heterogenost kmetijskih gospodarstev, kar je še posebej zahtevno, ker med financerjem in upravičenci obstaja informacijska asimetrija. Financer namreč običajno pri odločanju nima tako podrobnih podatkov o posameznem kmetijskem gospodarstvu kot lastnik, ki je o stanju svoje kmetije in stroških, povezanih z njenim upravljanjem, praviloma bolje informiran. Določene informacije so tako financerju skrite, zato lahko pri izboru upravičencev pride do napačne izbire (*adverse selection*), saj se bodo za sodelovanje odločala predvsem kmetijska gospodarstva, pri katerih se obveznosti v ukrepu ne razlikujejo bistveno od njihovega obstoječega načina pridelave in imajo torej z ukrepom nizke stroške (Latacz-Lohmann in Schilizzi, 2005). To z vidika doseganja okoljskih ciljev ni zaželeno, saj takšen ukrep nima veliko dodatnosti (*additionality*), tj. primerljive učinke bi lahko dosegli tudi brez ukrepanja (FAO, 2011).

Pri snovanju kmetijsko-okoljskih ukrepov se kot odgovor na problem heterogenosti kmetijskih gospodarstev uporablja različne načine ciljanja (*targeting*) in izbora upravičencev (*enrolment screening*). S tem se opredeli območja, kmetijska gospodarstva ali zemljišča,

ki so pomembni za doseganje okoljskega cilja, in nato diferencira zahtevnost obveznosti in višino plačil glede na njihove značilnosti. Financer lahko to naredi z zbiranjem podrobnih podatkov o stanju okolja na območju in ekonomiki posameznih kmetijskih gospodarstev, vendar je to povezano z dodatnimi stroški. Druga možnost je vzpostavitev mehanizmov, s katerimi se kmete spodbudi, da ob vpisu v ukrep tovrstne informacije razkrijejo sami (preglednica 3) (OECD, 2010).

Prostorsko ciljanje (*spatial targeting*) izvajanje ukrepov usmerja na najbolj ranljiva ali pa na najbolj primerna območja in zemljišča, s čimer naj bi se doseglo čim boljše razmerje med okoljskimi učinki in stroški (Uthes in sod., 2010). Ciljanje lahko temelji na opredelitvi posebnih geografskih območij ali naravnih značilnosti (npr. npr. zavarovana območja, visokogorski, visokogorski pašniki ali povodje vodotoka), strukturnih značilnosti kmetijskih gospodarstev ali tipov pridelave (*structural targeting*) (npr. ekološko kmetovanje, prašičjereja ali trajni nasadi na terasiranih pobočjih) ali reševanju drugih specifičnih potreb, ki jih je mogoče prostorsko dobro opredeliti (npr. območje pojavljanja ogrožene vrste) (Evropska komisija, 2014; OECD, 2015). Poleg prostorske omejitve ukrepanja se lahko pri ciljanju upoštevajo tudi pričakovani stroški izpolnjevanja obveznosti. Namesto enotnega plačila na vseh ciljnih območjih se tako lahko uvede heterogena plačila, ki upoštevajo razlike v razmerah na posameznih območjih ali med njimi (Wätzold in Drechsler, 2005).

Financer lahko okoljsko prioritetenost in stroške izvajanja ukrepov na posameznih zemljiščih pridobi tudi

Preglednica 3: Tipologija kmetijsko-okoljskih ukrepov glede na način ciljanja in izbora upravičencev

Table 3: Typology of agri-environmental measures according to the targeting approach and enrolment screening

Tip zasnove	kategorija	glavne značilnosti
shema s splošnim vpisom	splošni vpis upravičencev	Ukrep se izvaja na širokem ali celotnem območju delovanja financerja. Postopek izbora upravičencev ni predviden, lahko pa je posredno vključen z opredelitvijo obveznosti v ukrepu.
prostorsko ciljanje	pričakovani okoljski učinki	Opredelijo se prioriteta območja, na katerih je mogoče sodelovati v ukrepu, ali tipi kmetijskih gospodarstev, za katere se pričakuje, da lahko močno prispevajo k uresničitvi okoljskega cilja. Plačilo je enotno za vse upravičence.
	pričakovani stroški izpolnjevanja obveznosti	Opredelijo se upravičena območja ali tipi kmetijskih gospodarstev. Pri izračunu višine plačil se upošteva različnost razmer na ali med posameznimi območji ali skupinami kmetijskih gospodarstev, zato so plačila heterogena.
sistem izbora med upravičenci	vsebinski izbor	Zainteresirani upravičenci podajo ponudbe (npr. okoljske programe za kmetijsko gospodarstvo ali območje), ki jih financer presodi na podlagi vsebinskih kriterijev. Izbere se ponudbe, ki dosežejo minimalno število točk ali po vrsti do porabe sredstev.
	okoljske dražbe	Zainteresirani upravičenci oddajo ponudbe, ki vključujejo tudi ponudbeno ceno. Financer izbere najbolj ugodne ponudnike glede na razmerje med okoljskim učinkom in ceno.

neposredno od kmetijskih gospodarstev s pomočjo izbora ponudb upravičencev. V tem primeru zainteresirani upravičenci na dogovorjen način oddajo ponudbe, med katerimi nato financer izbira glede na razpoložljiva sredstva. Če izbor temelji zgolj na vsebinskih oziroma okoljskih kriterijih (*performance-based screening*), so za financiranje izbrane ponudbe, ki presežejo določen prag kakovosti (npr. število točk), ali pa se glede na rezultate ocenjevanja oblikuje lista upravičencev, ki so izbrani po vrsti do porabe sredstev (OECD, 2010).

Druga možnost je uvedba okoljske ali naravovarstvene dražbe (*environmental* ali *conservation auction*), na kateri se pri izboru najbolj ugodnih ponudnikov poleg okoljskih učinkov upošteva tudi ponudbeno ceno. Upravičenec mora zato pri oddaji ponudbe tehtati med višino prejetega plačila in verjetnostjo izbora, saj se v primeru previsoke ponudbene cene lahko zgodi, da izpade iz financiranja (Uthes in Matzdorf, 2013). Okoljske dražbe so lahko zasnovane kot razlikovalne zaprte dražbe (*discriminatory sealed-bid auction*), na katerih so izbrani najbolj ugodni ponudniki, ki prejmejo plačilo v skladu s svojo podano ponudbo. Druga možnost so zaprte dražbe z enotno ceno (*uniform-price sealed-bid auction*), ki potekajo tako, da vsi izbrani ponudniki prejmejo enotno plačilo, ki je enako bodisi najnižji izbrani bodisi najvišji zavrtni ponudbeni ceni (Latacz-Lohmann in Schilizzi, 2005).

Pri zasnovi okoljskih dražb so pomembne tudi druge značilnosti. Dražba ima lahko vnaprej omejen obseg sredstev, ki so na voljo za ukrep (*budget-constrained auction*), ali pa se ponudnike izbira dokler se ne doseže določen okoljski cilj ali ciljna vrednost (*target-constrained auction*). Financer se mora tudi odločiti, ali bo opredelil »pridržno ceno« (*reserved price*), ki jo razumemo kot najvišjo možno plačilo na enoto okoljskega učinka ali na površino, ki jo je pripravljen plačati, in ali bo to informacijo razkril pred oddajo ponudb (Latacz-Lohmann in Schilizzi, 2005). Vse omenjene značilnosti vplivajo na vedenje ponudnikov, zato je treba pravila dražbe prilagoditi posameznemu okoljskemu problemu in družbenem okolju.

3.3.2 Pregled izvajanja v Evropi

V državah članicah EU so različne oblike ciljanja ukrepov uveljavljen pristop k snovanju kmetijsko-okoljskih ukrepov (Uthes in Matzdorf, 2013). Poglobljenih vrednotenj in raziskav na tem področju ni, je pa Evropska mreža za podeželje (ENRD, 2019) v preliminarnem pregledu izvajanja KOP v programskem obdobju 2014–2020 ocenila, da najbolj ciljane ukrepe izvajajo v petih državah članicah (Estonija, Francija, Irska, Nizozemska

in Velika Britanija). Enajst držav članic je uporabilo predvsem različne oblike posrednega ciljanja (npr. s pomočjo opredelitve prioritarnih območij), medtem ko so za deset držav članic, vključno s Slovenijo, ocenili majhno ciljnost ukrepov, saj se ti praviloma izvajajo na območju celotnega ozemlja države. Ciljanje so države običajno izvedle z opredelitvijo ciljnih območij za reševanje specifičnih okoljskih problemov, geografskih območij izvajanja in upravičenih tipov kmetijskih gospodarstev.

Države članice morajo razlike med posameznimi območji in proizvodnimi praksami upoštevati tudi v izračunih višine plačil za ukrepe ali v nasprotnem primeru utemeljiti, zakaj to ni potrebno (Evropska komisija, 2014), vendar pregled, v kolikšni meri in na kakšen način države v izračunih upoštevajo pričakovane stroške izpolnjevanja obveznosti, ni na voljo.

