

LYGINAMOJI ADMINISTRAVIMO MODELIŲ ANALIZĖ: PARAMA ŪKININKAUJANTIEMS MAŽIAU PALANKIOSE ŪKININKAUTI VIETOVĖSE LIETUVOJE IR LENKIJOJE

Alvydas Baležentis¹, Lech Korvin-Piotrowski²

¹Mykolo Romerio universitetas, ²Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos

Ivadas

Gerinant viešojo administravimo kokybę, šiuolaikiniuose tyrimuose akcentuojami sisteminis ir strateginis požiūriai. Pastaraisiais metais susiformavo nauja viešojo administravimo sritis – Europos Sąjungos struktūrinės paramos administravimas. Ypač aktualiai paramos ūkininkaujantiems mažiau palankiose vietovėse administravimo kokybė. Ši parama dažnai yra vienintelė galimybė išgyventi ūkininkaujantiems minėtose vietovėse.

Mažiau palankios ūkininkauti vietovės yra teritorijos, kuriose dėl susiklosčiusių gamtinių, demografinių, agrarinių ir kitų sąlygų yra sunkiau ūkininkauti. Ūkininkavimas tokiose vietovėse reikalauja didesnių išlaidų bei investicijų, todėl šiose teritorijose ūkininkai gauna paramą už nustatytų reikalavimų vykdymą. Nepalankios teritorijos užima 43,5 proc. visų Lietuvos žemės ūkio naudmenų.

Kaimo plėtros plano priemonė „Mažiau palankios ūkininkauti vietovės“ buvo įgyvendinama 2004–2006 m. administravimo laikotarpiu. Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 m. programoje bei kituose teisės aktuose, reglamentuojančiuose mažiau palankias ūkininkauti vietoves nuo 2007 m., ši priemonė pavadinta „Išmokos ūkininkams vietovėse, kuriose yra kliūčių, išskyrus kalnuotas vietoves“. Kompensacinės išmokos už ūkininkavimą mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse skatina ūkininkavimo tęstinumą, kraštovaizdžio gerinimą, kaimo bendruomenės gyvybingumą.

Lietuvoje mažiau palankios ūkininkauti vietovės nustatomos rajonų bei seniūnijų lygmeniu. Tačiau tai nereiškia, kad visa žemė, esanti tam tikrame rajone arba seniūnijoje, mažiau palanki. Ir atvirkščiai, ūkininkai, turintys nenašios žemės, t. y. atitinkantys visus mažo palankumo kriterijus, bet mažesniame nei seniūnija plote, palankioms vietovėms priskirtame rajone neturi galimybės gauti kompensacinių išmokų.

Išsamius paramos ūkininkaujantiems mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse administravimo Lietuvoje tyrimus atliko J. Čaplikas (1999–2002), E. Ribašauskienė (2003, 2004). Tačiau Lenkijos paramos mažiau palankioms vietovėms administravimo patyrimas mažai nagrinėtas.

Paramos ūkininkaujantiems mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse administravimą reglamentuoja įvairūs teisės aktai: reglamentai (Tarybos reglamentai (EB) Nr. 1257/1999, Nr. 1782/2003, Nr. 1698/2005), Vyriausybės nutarimai (LRV 2003 m. spalio 22 d. nutarimas Nr. 1317), žemės ūkio ministro įsakymai (2004 m. vasario 27 d. įsakymas Nr. 3D-72, 2004 m. liepos 16 d. įsakymas Nr. 3D-430, 2004 m. liepos 16 d. įsakymas Nr. 3D-431, 2005 m. spalio 6 d. įsakymas Nr. 3D-476, 2007 m. balandžio 6 d. įsakymas Nr. 3D-151, 2007 m. liepos 10 d. įsakymas Nr. 3D-327, 2007 m. lapkričio 12 d. įsakymas Nr. 3D-500), 2007 m. gruodžio 21 d. įsakymas Nr. 3D-573). Tačiau Europos Sąjungos teisės aktai numato galimybę valstybėms narėms sugriežtinti administravimo eigą. Todėl svarbu palyginti Lietuvos ir Lenkijos – artimiausios kaimyninės valstybės – paramos administravimą.

Vertinant administravimo modelius reikėtų palyginti reikalavimus, išmokas ir sankcijas. Jie gali apriboti arba atvirkščiai – praplėsti paramos gavimo galimybes ūkininkaujantiems.