Nekatere države članice EU so vzpostavile določene kriterije za izbor upravičencev, ki so najpogosteje vezani na območja Natura 2000 in območja, ki so v skladu z Okvirno vodno direktivo opredeljena kot občutljiva zaradi onesnaževanja z nitrati (ENRD, 2019). Na Malti imajo tako pri izboru upravičencev prednost tisti kmetje, ki se nahajajo na območjih Natura 2000, ki se prijavijo kot skupina kmetov in ki jih potrdi organizacija, ki je na lokalni ravni odgovorna za doseganje okoljskih ciljev problemskega območja. Podobno poteka tudi v nekaterih italijanskih deželah, na Portugalskem pa imajo prednost kmetje, ki se udeležijo usposabljanj. V nekaterih drugih državah se izbor upravičencev s tovrstnimi kriteriji aktivira le v primeru, da pride do pomanjkanja sredstev (Ciper, Francija, Grčija in nekatere italijanske dežele).

Uporaba okoljskih dražb v kmetijsko-okoljskih ukrepih je v evropskem prostoru razmeroma redka. Sheme, ki vključujejo veliko število površin in upravičencev, se izvajajo samo v ZDA (*Conservation Reserve Program*) in Avstraliji, medtem ko je v Evropi uporaba dražb omejena na manjše programe in pilotne sheme v Nemčiji, Veliki Britaniji in na Finskem (Iho in sod., 2014; Lundberg in sod., 2018; Rolfe in sod., 2017).

3.3.3 Primerjava in uporabnost različnih tipov

Prostorsko ciljanje in izbor upravičencev je v okviru kmetijsko-okoljskih ukrepov smiselno uporabiti, ko obstaja opazna heterogenost med območji ali med upravičenci v smislu njihovega vpliva na okolje in stroškov z izvajanjem ukrepov (FAO, 2011). V takšnih primerih so tovrstne zasnove lahko bolj stroškovno učinkovite, poleg tega imajo ukrepi z enotnimi plačili lahko tudi bistveno manjše okoljske učinke (Armsworth in sod., 2012).

Po drugi strani več avtorjev opozarja na problem transakcijskih stroškov, saj so za izvajanje zahtevnejših

zasnov običajno potrebne podrobnejše podatkovne zbirke in s tem povezani dodatni stroški za administracijo ukrepa (Palm-Forster in sod., 2016; Uthes in sod., 2010). Prevelika diferenciacija med kmetijskimi gospodarstvi lahko povzroči tudi negativen odziv upravičencev, saj okoljsko uspešnejša gospodarstva v takšnem sistemu lahko prejemajo nižja plačila (Uthes in Matzdorf, 2013). Vpeljava ciljanja ali sistema izbora običajno do določene mere spremeni porazdelitev sredstev med prejemniki, kar lahko povzroči trenja med deležniki (Uthes in sod., 2010). Problematična pa je lahko tudi preveč toga opredelitev upravičenih območij, še posebej če so v ozadju premalo natančni podatki ali zbirke z veliko napakami (Uthes in Matzdorf, 2013).

Izbor med upravičenci je smiselno uporabiti takrat, ko zanimanje upravičencev za sodelovanje v ukrepu presega razpoložljiva sredstva, kar še posebej velja za okoljske dražbe (OECD, 2010). Prednosti dražbe v primerjavi z ukrepi z enotnim plačilom so, da bolje naslavlja problem informacijske asimetrije, saj kmetje ob oddaji ponudbe predlagajo tudi višino plačila, za katero ocenjujejo, da je ustrezna za njihovo kmetijo, seveda pod pogojem, da je dražba ustrezno zasnovana. Prav tako so bolj stroškovno učinkovite, ker z omogočanjem konkurence ponudnike spodbujajo, da ponudijo ceno, ki je bližje njihovim oportunitetnim stroškom, zato se zmanjša izguba sredstev. Prednost dražb je lahko tudi v njihovi večji družbeni sprejemljivosti, saj sredstva dobijo najbolj ugodni ponudniki (Latacz-Lohmann in Schilizzi, 2005).

Burton in Schwarz (2013) omenjata, da bi okoljske dražbe v rezultatskih shemah lahko uspešno naslovile problem izračuna plačil. Kljub usmerjenosti rezultatskih shem v nagrajevanje rezultatov namreč ta večinoma še vedno temelji na standardiziranem pristopu ocene višjih stroškov oziroma nižjih prihodkov zaradi izvedbe nadstandardnih kmetijskih praks. KOP so namreč v skladu z leta 1994 sprejetim Sporazumom o kmetijstvu Svetovne trgovinske organizacije (WTO) uvrščena v t.i. zeleno škaflo (*green box*) kmetijskih podpor, za katere velja, da naj bi povzročale minimalno izkrivljanje mednarodnih trgov (Huige idr. 2010). Omenjeni sporazum okoljska plačila opredeljuje kot nadomestilo za dodatne stroške in izpad dohodka, ki nastanejo zaradi vključitve proizvajalcev v državne okoljske ali naravovarstvene programe. To načelo je zato v okviru SKP osnova za izračun KOP, ki po trenutno veljavni zakonodaji lahko vključujejo nadomestilo za dodatne stroške, izpad dohodka in transakcijske stroške, ki so povezani z izvajanjem in sodelovanjem v ukrepu, v določenih primerih pa tudi oportunitetne stroške (Evropska komisija 2014).

Okoljske dražbe načeloma niso primerne za okoljske probleme, ki se pojavljajo na majhnih območjih, saj je ključno, da se zagotovi zadostno število ponudb in po-

sledična konkurenca. Slabost okoljskih dražb je strateško vedenje ponudnikov, saj se kmetijsko-okoljske pogodbe tipično sklepajo za obdobje nekaj let. Dražbe je zato treba ponavljati, s čimer imajo kmetje možnost, da se učijo iz izkušenj s predhodnimi krogi in ustrezno prilagajajo svoje ponudbe. S tem se zmanjšuje stroškovna učinkovitost sheme, zato naj financer ne bi razkrival podatkov o ponujenih zneskih ter številu oddanih in izbranih ponudb, prav tako je smiselno v vsakem krogu nekoliko spremeniti pravila, s čimer se ohranja negotovost pri ponudnikih (OECD, 2010). Pomembne so tudi strukturne razlike, saj so bili v pilotni dražbi na Finskem za sodelovanje bolj zainteresirani profesionalni kmetje iz večjih kmetijskih gospodarstev, manj pa starejši in manj izobraženi kmetje (Grammatikopoulou in sod., 2012).

4 SKLEPI IN PRIPOROČILA ZA PRIHODNJO KMETIJSKO-OKOLJSKO POLITIKO

4.1 SNOVANJE KMETIJSKO-OKOLJSKIH UKREPOV IN DEJAVNIKI USPEHA

Uveljavljanje strateškega načrtovanja Skupne kmetijske politike po letu 2021 v državah članicah EU vključuje tudi pripravo celovitega načrta ukrepanja na področju varstva okolja in narave in zahteva nov razmislek o vsebini in zasnovi kmetijsko-okoljskih ukrepov (Evropska komisija, 2018). Načrtovanje KOP je zahteven proces, v katerem je treba hkrati naslavljati različne okoljske cilje in upoštevati heterogenost naravnih, ekonomskih in socialnih razmer po območjih in kmetijskih gospodarstvih.

Kmetijsko-okoljske ukrepe je smiselno oblikovati, ko doseganje okoljskih ciljev zahteva prilagoditev kmetijskih praks v obsegu, ki presega osnovne okoljske standarde, in ko (višji) stroški, ki so povezani z določenim načinom kmetovanja, niso ustrezno ovrednoteni na trgu. Ključni kriteriji pri izboru ustrezne zasnove ukrepa vključujejo (Herzon in sod., 2018; OECD, 2010):

- okoljsko uspešnost (zmožnost ukrepa, da bo dosegel zastavljene cilje),
- stroškovno učinkovitost (razmerje med koristjo in stroški ukrepa),
- kapacitete institucij, podatkovna podprtost in obseg transakcijskih stroškov, povezanih z upravljanjem ukrepa,
- informiranost in usposobljenost upravičencev,
- posredne koristi in stroške ukrepanja na druge cilje kmetijske in okoljske politike in
- pravičnost v smislu poštene porazdelitve koristi in stroškov med proizvajalci, potrošniki in davkoplačevalci.

V zadnjih dveh desetletjih so države OECD testirale

Preglednica 4: Uporabnost izbranih tipov kmetijsko-okoljskih ukrepov
Table 4: Applicability of the selected types of agri-environmental measures

Rezultatske in mešane sheme	Skupno delovanje	Sistem izbora med upravičenci
<ul style="list-style-type: none"> potrebno je nadaljnje ohranjanje ugodnega stanja območja (kmetje imajo izkušnje s primernimi kmetijskimi praksami), mogoče je natančno opredeliti okoljske cilje in izbrati enostavno merljive kazalnike, med deležniki je mogoče vzpostaviti dovolj zaupanja, da je odločanje o izvedbi ukrepov lahko deloma prepuščeno kmetom, kmetje so pripravljene sprejeti del tveganja za doseganje rezultatov. 	<ul style="list-style-type: none"> za uspešno naslavljanje okoljskega problema je potrebno koordinirano delovanje večjega števila kmetov, lokalni deležniki imajo interes in kapacitete za skupno reševanje problema in se strinjajo, da je to najbolj primeren pristop, obstaja dolgoročno stabilno in podporno politično okolje, ki omogoča vzpostavitev povezav in zaupanja med akterji. 	<ul style="list-style-type: none"> upravičenci se med seboj opazno razlikujejo po vplivu na okolje in stroških, ki jih imajo z izvajanjem ukrepa, interes za sodelovanje je večji od razpoložljivih sredstev, območje in število interesentov je dovolj veliko za nastanek konkurence med ponudniki, financer težko pridobi podatke o upravičencih, zato je podrobno načrtovanje ukrepov povezano z velikimi stroški, obstaja politična podpora izbiranju med upravičenci (plačila ne dobijo vsi, temveč samo tisti, ki najboljše izpolnjujejo kriterije).

različne zasnove ukrepov, s katerimi so skušali izboljšati njihovo stroškovno učinkovitost in uspešnost pri doseganju ciljev. V prispevku smo na podlagi pregleda literature in analize izbranih primerov ukrepov, ki se izvajajo v Evropi, razvili tipologijo kmetijsko-okoljskih ukrepov in analizirali njihove značilnosti, ki jih v zgoščeni obliki predstavljamo v Preglednici 4. To omogoča sistematičen pregled možnosti, ki so na voljo, in pripravo priporočil za načrtovanje prihodnje kmetijsko-okoljske politike.

Kmetijsko-okoljski ukrepi, ki se trenutno izvajajo v Evropi, so zelo raznoliki. Na podlagi pregleda literature in analize primerov v tem prispevku ocenjujemo, da je uspešnost ukrepa odvisna predvsem od izbora ustrezne zasnove in prilagojenosti lokalnemu okolju (Plieninger in sod., 2012). Po drugi strani analize kmetijsko-okoljskih ukrepov, še posebej tistih s kompleksnejšimi zasnovami, kažejo, da imajo uspešni ukrepi nekatere skupne značilnosti, ki so se postopoma oblikovale. Te so primerljive ne glede na izbrani tip zasnove, zato jih je mogoče posplošiti v ključne dejavnike uspešnosti kmetijsko-okoljskih ukrepov (Herzon in sod., 2018; Meyer in sod., 2015; O'Rourke in Finn, 2020; Westerink in sod., 2017; Zilans in sod., 2019):

- Dobra raziskanost in poglobljeno razumevanje okoljskega problema: Uspešni ukrepi se običajno razvijajo na območjih z dobro raziskanim ekološkim ali okoljskim ozadjem problema in poglobljenim razumevanjem družbenih značilnosti lokalnega okolja.
- Kmet v središču načrtovanja: Končni upravičenec je v uspešnih ukrepih manj administrativno obremenjen, ima več možnosti odločanja

glede načina izvedbe in bolje razume sistem in pomen ukrepanja.

- Zaupanje med deležniki in decentralizacija odločanja: Za vzpostavitev ukrepov je potrebno zaupanje med ključnimi deležniki in njihova vključitev v odločanje. V prvi vrsti gre za zaupanje med financerjem in kmeti, pomembno pa je tudi sodelovanje med kmeti in med različnimi deležniki, ki so vključeni v zasnovo in upravljanje ukrepa.
- Vključitev lokalnih in drugih deležnikov v načrtovanje in upravljanje: Pobudniki inovativnih ukrepov so pogosto zunanji deležniki, ki imajo dolgoročen interes za rešitev problema in kapacitete za sodelovanje pri upravljanju ukrepa.
- Prilagodljivo upravljanje in stabilna podpora politike: Kompleksni in uspešni kmetijsko-okoljski ukrepi nastajajo več desetletij, zato je potrebna dolgoročna podpora politike. Prepoznamo jo v strateških podpornih ukrepih, kot je spodbujanje ciljnih raziskav, pilotnih preizkusov in delovanja lokalnih organizacij, in vzpostavitvi odprtega okolja za preizkušanje novih rešitev in nadgradnjo ukrepov s pridobljenimi izkušnjami.

4.2 PRIPOROČILA ZA PRIHODNJE RAZISKAVE

Večina ukrepov z zahtevnejšimi zasnovami trenutno poteka v gospodarsko razvitejših državah v severnem in zahodnem delu Evrope (ENRD, 2019; Herzon in sod., 2018). Tu se pogosto izvajajo na območjih z razmeroma

razvitim kmetijstvom in v politično-ekonomskem okolju, kjer so varstvo okolja in narave pomembne družbene teme, zato obstaja tudi politična volja in nenehno prizadevanje za izboljšanje javnih politik na tem področju. Kljub prednostim novih zasnov KOP zato ostaja odprto vprašanje, ali bodo zasnove, ki temeljijo na rezultatskem pristopu, skupnem delovanju ali zahtevnejših sistemih izbora upravičencev, uspešne tudi v državah vzhodne in južne Evrope, vključno s Slovenijo (Herzon in sod., 2018; Vesterager in sod., 2016). Za številna območja v tej regiji so namreč značilne specifične razmere, ki vključujejo razdrobljeno zemljiško strukturo, majhna, ostarela in polprofesionalna kmetijska gospodarstva, slabo raziskano okoljske problematike ter neizkušenost in pomanjkanje kapacitet ključnih deležnikov za zahtevnejše oblike kmetijsko-okoljskih ukrepov (Gorton in sod., 2009; Sutcliffe in sod., 2015).

Uspešnost reševanja okoljskih ukrepov v kmetijskih ekosistemih je močno odvisna od usklajenega delovanja različnih deležnikov. Spreminjanje vzorcev sodelovanja med kmetijskimi gospodarstvi in med drugimi akterji na podeželju je kompleksen proces, ki se v Evropi dogaja že več desetletij (Riley in sod., 2018). Kmetijsko-okoljski ukrepi in drugi instrumenti kmetijske politike, ki se praviloma izvajajo v obliki individualnih pogodb, teh trendov do sedaj večinoma niso posebej naslavljali in izolirano delovanje kmetijskih gospodarstev verjetno še dodatno spodbujajo. Prihodnje raziskave in preizkušanje ukrepov bi zato moralo bolje nasloviti ključne ovire za sodelovanje, preizkušanje podpornih instrumentov in spodbujanje lokalnih organizacij, ki bi bile pooblašene za koordinacijo akterjev (Leventon in sod., 2017).

Ugodno podporno institucionalno okolje, v katerem poteka odločanje in načrtovanje KOP, je ključen predpogoj za razvoj bolj uspešnih ukrepov, vendar je to področje relativno slabo raziskano (Uthes in sod., 2010). Uvajanje bolj ciljnih in rezultatsko usmerjenih ukrepov bo verjetno zahtevalo večjo prerazdelitev sredstev, ki se upravičencem dodeljujejo v okviru obstoječih KOP. Načrtovanje kmetijsko-okoljske politike v praksi ne temelji samo na doseganju okoljskih ciljev, temveč je odvisno tudi od bolj prikritih ciljev reševanja dohodkovnega vprašanja kmetijstva, ki je vzvod za ves javni intervencionizem na tem področju (Egdell, 2000; McCarthy in sod., 2018). Ti zmanjšujejo uspešnost kmetijsko-okoljskih ukrepov in tudi uporabo zahtevnejših mehanizmov podpore, kot so rezultatski ukrepi in skupno delovanje (Zilans in sod., 2019). Večje učinkovitosti in uresničevanja ciljev varstva okolja in narave zato ni mogoče doseči brez sprememb preferenc in vrednotenja okoljskih ciljev s strani neposrednih uporabnikov ukrepov – kmetijskih gospodarstev. Splošno razumevanje in sprejemanje okoljskih ciljev s strani kmetov, njihovih organizacij in

celotnega kmetijskega institucionalnega sistema je zato po mnenju avtorjev nujen predpogoj za uveljavitev bolj ciljnih in uspešnejše kmetijske-okoljske politike.