Tyrimo tikslas – atlikti paramos ūkininkaujantiems mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse administravimo modelių Lietuvoje ir Lenkijoje lyginamąją analizę.

Uždaviniai:

1. Suformuoti paramos administravimo lyginamosios analizės modelį.
2. Susisteminti Lenkijoje taikomas paramos mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse administravimo priemonės.
3. Atlikti Lietuvos ir Lenkijos paramos ūkininkaujantiems mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse administravimo lyginamąją analizę.

Gauti tyrimo rezultatai leidžia gerinti paramos administravimo kokybę ir efektyvumą.

Tyrimo metodika

Tyrimo objektas – kaimo plėtros paramos priemonės „Mažiau palankios ūkininkauti vietovės“ administravimas Lietuvoje ir Lenkijoje.

Tiriant Lietuvos ir Lenkijos paramos ūkininkaujantiesiems mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse administravimą naudoti tyrimo metodai: monografinis, atvejo analizė ir lyginamoji analizė. Tyrimo periodas – 2004–2006 m. bei perspektyvos 2007–2013 m.

Lyginamoji analizė atlikta pagal tokį suformuotą bendrą mažiau palankių ūkininkauti vietovių administravimo modelį:

- atrankos kriterijai ir teritorijos;
- teisinis pagrindas ir reikalavimai;
- išmokos ir sankcijos;
- administravimas ir kontrolė.

Kiekvienoje minėtų sričių palyginti Lietuvos ir Lenkijos modelių konkretūs kriterijai ir rodikliai skirtumo bei panašumo metodais.

Tyrimo analizuoti Europos Sąjungos, Lietuvos ir Lenkijos teisės aktai, tyrimų rezultatai.

Lenkijos modelio ypatumai

Kiekviena Europos Sąjungos narė, turinti savo teritorijoje mažiau palankias ūkininkauti vietoves, pati pasirenka jų nustatymo kriterijus, atsižvelgdama į Europos Sąjungos Tarybos reglamente Nr. 1257/1999 apibrėžiamas gaires. Mažiau palankias ūkininkauti vietoves sudaro:

- kalnuotos vietovės,
- kitos mažiau palankios ūkininkauti vietovės,
- vietovės su specifinėmis kliūtimis.

ES Tarybos reglamento (EB) Nr. 1257/1999 19 straipsnį atitinkančios mažiau palankios ūkininkauti vietovės įvairiose ES valstybėse buvo atrenkamos skirtingai. Mažiau palankių ūkininkauti vietovių atrankos kriterijai ir bendras mažiau palankių ūkininkauti vietovių plotas konkrečioje šalyje yra valstybės narės ir Europos komisijos derybų objektas. Tačiau visais atvejais buvo nustatyti gamtinių ir demografinių veiksnių bei ekonominių rezultatų ribotumą tam tikroje vietovėje apibūdinantys rodikliai.

Lenkija didesnė už Lietuvą teritorijos ir gyventojų skaičiaus požiūriu. Klimatas ir derlingumas santykinai panašūs į Lietuvos, tai sąlygoja šių valstybių teritorinis artumas. Žemės ūkis sudaro apie 5 proc. Lenkijos bendrojo vidaus produkto, kaimo vietovės užima apie 93 proc. šalies teritorijos, todėl Lenkija, kaip ir Lietuva, palyginti daug dėmesio skiria kaimo plėtrai bei žemės ūkiui.

Įstojusi į ES Lenkija (kaip ir kiekviena nauja valstybė narė) turėjo tiesiogiai pritaikyti visus Europos Sąjungoje galiojančius reglamentus ir įgyvendinti direktyvas per nacionalinius teisės aktus. Lenkijos kaimo vietovių vystymo programa susideda iš 4 dalių (ašių). Antros dalies „Kaimo vietovių bei natūralios aplinkos rėmimas“ pirma priemonė yra „Parama ūki-

ninkaujantiesiems teritorijose nenaudingomis ūkininkavimo sąlygomis“ (Program..., 2007). Kadangi tai yra tapati priemonė Lietuvos Kaimo plėtros plano priemonei „Mažiau palankios ūkininkauti vietovės“, tai šiame straipsnyje ji bus vadinama Lenkijos mažiau palankiomis vietovėmis.