4.3 UPORABA IN PRIMERNOST RAZLIČNIH ZASNOV UKREPOV V SLOVENIJI

V okviru nekaterih projektov so v zadnjih letih v Sloveniji potekali pilotni poskusi mešanih in rezultatskih shem (Žvikart in Debeljak, 2019). V raziskavi na dveh projektnih območjih v Sloveniji (Haloze in Kras) bi rezultatsko ali mešano zasnovo ukrepa za ekstenzivno rabo suhih travnišč izbralo 78 % potencialnih upravičencev, obstoječa zasnova ukrepa Posebni travniščni habitati (HAB) pa je ustrezala preferencam zgolj vsakega sedmega (15 %) anketiranega kmeta (Šumrada in sod., 2020c). V prihodnjem programskem obdobju bi bilo zato verjetno smiselno preizkusiti nekatere ukrepe z mešano ali rezultatsko zasnovo, pri čemer bi bili ti verjetno najbolj primerni na področju ohranjanja naravovarstveno pomembnega travinja in določenih ogroženih vrst (Šumrada in sod., 2020c). Pri tem je v upravljanje ukrepa smiselno močnejše vključiti tudi lokalne organizacije, kot so upravljavci zavarovanih območij, kmetijska svetovalna služba, lokalne akcijske skupine ter zainteresirane kmetijske in okoljske nevladne organizacije (O'Rourke in Finn, 2020; Rac in sod., 2020; Schomers in sod., 2015).

Na področju kmetijsko-okoljskih ukrepov v Sloveniji trenutno nimamo veliko izkušenj s koordiniranim in skupnim delovanjem upravičencev, čeprav v okviru nekaterih operacij lahko sodeluje več kmetijskih gospodarstev (npr. Planinska paša) (MKGP, 2017). Problem sodelovanja med kmetijskimi gospodarstvi na različnih področjih je bil v Sloveniji že večkrat izpostavljen (Erjavec in sod., 2018), vendar so razlogi za odklanjanje kmetov za sodelovanje, še posebej na področju sodelovanja v okoljskih ukrepih, slabo raziskani (Slovenec, 2019). Čeprav tovrstnih ukrepov zato na širših območjih še ni smotrno uvajati, pa potrebe po bolj koordiniranem pristopu k reševanju okoljskih problemov obstajajo in so bili kot izziv izpostavljeni tako s strani odločevalcev kot deležnikov (Erjavec in sod., 2018). Na manjših območjih bi bilo zato smiselno raziskati in preizkusiti pripravljenost za večje sodelovanje med akterji, kar bi v začetku lahko potekalo predvsem na ravni pilotskih projektov.

Slovenija je v preteklosti že poskušala izboljšati prostorsko ciljnost nekaterih kmetijsko-okoljskih ukrepov z opredelitvijo upravičenih območij in diferenciacijo plačil, in sicer predvsem na področju ohranjanja ekstenzivne rabe travinja (MKGP, 2017). Evalvacija izvajanja teh ukrepov kaže, da to ni bilo dovolj uspešno (Kaligarič in sod., 2019). V obdobju 2014–2020 so bile sicer pripra-

vljene podrobnejše prostorske podlage, vendar prostorsko ciljanje ostaja šibkost obstoječih kmetijsko-okoljskih ukrepov v Sloveniji. To potrjuje tudi primerjalna analiza z drugimi državami članicami EU (ENRD, 2019). Ob upoštevanju pritiska po porabi sredstev kmetijske politike za druge namene bi bilo prostorsko ciljanje smiselno uvesti tudi pri ukrepih na drugih tipih rabe tal (njivske površine in trajni nasadi). S tem bi se verjetno izboljšala njihova rezultatska naravnost. Na področju naravovarstvenih ukrepov je po drugi strani treba odpraviti neskladja med prostorskimi sloji, na katerih so opredeljene upravičene površine, in dejanskim stanjem v naravi (Kaligarič in sod., 2019). To je mogoče bodisi z izboljšanjem podatkovnih zbirk bodisi z razmislekom o alternativnih pristopih k določitvi površin.

Z izvajanjem izbora upravičencev z vsebinskim izborom med programi aktivnosti ali okoljskimi dražbami v okviru slovenske kmetijsko-okoljske politike v Sloveniji še nimamo izkušenj, pojavljajo se šele prve raziskave možnosti (Juvančič in sod., 2018). Gre za precej zahtevne tipe zasnov, ki verjetno presegajo trenutne potrebe in kapacitete. Poleg tega struktura kmetijstva z majhnimi in razdrobljenimi kmetijskimi gospodarstvi in s pretežno ostarelo in manj izobraženo delovno silo (Erjavec in sod., 2018) verjetno ne omogoča ustreznih razmer, da bi tovrstni ukrepi lahko dosegli kritično maso in domet uporabe (Grammatikopoulou in sod., 2012; Latacz-Lohmann in Schilizzi, 2005).

Zaključujemo z oceno, da v Sloveniji obstaja še precej možnosti za izboljšanje uspešnosti kmetijsko-okoljskih ukrepov (Kaligarič in sod., 2019; Slabe-Erker in sod., 2017; Šumrada in sod., 2020a, 2020b), vključno s smiselnimi nadgradnjami obstoječe zasnove shem s predpisanimi praksami. Podobno kot druge nove države članice EU tudi Slovenija na področju snovanja rezultatsko naravnanih in prostorsko ciljnih ukrepov trenutno še precej zaostaja v primerjavi s severnim in zahodnim delom Evrope (Herzon in sod., 2018). V okviru kmetijske politike je zato smiselno nadaljevati s pilotnimi poskusi in raziskavami, ki so se na projektni ravni pričeli v zadnjih letih. Eden od ključnih izzivov pri njihovem uvajanju pa bo tudi razvoj podpornega institucionalnega okolja, ki je močno odvisen od okrepitev zavedanja in sprejemljivosti vprašanj varstva narave in okolja pri vseh deležnikih, vključenih v slovensko kmetijsko politiko.

5 ZAHVALE

Prispevek je nastal v okviru Ciljnega raziskovalnega projekta (CRP V4-1814) Analitične podpore za večjo učinkovitost in ciljnost kmetijske politike do okolja in narave v Sloveniji in programa Ekonomika agroživilstva

in naravnih virov (P4-0022) s finančno podporo Javne agencije za raziskovalno dejavnost in Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

6 VIRI

- Allen, B., Hart, K., Radley, G., Tucker, G., Keenleyside, C., Oppermann, R., Underwood, E., Menadue, H., Poux, X., Beaufoy, G., Herzon, I., Povellato, A., Vanni, F., Pražan, J., Hudson, T., & Yellachich, N. (2014). *Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement. Report Prepared for the European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046* (str. 167). Institute for European Environmental Policy. <https://ieep.eu/publications/results-based-agri-environment-schemes-new-report-and-guidance-handbook-available>
- Alliance Environment. (2019). *Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity*. Final Report. Evropska komisija, Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja. Pridobljeno s https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/ext-eval-biodiversity-final-report_2020_en.pdf
- Armsworth, P. R., Acs, S., Dallimer, M., Gaston, K. J., Hanley, N., & Wilson, P. (2012). The cost of policy simplification in conservation incentive programs. *Ecology Letters*, 15(5), 406–414. <https://doi.org/10.1111/j.1461-0248.2012.01747.x>
- Batáry, P., Báldi, A., Kleijn, D., & Tscharntke, T. (2011). Landscape-moderated biodiversity effects of agri-environmental management: A meta-analysis. *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences*, 278(1713), 1894–1902. <https://doi.org/10.1098/rspb.2010.1923>
- Batáry, P., Dicks, L. V., Kleijn, D., & Sutherland, W. J. (2015). The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management. *Conservation Biology*, 29(4), 1006–1016. <https://doi.org/10.1111/cobi.12536>
- Berkhout, P., van Doorn, A., & Schrijver, R. (2018). *Targeted payments for services delivered by farmers: Possible approaches. Report 2018-052* (str. 38). Wageningen Economic Research. <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/538061>
- Bertke, E., Klimek, S., & Wittig, B. (2008). Developing result-orientated payment schemes for environmental services in grasslands: Results from two case studies in North-western Germany. *Biodiversity*, 9(1–2), 91–95. <https://doi.org/10.1080/14888386.2008.9712893>
- Birge, T., & Herzon, I. (2019). Exploring cultural acceptability of a hypothetical results-based agri-environment payment for grassland biodiversity. *Journal of Rural Studies*, 67, 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.02.006>
- Birge, T., Toivonen, M., Kaljonen, M., & Herzon, I. (2017). Probing the grounds: Developing a payment-by-results agri-environment scheme in Finland. *Land Use Policy*, 61, 302–315. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.11.028>
- Boulton, A., Lockett, R., & Seymour, T. (2013). *A review and evaluation of collaborative landscape-scale management initiatives*. Commissioned Report no. 598. Scottish Natural He-

- ritage. Pridobljeno s www.nls.uk/e-monographs/2013/598.pdf
- Buller, H., Wilson, G. A., & Höll, A. (Ur.). (2000). *Agri-environmental Policy in the European Union*. Ashgate Publishing.
- Burton, R. J. F., & Schwarz, G. (2013). Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change. *Land Use Policy*, 30(1), 628–641. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.05.002>
- Chobotová, V. (2013). The role of market-based instruments for biodiversity conservation in Central and Eastern Europe. *Ecological Economics*, 95, 41–50. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2013.08.007>
- Colombo, S., & Rocamora-Montiel, B. (2018). Result-oriented Agri-Environmental Climate Schemes as a means of promoting climate change mitigation in olive growing. *Outlook on Agriculture*, 47(2), 141–149. <https://doi.org/10.1177/0030727018770931>
- de Lijster, E., & Prager, K. (2012). *The Use of Indicators in Agri-environmental Management in the Netherlands. Indicators used by Dutch Agrarische Natuurverenigingen (ANVs) for Monitoring and Reporting their Activities* (str. 41). James Hutton Institute. https://www.researchgate.net/publication/283404773_The_Use_of_Indicators_in_Agri-environmental_Management_in_the_Netherlands
- ECA. (2011). *Is agri-environment support well designed and managed?*. Special report no. 7/2011. Evropsko računsko sodišče. Pridobljeno s https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR11_07/SR11_07_EN.PDF
- ECA. (2020). *Biodiversity on farmland: CAP contribution has not halted the decline*. Special report no. 13/2020. Evropsko računsko sodišče. Pridobljeno s <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=53892>
- Egdell, J. (2000). Consultation on the countryside premium scheme: Creating a 'market' for information. *Journal of Rural Studies*, 16(3), 357–366. [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(99\)00039-X](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(99)00039-X)
- ENRD. (2018). *Background briefing: Collective approaches*. Working Document of the Thematic Group (TG) on sustainable management of water and soils. European Network for Rural Development (ENRD). Pridobljeno s https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/tg2_water-soil_briefing_collective-approaches.pdf
- ENRD. (2019). *RDP analysis: Support to environment & climate change. M10.1 Agri-environment-climate commitments*. European Network for Rural Development (ENRD). Pridobljeno s https://enrd.ec.europa.eu/rdp-measures-analysis_en
- Erjavec, E., Šumrada, T., Juvančič, L., Rac, I., Cunder, T., Bedrač, M., & Lovec, M. (2018). *Vrednotenje slovenske kmetijske politike v obdobju 2015-2020: Raziskovalna podpora za strateško načrtovanje po letu 2020*. Kmetijski inštitut Slovenije. Pridobljeno s https://www.researchgate.net/publication/329718206_Vrednotenje_slovenske_kmetijske_politike_v_obdobju_2015-2020_Raziskovalna_podpora_za_stratesko_nacrtovanje_po_letu_2020_-_Ljubljana_Kmetijski_institut_Slovenije
- Evropska komisija. (2014). *Technical elements of agri-environment-climate measure in the programming period 2014-2020*. Evropska komisija.
- Evropska komisija. (2018). Natural resources and environment—Legal texts and factsheets. Pridobljeno s https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_en
- FAO. (2011). *Payments for Ecosystem Services and Food Security*. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Pridobljeno s <http://www.fao.org/3/i2100e/i2100e00.htm>
- Fleury, P., Seres, C., Dobremez, L., Nettièr, B., & Pauthenet, Y. (2015). "Flowering Meadows", a result-oriented agri-environmental measure: Technical and value changes in favour of biodiversity. *Land Use Policy*, 46, 103–114. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.02.007>
- Franks, J. R., & Emery, S. B. (2013). Incentivising collaborative conservation: Lessons from existing environmental Stewardship Scheme options. *Land Use Policy*, 30(1), 847–862. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.06.005>
- Gamero, A., Brotons, L., Brunner, A., Foppen, R., Fornasari, L., Gregory, R. D., ... Voříšek, P. (2017). Tracking Progress Toward EU Biodiversity Strategy Targets: EU Policy Effects in Preserving its Common Farmland Birds. *Conservation Letters*, 10(4), 395–402. <https://doi.org/10.1111/conl.12292>
- Gerowitz, B., Isselstein, J., & Marggraf, R. (2003). Rewards for ecological goods—Requirements and perspectives for agricultural land use. *Biotic Indicators for Biodiversity and Sustainable Agriculture*, 98(1), 541–547. [https://doi.org/10.1016/S0167-8809\(03\)00112-9](https://doi.org/10.1016/S0167-8809(03)00112-9)
- Gorton, M., Hubbard, C., & Hubbard, L. (2009). The Folly of European Union Policy Transfer: Why the Common Agricultural Policy (CAP) Does Not Fit Central and Eastern Europe. *Regional Studies*, 43(10), 1305–1317. <https://doi.org/10.1080/00343400802508802>
- Grammatikopoulou, I., Iho, A., & Pouta, E. (2012). Willingness of farmers to participate in agri-environmental auctions in Finland. *Food Economics*, 9(4), 215–230. <https://doi.org/10.1080/2164828X.2013.845557>
- Groth, M. (2009). *The transferability and performance of payment-by-results biodiversity conservation procurement auctions: Empirical evidence from northernmost Germany* (št. 119; Working Paper Series in Economics, str. 35). <https://econpapers.repec.org/paper/luewpaper/119.htm>
- Heinz, S., Mayer, F., & Kuhn, G. (2018). *Artenreiches Grünland: Ergebnisorientierte Grünlandnutzung. Artenliste & Bestimmungshilfe*. Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL). <https://www.lfl.bayern.de/publikationen/informationen/069544/index.php>
- Herzon, I., Birge, T., Allen, B., Povellato, A., Vanni, F., Hart, K., ... Pražan, J. (2018). Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe. *Land Use Policy*, 71, 347–354. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.12.011>
- Huige, R., R. Lapperre, in G. Stanton. (2010). „The WTO context“. V A. Oskam, G. Meester, & H. Silvis (Ur.), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas* (str. 89–101). Wageningen Academic Publishers.
- Iho, A., Lankoski, J., Ollikainen, M., Puustinen, M., & Lehtimäki, J. (2014). Agri-environmental auctions for phosphorus load reduction: Experiences from a Finnish pilot. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 58(2), 205–222. <https://doi.org/10.1111/1467-8489.12049>

- Juvančič, L., Bojkovski, D., Pohar, J., Kuhar, A., & Vrisk, M. (2018). *Določitev stroškovno učinkovitih javnih podpor za ohranjanje avtohtonih pasem domačih živali V4-1433*. Končno poročilo o rezultatih opravljenega raziskovalnega dela na projektu v okviru ciljnega raziskovalnega programa (CRP) »Zagotovimo.si hrano za jutri«. Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta. Pridobljeno s <http://www.dlib.si/?URN=URN:NBN:SI:DOC-WHEX7470>
- Kaiser, T., Reutter, M., & Matzdorf, B. (2019). How to improve the conservation of species-rich grasslands with result-oriented payment schemes? *Journal for Nature Conservation*, 52, 125752. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2019.125752>
- Kaiser, T., Rohner, M., Matzdorf, B., & Kiesel, J. (2010). Validation of grassland indicator species selected for result-oriented agri-environmental schemes. *Biodiversity and Conservation*, 19(5), 1297–1314. <https://doi.org/10.1007/s10531-009-9762-8>
- Kaligarič, M., Čuš, J., Škornik, S., & Ivajnsič, D. (2019). The failure of agri-environment measures to promote and conserve grassland biodiversity in Slovenia. *Land Use Policy*, 80, 127–134. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.10.013>
- Keenleyside, C., Allen, B., Hart, K., Menadue, H., Stefanova, V., Prazan, J., Herzon, I., Clement, T., Povellato, A., Maciejczak, M., & Boatman, N. (2011). *Delivering environmental benefits through entry level agri-environment schemes in the EU. Report prepared for DG Environment, Project ENV.B.1/ETU/2010/0035* (str. 209). Institute for European Environmental Policy. <https://ieep.eu/publications/delivering-environmental-benefits-through-entry-level-agri-environment-schemes-in-the-eu>
- Kleijn, D., & Sutherland, W. J. (2003). How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of Applied Ecology*, 40(6), 947–969. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2664.2003.00868.x>
- Krall, A., & Toth, P. (2015). *A Magas Termeszteti Ertekű Területek tamogatási lehetőségei: Tajekoztató füzet gazdalkodóknak 2015*. Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület (MME). http://natura.2000.hu/hu/filedepot_download/636/776
- Krämer, J. E., & Wätzold, F. (2018). The agglomeration bonus in practice—An exploratory assessment of the Swiss network bonus. *Journal for Nature Conservation*, 43, 126–135. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2018.03.002>
- Lastra-Bravo, X. B., Hubbard, C., Garrod, G., & Tolón-Becerra, A. (2015). What drives farmers' participation in EU agri-environmental schemes?: Results from a qualitative meta-analysis. *Environmental Science & Policy*, 54, 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.06.002>
- Latacz-Lohmann, U., & Schilizzi, S. (2005). *Auctions for Conservation Contracts: A Review of the Theoretical and Empirical Literature* (Project No: UKL/001/05). University of Kiel; University of Western Australia. Pridobljeno s <https://www2.gov.scot/Publications/2006/02/21152441/0>
- Leventon, J., Schaal, T., Velten, S., Dänhardt, J., Fischer, J., Abson, D. J., & Newig, J. (2017). Collaboration or fragmentation? Biodiversity management through the common agricultural policy. *Land Use Policy*, 64, 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.02.009>
- Lundberg, L., Persson, U. M., Alpizar, F., & Lindgren, K. (2018). Context Matters: Exploring the Cost-effectiveness of Fixed Payments and Procurement Auctions for PES. *Ecological Economics*, 146, 347–358. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.11.021>
- Matzdorf, B., Kaiser, T., & Rohner, M. (2008). Developing biodiversity indicator to design efficient agri-environmental schemes for extensively used grassland. *Ecological Indicators*, 8(3), 256–269. <https://doi.org/10.1016/j.ecoind.2007.02.002>
- McCarthy, J., Bonnin, C., & Meredith, D. (2018). Disciplining the State: The role of alliances in contesting multi-level agri-environmental governance. *Land Use Policy*, 76, 317–328. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.04.049>
- McKenzie, A. J., Emery, S. B., Franks, J. R., & Whittingham, M. J. (2013). Landscape-scale conservation: Collaborative agri-environment schemes could benefit both biodiversity and ecosystem services, but will farmers be willing to participate? *Journal of Applied Ecology*, 50(5), 1274–1280. <https://doi.org/10.1111/1365-2664.12122>
- Meyer, C., Reutter, M., Matzdorf, B., Sattler, C., & Schomers, S. (2015). Design rules for successful governmental payments for ecosystem services: Taking agri-environmental measures in Germany as an example. *Journal of Environmental Management*, 157, 146–159. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2015.03.053>
- Mills, J., Gibbon, D., Ingram, J., Reed, M., Short, C., & Dwyer, J. (2011). Organising Collective Action for Effective Environmental Management and Social Learning in Wales. *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 17(1), 69–83. <https://doi.org/10.1080/1389224X.2011.536356>
- Ministry of Economic Affairs. (2016). *The cooperative approach under the new Dutch agri-environment-climate scheme: Background, procedures and legal and institutional implications*. Ministry of Economic Affairs. Pridobljeno s https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w12_collective-approach_nl.pdf
- MKGP. (2017). Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (CCI 2014SI06RDNP001). Različica 5.1. Evropska komisija. Pridobljeno s https://www.program-podezelja.si/images/SPLETNA_STRAN_PR_P_NOVA/1_PR_P_2014-2020/1_1_Kaj_je_program_razvoja_pode%5BEelja/3_sprememba_PR_P/Tretja_sprememba_PR_P_Programme_2014SI06RDNP001_5_1_sl.pdf
- Natural England. (2017). *Guide to Countryside Stewardship: Facilitation fund 2017*. Natural England. <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-countryside-stewardship-facilitation-fund>
- Newton, I. (2017). *Farming and Birds*. HarperCollins.
- OECD. (2010). *Guidelines for Cost-effective Agri-environmental Policy Measures*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264086845-en>
- OECD. (2013). *Providing Agri-environmental Public Goods through Collective Action*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264197213-en>
- OECD. (2015). *Public Goods and Externalities: Agri-environmental Policy Measures in Selected OECD Countries*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264239821-en>
- OECD. (2017). *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the*