Už kaimo vietovių vystymo programą atsakingos: Vyriausybė, Žemės ūkio ir kaimo plėtros ministerija ir Žemės ūkio restruktūrizavimo ir modernizavimo agentūra.

Paramos ūkininkaujantiesiems nepalankiose vietovėse tikslai yra: ūkininkavimo šiose teritorijose skatinimas, kraštovaizdžio išsaugojimas, subalansuoto ūkininkavimo skatinimas, atsižvelgiant į aplinkos apsaugą. Mažiau palankios vietovės Lenkijoje yra skirstomos į:

- kalnuotas teritorijas – kur ūkininkavimas yra sudėtingas dėl vietovės reljefo. Šioms teritorijoms priskiriamos seniūnijos, kurių daugiau negu pusė ploto yra 500 m virš jūros lygio. Didžiausios įtakos didesnėms išlaidoms bei mažam našumui turi status nuolydžiai, kur beveik neįmanoma dirbti su technika.
- žemumos – kur žemės ūkio mažą produktyvumą sąlygoja nederlingos žemės bei nepalankios klimato sąlygos. Žemumose vyrauja lengvas dirvožemis, kuris linkęs rūgštėti. Žemumos teritorijos skirstomos į I žemumos zonas ir II žemumos zonas. Teritorijos priskirtos II žemumos zonoms turi ypač nepalankias ūkininkavimo sąlygas, t. y. produkcinės erdvės perkainojimo rodiklis mažesnis negu 52 (I žemumos zonos 72,5–52).
- teritorijos su specifinėmis natūraliomis kliūtimis – teisės aktų nustatytos konkrečios teritorijos, kurių mažiausiai 50 proc. yra 350 m virš jūros lygio.

Teritorijos su specifinėmis natūraliomis kliūtimis turėtų atitikti bent 2 iš 4 kriterijų:

- vidutinis ūkių plotas yra mažesnis nei 7,5 ha;
- yra dirvožemio erozijos grėsmė;
- ūkių, kurie nutraukė žemės ūkio gamybą, dalis viršija 25 proc. bendro ūkių kiekio;
- ilgametės augalų kultūros viršija 40 proc. bendro žemės ūkio naudmenų kiekio.

Nepalankias vietoves nurodė Žemės dirbimo, tręšimo ir dirvotyros institutas Žemės ūkio ir kaimo plėtros ministerijos užsakymu. Pirmasis kriterijus buvo gyventojų tankumas, kadangi depopuliacijos procesas galėjo sukelti ekonominę stagnaciją, kitas kriterijus – agroekologinių sąlygų kokybė. Šiam kriterijui vertinti buvo pasitelktas Produkcinės erdvės perkaino-

jimo rodiklis, apimantis 4 komponentų vertinimą: dirvožemio kokybę, klimata, reljefą ir vandens kokybę. Didžiausią tarp minėtų komponentų reikšmę turėjo derlingumas (Czapiewski, Niewęglowska, 2004).

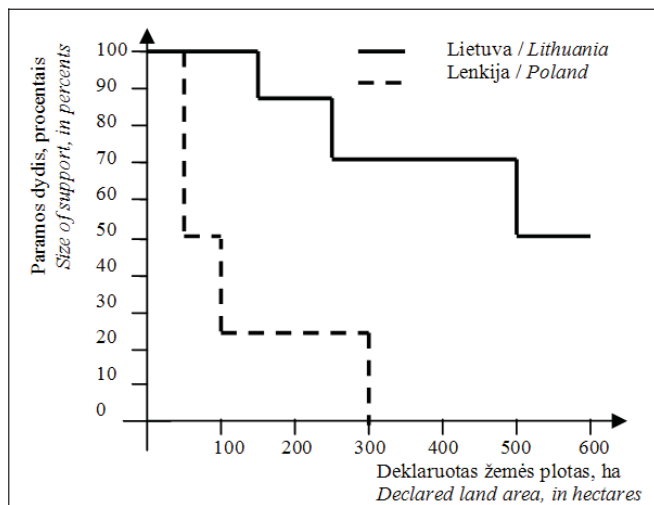
Mažiau palankios ūkininkauti vietovės Lenkijoje nurodomos seniūnijų („gmina“) bei mažesnių teritorinių vienetų, apskaitinių sklypų („obszar ewidencyjny“) lygmeniu (Less favoured..., 2004). Apskaitinis sklypas panašus teritorinis vienetas į Lietuvoje naudojamus kontrolinius žemės sklypus (blokų), kurie vieni nuo kitų yra atskirti natūraliomis arba dirbtinėmis ribomis. Seniūnijos, kurios nepateko į mažiau palankių vietovių sąrašą, galėjo teikti paraiškas dėl nepalankių vietovių statuso suteikimo atskiriems apskaitiniams sklypams. Šiuo atveju į demografinę padėtį nebuvo atsižvelgiama ir vadovautasi tik agroekologinių sąlygų kokybės vertinimu.