- European Union: *The Common Agricultural Policy 2014-20*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264278783-en>
- Oranmore. (2019). *Hen Harrier Programme: Terms and Conditions*. Hen Harrier Project. <http://www.henharrierproject.ie/resources.html#>
- O'Rourke, E., & Finn, J. A. (Ur.). (2020). *Farming for Nature: The role of results-based payments*. Teagasc; National Parks and Wildlife Service. Pridobljeno s <https://www.teagasc.ie/environment/biodiversity--countryside/farming-for-nature/>
- Palm-Forster, L. H., Swinton, S. M., Lupi, F., & Shupp, R. S. (2016). Too Burdensome to Bid: Transaction Costs and Pay-for-Performance Conservation. *American Journal of Agricultural Economics*, 98(5), 1314–1333. <https://doi.org/10.1093/ajae/aaw071>
- Parkhurst, G. M., & Shogren, J. F. (2007). Spatial incentives to coordinate contiguous habitat. *Special Section - Ecosystem Services and Agriculture*, 64(2), 344–355. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2007.07.009>
- PEGASUS. (2018). Case studies. *Public Ecosystem Goods and Services from land management - Unlocking the Synergies (PEGASUS)*. <http://pegasus.ieep.eu/case-studies/introduction>
- Perrot-Maitre, D. (2006). *The Vittel payments for ecosystem services: A "perfect" PES case?* (str. 24). International Institute for Environment and Development. <https://pubs.iied.org/G00388/>
- Plieninger, T., Schleyer, C., Schaich, H., Ohnesorge, B., Gerdes, H., Hernández-Morcillo, M., & Bieling, C. (2012). Mainstreaming ecosystem services through reformed European agricultural policies. *Conservation Letters*, 5(4), 281–288. <https://doi.org/10.1111/j.1755-263X.2012.00240.x>
- Poláková, J., Tucker, G., Hart, K., Dwyer, J., & Rayment, M. (2011). Addressing biodiversity and habitat preservation through Measures applied under the Common Agricultural Policy. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No. 30-CE-0388497/00-44 (str. 357). Institute for European Environmental Policy. Pridobljeno s <https://ieep.eu/publications/addressing-the-eu-s-biodiversity-goals-through-the-cap>
- Polman, N., Slangen, L., & Huylensbroeck, G. (2010). Collective approaches to agri-environmental management. V *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas* (str. 363–368). Wageningen Academic Publishers.
- Prager, K. (2015). Agri-environmental collaboratives for landscape management in Europe. *Sustainability governance and transformation*, 12, 59–66. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2014.10.009>
- Rac, I., Juvančič, L., & Erjavec, E. (2020). Stimulating collective action to preserve High Nature Value farming in post-transitional settings. A comparative analysis of three Slovenian social-ecological systems. *Nature Conservation*, 39, 87–111. <https://doi.org/10.3897/natureconservation.39.51216>
- RBAPS. (2020). Inventory of results-based agri-environment schemes. *Farming for Biodiversity: The results-based agri-environment schemes*. http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/search/index_en.htm
- Reed, M. S., Moxey, A., Prager, K., Hanley, N., Skates, J., Bonn, A., ... Thomson, K. (2014). Improving the link between payments and the provision of ecosystem services in agri-environment schemes. *Ecosystem Services*, 9, 44–53. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2014.06.008>
- Riley, M., Sangster, H., Smith, H., Chiverrell, R., & Boyle, J. (2018). Will farmers work together for conservation? The potential limits of farmers' cooperation in agri-environment measures. *Land Use Policy*, 70, 635–646. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.10.049>
- Rolfe, J., Whitten, S., & Windle, J. (2017). The Australian experience in using tenders for conservation. *Land Use Policy*, 63, 611–620. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.01.037>
- Ruiz-Mirazo, J., Robles, A. B., & González-Rebollar, J. L. (2011). Two-year evaluation of fuelbreaks grazed by livestock in the wildfire prevention program in Andalusia (Spain). *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 141(1), 13–22. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2011.02.002>
- Russi, D., Margue, H., & Keenleyside, C. (2014). *Result-Based Agri-Environment Measures: Market-Based Instruments, Incentives or Rewards? The case of Baden-Württemberg. A case-study report prepared by IEEP with funding from the Invaluable project* (str. 44). Institute for European Environmental Policy. <https://ieep.eu/publications/result-based-agri-environment-measures-market-based-instruments-incentives-or-rewards>
- Saba, A. (2017). Results-Based Agri-Environmental Schemes for Delivering Ecosystem Services in the EU: Established Issues and Emerging Trends. V M. Alabrese, M. Brunori, S. Rolandi, & A. Saba (Ur.), *Agricultural Law* (str. 83–122). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-64756-2_5
- Sabatier, R., Doyen, L., & Tichit, M. (2012). Action versus Result-Oriented Schemes in a Grassland Agroecosystem: A Dynamic Modelling Approach. *PLoS ONE*, 7(4), e33257. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0033257>
- Schilizzi, S. (2017). An overview of laboratory research on conservation auctions. *Land Use Policy*, 63, 572–583. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.06.035>
- Schomers, S., Matzdorf, B., Meyer, C., & Sattler, C. (2015). How Local Intermediaries Improve the Effectiveness of Public Payment for Ecosystem Services Programs: The Role of Networks and Agri-Environmental Assistance. *Sustainability*, 7(10), 13856–13886. <https://doi.org/10.3390/su71013856>
- Schwarz, G., Moxey, A., McCracken, D., Huband, S., & Cummins, R. (2008). *An analysis of the potential effectiveness of a Payment-by-Results approach to the delivery of environmental public goods and services supplied by Agri-Environment Schemes. Report to the Land Use Policy Group* (str. 92). Macaulay Institute, Pareto Consulting and Scottish Agricultural College. <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/5275491043901440>
- Sidemo-Holm, W., Smith, H. G., & Brady, M. V. (2018). Improving agricultural pollution abatement through result-based payment schemes. *Land Use Policy*, 77, 209–219. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.05.017>
- Slabe-Erker, R., Bartolj, T., Ogorevc, M., Kavaš, D., & Koman, K. (2017). The impacts of agricultural payments on groundwater quality: Spatial analysis on the case of Slovenia. *Eco-*