Paramą ūkininkaujantiems mažiau palankiose vietovėse Lenkijoje reglamentuoja 2004 m. balandžio 14 d. Ministrų tarybos nutarimas. Juo remiantis paraiškos kompensacinėms išmokoms už ūkininkavimą mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse pateikiamos nuo kovo 15 d. iki gegužės 15 d. Žemės ūkio restruktūrizacijos ir modernizavimo agentūros teritoriniam skyriui. Taip pat numatytas vėlavimo terminas – 25 kalendorinės dienos (nuo gegužės 15 d.), paramos sumą mažinant 1 proc. už kiekvieną pavėluotą

dieną. Plotas, priklausantis nepalankioms vietovėms, turi būti ne mažesnis negu 1 ha. Ūkininko valda turi būti užregistruota registre.

Ūkininkas pateikdamas paraišką kompensacinėms išmokoms gauti išsipareigoja mažiausiai 5 metus ūkininkauti ne mažesniame negu deklaruotame (arba faktiškai nustatytame) plote nuo pirmosios išmokos gavimo dienos. Taip pat pareiškėjas privalo laikytis geros ūkininkavimo praktikos reikalavimų, nešerti gyvulių hormoniniais preparatais ir leisti atsakingos institucijos darbuotojams atlikti patikrą vietoje. Gera ūkininkavimo praktika apima reikalavimus, susijusius su trąšų naudojimu ir saugojimu, mėšlo tvarkymu ūkio teritorijoje, augalų apsaugos priemonių naudojimu bei saugojimu, žalių plotų tvarkymu, švara ir tvarka ūkyje, dirvožemio apsauga, vandens ūkiu.

Už ūkininkavimą nepalankiose teritorijose nustatytos kompensacinės išmokos: 298 Lt/ha (320 Pln/ha) už kalnuotas vietoves, 167 Lt/ha (179 Pln/ha) bei 246 Lt/ha (264 Pln/ha) atitinkamai už I ir II zonų žemumas ir 246 Lt/ha (264 Pln/ha) už teritorijas su specifinėmis kliūtimis. Kai plotas, už kurį prašoma išmokų, yra 50,01–100 ha, skiriama 50 proc. kompensacinės išmokos; 100,01–300 ha – 25 proc. išmokos. Tuo atveju, kai deklaruotas plotas viršija 300 ha, išmoka nėra skiriama. Už plotą iki 50 ha kompensacinės išmokos mokamos 100 proc. (žr. 1 pav.).



1 pav. Išmokų priklausomybė nuo deklaruotos žemės ploto Lietuvos ir Lenkijos mažiau palankių ūkininkauti vietovių paramos administravimo modeliuose
Šaltinis: Autorių parengta pagal Lietuvos ir Lenkijos teisės aktus.

Kai deklaruotas laukas yra skirtingų rūšių mažiau palankiose vietovėse, išmoka skaičiuojama pagal didesnę ploto dalį užimančios rūšies tarifą. Tačiau jeigu skirtingų nepalankių vietovių rūšių plotai lygūs, išmoka skaičiuojama remiantis aukštesniu tarifu (Obwieszczenie..., 2004).

Atliekant patikrą vietoje ir pirmą kartą aptikus geros ūkininkavimo praktikos pažeidimų, sankcijos

netaikomos. Tokiu atveju pareiškėjas išpėjamas ir pamokomas. Pakartotinai aptikus pažeidimų, bendra paramos suma 7 proc. mažinama už kiekvieną pažeidimą. Kai per administracinę patikrą arba patikrą vietoje randamas deklaruotas plotas viršija faktiškai nustatytą daugiau negu 3 proc., bet ne daugiau negu 20 proc., paramos suma sumažinama dviguba nustatyto skirtumo dalimi. Tuo tarpu, jei deklaruotas plotas

viršija faktiškai nustatytą daugiau negu 20 proc., tai kompensacinės išmokos nemokamos (Rozporządzenie..., 2007).