- logical Indicators*, 73, 338–344. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2016.09.048>
- Slovec, M. (2019). Can a “Good Farmer” and a “Bad Farmer” Cooperate?: An Examination of Conventional and Organic Farmers’ Perceptions of Production and Environmental Protection. V A. A. Lukšič & T. Tkalec (Ur.), *Intertwining of diverse minds in(to) political ecology: Scientific texts of doctoral students participating in the Summer school of political ecology* (str. 111–129). Inštitut Časopis za kritiko znanosti. Pridobljeno s https://www.researchgate.net/publication/340681391_Can_a_Good_Farmer_and_a_Bad_Farmer_Cooperate_An_Examination_of_Conventional_and_Organic_Farmers'_Perceptions_of_Production_and_Environmental_Protection
- Stolze, M., Frick, R., Schmid, O., Stöckli, S., Bogner, D., Chevillat, V., Dubbert, M., Fleury, P., Neuner, S., Nitsch, H., Plaikner, M., Schramek, J., Tasser, E., Vincent, A., & Wezel, A. (2015). *Result-oriented Measures for Biodiversity in Mountain Farming. A Policy Handbook*. Research Institute of Organic Agriculture (FiBL). <http://orgprints.org/32259/1/merit-policy-handbook-english-download.pdf>
- Sutcliffe, L. M. E., Batáry, P., Kormann, U., Báldi, A., Dicks, L. V., Herzon, I., ... Tschamntke, T. (2015). Harnessing the biodiversity value of Central and Eastern European farmland. *Diversity and Distributions*, 21(6), 722–730. <https://doi.org/10.1111/ddi.12288>
- Šumrada, T., Kmecl, P., & Erjavec, E. (2020a). Učinki kmetijske rabe in ukrepov javnih politik na pestrost ptic kmetijske krajine. V J. Prišenk (Ur.), *Razvojni vidiki prenosa znanja v skupni kmetijski politiki po letu 2020* (str. 41–53). Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije (DAES). Pridobljeno s <http://www.daes.si/Splet/8.%20konferenca%20DAES%20-%20Zbornik.pdf>
- Šumrada, T., Lovec, M., Juvančič, L., Rac, I., & Erjavec, E. (2020b). Fit for the task? Integration of biodiversity policy into the post-2020 Common Agricultural Policy: Illustration on the case of Slovenia. *Journal for Nature Conservation*, 54, 125804. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2020.125804>
- Šumrada, T., Novak, A., Udovč, A., Rac, I., Šilc, U., Čelik, T., ... Erjavec, E. (2020c). *Potenciali novih zasnov in sodelovanje kmetov v kmetijsko-okoljskih ukrepih*. Poročilo v okviru CRP V4-1814 Analitične podpore za večjo učinkovitost in ciljnost kmetijske politike do okolja in narave v Sloveniji. Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta.
- Uhl, H. (2018). *Zwischenbericht zum Artenschutzprojekt Heiderleche im Mühlviertel 2018* (str. 11). BirdLife Österreich.
- Uhl, H., & Wichmann, G. (2017). *Artenschutz- und Monitoring-Projekte zugunsten gefährdeter Kulturlandschaftsvögel in Oberösterreich 2015-2017. Projektbericht* (str. 86). BirdLife Österreich. https://www.birdlife.at/web/binary/save-as?filename_field=datas_fname&field=datas&model=ir.attachment&id=8167
- Uthes, S., & Matzdorf, B. (2013). Studies on Agri-environmental Measures: A Survey of the Literature. *Environmental Management*, 51(1), 251–266. <https://doi.org/10.1007/s00267-012-9959-6>
- Uthes, S., Matzdorf, B., Müller, K., & Kaechele, H. (2010). Spatial Targeting of Agri-Environmental Measures: Cost-Effectiveness and Distributional Consequences. *Environmental Management*, 46(3), 494–509. <https://doi.org/10.1007/s00267-010-9518-y>
- Vainio, A., Tienhaara, A., Haltia, E., Hyvönen, T., Pyysiäinen, J., & Pouta, E. (2019). The legitimacy of result-oriented and action-oriented agri-environmental schemes: A comparison of farmers’ and citizens’ perceptions. *Land Use Policy*, 104358. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104358>
- Verhulst, J. (2007). *Meadow bird ecology at different spatial scales—Responses to environmental conditions and implications for management* [doktorska disertacija, Wageningen University]. <https://edepot.wur.nl/2489>
- Vesterager, J. P., Frederiksen, P., Kristensen, S. B. P., Vadineanu, A., Gaube, V., Geamana, N. A., ... Busck, A. G. (2016). Dynamics in national agri-environmental policy implementation under changing EU policy priorities: Does one size fit all? *Land Use Policy*, 57, 764–776. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.05.014>
- Vojtech, V. (2010). *Policy Measures Addressing Agri-environmental Issues* (OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers no. 24). OECD. <https://doi.org/10.1787/5kmjrzg08vzb-en>
- Wätzold, F., & Drechsler, M. (2005). Spatially Uniform versus Spatially Heterogeneous Compensation Payments for Biodiversity-Enhancing Land-Use Measures. *Environmental & Resource Economics*, 31(1), 73–93. <https://doi.org/10.1007/s10640-004-6979-6>
- Wätzold, F., & Drechsler, M. (2014). Agglomeration payment, agglomeration bonus or homogeneous payment? *Resource and Energy Economics*, 37, 85–101. <https://doi.org/10.1016/j.reseneeco.2013.11.011>
- Westerink, J., Jongeneel, R., Polman, N., Prager, K., Franks, J. R., Dupraz, P., & Mettepenningen, E. (2017). Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management. *Land Use Policy*, 69, 176–192. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.09.002>
- Wezel, A., Vincent, A., Nitsch, H., Schmid, O., Dubbert, M., Tasser, E., ... Bogner, D. (2018). Farmers’ perceptions, preferences, and propositions for result-oriented measures in mountain farming. *Land Use Policy*, 70, 117–127. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.10.020>
- Wezel, A., Zipfer, M., Aubry, C., Barataud, F., & Heißenhuber, A. (2016). Result-oriented approaches to the management of drinking water catchments in agricultural landscapes. *Journal of Environmental Planning and Management*, 59(2), 183–202. <https://doi.org/10.1080/09640568.2014.1000453>
- Wittig, B., Richter gen. Kemmermann, A., & Zacharias, D. (2006). An indicator species approach for result-oriented subsidies of ecological services in grasslands – A study in Northwestern Germany. *Biological Conservation*, 133(2), 186–197. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2006.06.004>
- Zabel, A. (2019). Biodiversity-based payments on Swiss alpine pastures. *Land Use Policy*, 81, 153–159. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.10.035>
- Zabel, A., & Holm-Müller, K. (2008). Conservation Performance Payments for Carnivore Conservation in Sweden. *Conservation Biology*, 22(2), 247–251. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2008.00898.x>
- Zavalloni, M., Raggi, M., & Viaggi, D. (2019). Agri-environmental Policies and Public Goods: An Assessment of Coali-

- tion Incentives and Minimum Participation Rules. *Environmental and Resource Economics*, 72(4), 1023–1040. <https://doi.org/10.1007/s10640-018-0237-9>
- Zilans, A., Schwarz, G., Veidemane, K., Osbeck, M., Tonderski, A., & Olsson, O. (2019). Enabling policy innovations promoting multiple ecosystem benefits: Lessons learnt from case studies in the Baltic Sea Region. *Water Policy*, 21(3), 546–564. <https://doi.org/10.2166/wp.2019.054>
- Žvikart, M., & Debeljak, N. (2019). Ovrednotenje stroškov priprave in izvajanja rezultatsko usmerjenega kmetijsko-okoljskega ukrepa za ohranjanje suhih travnišč. *Varstvo narave*, 31, 47–60.

Priloga: Pregled primerov zasnov kmetijsko-okoljskih ukrepov v evropskih državah glede na tri področja načrtovanja ukrepov

Naziv ukrepa in izvorno ime	Država	Regija	Obdobje	Cilji sheme	Osnova za plačilo	Sklepanje pogodb izbor upravičencev	Viri
Rezultatski naravarstveni načrt (<i>Ergebnisorientierter Naturschutzplan, ENP</i>)	Avstrija		2014-danes	Narava	Rezultatska	Individualno	RBAPS (2020), Allen idr. (2014)
Varstveni projekt za hribskega škranca v narodnem parku Mühlviertel	Avstrija	Gornja Avstrija	2015?-danes	Narava	Mešana	Posrednik	Uhl in Wichmann (2017), Uhl (2018)
Vzpostavitev vodovarstvenih pasov v dolini Dommel	Belgija	Limburg	2006-2013?	Vode	Predpisane prakse	Posrednik	OECD (2013)
Upravljanje s kakovostjo voda s strani vodnega podjetja Pidpa in kmetov	Belgija	Antwerp	?	Vode	Predpisane prakse	Oddaja v upravljanje	OECD (2013)
Kmetijsko-okoljski ukrep za preprečevanje erozije tal	Češka		2004-danes	Narava; Okolje	Predpisane prakse	Individualno	Berkhout idr. (2018), Keenleyside idr. (2011)
Varstvena shema za planinskega orla	Finska	skupnost Sami	1998-danes?	Narava	Rezultatska	Skupna organizacija	RBAPS (2020), Allen idr. (2014)
Načrt upravljanja s pašniki (<i>Gestion pastorale: HERBE_09</i>)	Francija		2007-danes?	Narava; Požari	Mešana	Individualno	RBAPS (2020), Allen idr. (2014)
Ohranjanje vrstno bogatih travnišč (<i>Prairies Fleuries: HERBE_07</i>)	Francija		2007-danes	Narava	Mešana	Individualno	RBAPS (2020), Allen idr. (2014), Fleury idr. (2015)
Pogodbeno varstvo med podjetjem Vittel in kmeti	Francija	Vosges	1988-danes	Vode	Predpisane prakse	Posrednik in oddaja v najem	OECD (2013), Perrot-Maitre (2006)
Varstveni program za območje Burren	Irska	Clare	2010-danes	Narava; Krajina	Mešana	Posrednik	O'Rourke in Finn (2020), RBAPS (2020), Allen idr. (2014)
Varstveni program za območje Aranskih otokov	Irska	Galway	2015-danes	Narava; Krajina	Krajina	Posrednik	O'Rourke in Finn (2020)
Program za varstvo pepelastega lunja (<i>Hen Harrier Programme</i>)	Irska		2015-danes	Narava	Mešana	Posrednik	Oranmore (2019), O'Rourke in Finn (2020)
Shema službe za zavarovana območja in varstvo narave (<i>NPWS Farm Plan Scheme</i>)	Irska		2006-danes	Narava	Predpisane prakse	Posrednik	O'Rourke in Finn (2020)
Kmetijsko-okoljski program v Valdasi	Italija	Marke	2009-danes	Voda; Tla	Predpisane prakse	Posrednik	ENRD (2018), PEGASUS (2018)
Ukrepi za izboljšanje poplavne varnosti v Toskani	Italija	Toskana	?	Poplave	Predpisane prakse	Posrednik	OECD (2013)
Ukrepi na območjih z visoko naravno vrednostjo (<i>MTEF</i>)	Madžarska		2002-danes	Narava	Predpisane prakse	Posrednik	Krall in Toth (2015)
Ohranjanje vrstno bogatih travnišč (<i>MEKA-Nemčija B4, FAKT-B3</i>)	Nemčija	Baden-Württemberg	2000-danes	Narava	Mešana	Individualno	RBAPS (2020), Allen idr. (2014), Russi idr. (2014)
Ohranjanje vrstno bogatih travnišč (<i>PAULA</i>)	Nemčija	Rheinland-Pfalz	2007-danes?	Narava	Mešana	Individualno	RBAPS (2020), Allen idr. (2014)

Nadaljevanje

Ohranjanje vrstno bogatih travnišč	Nemčija	Niedersachsen in Bremen	2007–danes?	Narava	Mešana	Individualno	Prostorsko ciljanje	Allen idr. (2014), Bertke idr. (2008), Wittig idr. (2006)
Ohranjanje vrstno bogatih travnišč	Nemčija	Brandenburg	2008–danes?	Narava	Mešana	Individualno	Prostorsko ciljanje	Allen idr. (2014), Kaiser idr. (2010), Matzdorf idr. (2008)
Program Blühendes Steinburg	Nemčija	Schleswig-Holstein	2007–?	Narava	Rezultatska	Individualno	Okoljska dražba	RBAPS (2020), Groth (2009)
Varstveni ukrepi za travniške vrste ptic	Nemčija	Schleswig-Holstein	1997–danes?	Narava	Mešana	Posrednik	Prostorsko ciljanje	RBAPS (2020), Allen idr. (2014)
Ukrepi za zaščito gnezd lunjev na njivskih površinah	Nemčija	Nordrhein-Westfalen	1993–danes?	Narava	Mešana	Posrednik	Prostorsko ciljanje	RBAPS (2020), Allen idr. (2014)
Ohranjanje tradicionalnih sadovnjakov	Nemčija		2007–danes?	Krajina	Mešana	Individualno	Prostorsko ciljanje	RBAPS (2020)
Ohranjanje vrstno bogatih travnišč (B40)	Nemčija	Bavarska	2015–danes	Narava	Rezultatska	Individualno	Prostorsko ciljanje	Stolze idr. (2015), Heinz idr. (2018)
Ustanova Rheinische Kulturlandschaft	Nemčija	Rheinland	2003–danes	Narava; Krajina	Predpisane prakse	Oddaja v upravljanje	Prostorsko ciljanje	Westerink in sod. (2017)
Obnovitev mokrišč v dolini Eider	Nemčija	Schleswig-Holstein	1999–danes?	Podnebje; Narava; Voda	Predpisane prakse	Oddaja v upravljanje	Prostorsko ciljanje	OECD (2013)
Program za zaščito in izboljšanje kakovosti podzemnih voda v mestu Augsburg	Nemčija		1988–danes	Voda	Mešana	Individualno	Prostorsko ciljanje	Wezel idr. (2016)
Sodelovanje na področju varstva pitne vode	Nemčija	Spodnja Saška	1992–danes?	Voda	Predpisane prakse	Skupna organizacija	Prostorsko ciljanje	OECD (2013)
Pilotna shema za varstvo gnezdečih travniških vrst ptic (Univerza v Leidnu)	Nizozemska		1993–1996	Narava	Rezultatska	Individualno	Prostorsko ciljanje	RBAPS (2020), Schwarz idr. (2008)
Ohranjanje vrstno bogatih travnišč in njivskih vrst rastlin	Nizozemska		2000–2006	Narava	Mešana	Individualno	Prostorsko ciljanje	RBAPS (2020), Allen idr. (2014), Schwarz idr. (2008)
Varstveni ukrepi za travniške vrste ptic	Nizozemska		2000–2004	Narava	Mešana	Skupna organizacija	Prostorsko ciljanje	RBAPS (2020), Allen idr. (2014), Verhulst idr. (2007)
Varstveni ukrepi za travniške vrste ptic v okviru kmetijsko-okoljskih skupnosti	Nizozemska		2005–2015	Narava	Rezultatska	Skupna organizacija	Prostorsko ciljanje	RBAPS (2020), OECD (2013), Allen idr. (2014), de Lijster & Prager (2012)
Kmetijsko-okoljske skupnosti	Nizozemska		2015–danes	Okolje; Narava	Različno	Skupna organizacija	Prostorsko ciljanje	Westerink in sod. (2017)
Omrežje pašnih in protipožarnih območij v Andaluziji (RAPCA)	Španija	Andaluzija	2005–danes?	Požari	Rezultatska	Posrednik	Prostorsko ciljanje	RBAPS (2020), Allen idr. (2014), Ruiz-Mirazo idr. (2011)
Varstvena plačila za ohranjanje risa in rosomaha	Švedska	skupnost Sami	1996–danes	Narava	Rezultatska	Skupna organizacija	Prostorsko ciljanje	RBAPS (2020), Allen idr. (2014), Zabel in Holm-Müller (2008)

Nadaljevanje

	Narava; Krajina	Predpisane prakse	Skupna organizacija	Prostorsko ciljanje	OECD (2013)
Pašna skupnost Söne Mad	Narava	Mešana	Individualno	Prostorsko ciljanje	RBAPS (2020), Allen idr. (2014)
Ohranjanje vrstno bogatih travnišč in Švica vinogradov (ÖQV)	Narava	Mešana	Individualno	Prostorsko ciljanje	RBAPS (2020), Allen idr. (2014)
Skupinski bonus (ÖQV-Vernetzung- Švica <i>projekte</i>)	Narava	Predpisane prakse	Skupinski bonus	Prostorsko ciljanje	Krämer in Wätzold (2018)
Plačila za ohranjanje biodiverzitete na planinskih pašnikih	Narava	Rezultatska	Individualno ali skupna organizacija	Prostorsko ciljanje	Zabel (2019)
Knjetjska naravovarstvena shema v narodni park Peak District	Narava; Krajina	Mešana	Individualno	Prostorsko ciljanje	RBAPS (2020), Allen idr. (2014), Schwarz idr. (2008)
Podpora za skupniške prijave (HR8, Higher level Environmental Stewardship Scheme)	Narava; Krajina	Predpisane prakse	Skupna organizacija	Prostorsko ciljanje	Westerink in sod. (2017)
Podporni ukrep za skupniške prijave (<i>Countryside Stewardship facilitation fund</i>)	Velika Britanija	Mešana	Skupna organizacija	Okoljska dražba	ENRD (2018), Natural England (2017)