Nuo 2006 m. kovo 9 d. Ministrų tarybos nutarimu buvo patobulintos mažiau palankių vietovių administravimo taisyklės. Jomis remiantis pareiškėjas, perduodantis valdą kitam asmeniui, gali ją perduoti kartu su išpareigojimais, todėl neprivalo grąžinti iki to laiko išmokėtos kompensacinių išmokų sumos.

Lietuvos ir Lenkijos modelių palyginimas

Teisinis pagrindas, kuris reglamentuoja nacionalinių kaimo plėtros planų ir jų apimamų priemonių organizavimą, įgyvendinimą ir kontrolę, yra Europos Sąjungos teisės aktai, reglamentai. Kadangi tiek Lietuva, tiek ir Lenkija yra Europos Sąjungos vals-

tybės narės, tai pagrindiniai paramos pagal priemonę „Mažiau palankios ūkininkauti vietovės“ administravimo principai yra vienodi. Tačiau skiriasi tos sritys, kurios nėra detalizuotos ir kruopščiai išaiškintos. Kartais tai yra teisės akto netobulumo apraška arba palikta teisė valstybei narei modifikuoti administravimo taisyklės savo nuožiūra tam tikrose Europos Sąjungos institucijų nustatytose ribose.

Siekiant palyginti aptariamų valstybių modelius, pasirinktas palyginamosios analizės metodas. Tokio metodo panaudojimas leidžia įvertinti Lietuvos paramos modelį tarptautiniu lygmeniu, nurodyti modelių privalumus bei trūkumus. Analizės rezultatai leidžia tobulinti Lietuvos mažiau palankių ūkininkauti vietovių administravimo modelį, pritaikant Lenkijos praktiką. Modelių palyginimo duomenys pateikti 1 lentelėje.

1 lentelė

Lietuvos ir Lenkijos paramos ūkininkaujantiems mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse administravimo modelių palyginimas

Komponentai / Components	Lietuvos modelis / Lithuanian model	Lenkijos modelis / Polish model
Atrankos kriterijai ir teritorijos / Selection criterion and territories		
<i>Kriterijai Criterion</i>	žemės našumas augalų derlingumas gyventojų tankumas gimstamumo prieaugis gyventojų užimtumas	gyventojų tankumas agroekologinių sąlygų kokybė (apimantys dirvožemio kokybę, klimatą, reljefą, vandens kokybę)
<i>Teritorijos / Territories</i>	mažo nepalankumo didelio nepalankumo	kalnuotos vietovės I žemumos II žemumos teritorijos su specifinėmis kliūtimis
<i>Išskyrimo lygmuo Level of division</i>	savivaldybės seniūnijos	seniūnijos kontroliniai žemės sklypai (bloškai)
Teisinis pagrindas ir reikalavimai / Legal basis and requirements		
<i>Teisinis dokumentas Legal document</i>	kaimo plėtros planas	kaimo plėtros planas (plan rozwoju obszarów wiejskich)
<i>Ūkininkavimo laikotarpis Period of farming</i>	ūkininkauti 5 m.	ūkininkauti 5 m. tokio pat dydžio teritorijoje, už kurį mokėta pirmą išmoka
<i>Žemės plotai Areas of land</i>	mažiausias valdos dydis – 1 ha mažiausias laukas – 0,01 ha	mažiausias valdos dydis – 1 ha mažiausias laukas – 0,10 ha
<i>Būklė Condition</i>	geros ūkininkavimo praktikos reikalavimai geros agrarinės būklės reikalavimai turintiesiems pievų ir (arba) ganyklų reikalavimai	geros ūkininkavimo praktikos reikalavimai
Išmokos ir sankcijos / Payments and sanctions		
<i>Išmokų dydžiai Amount of payments</i>	mažo nepalankumo – 195 Lt / ha didelio nepalankumo – 260 Lt / ha	kalnuotos vietovės – 298 Lt / ha I žemumos – 167 Lt / ha II žemumos – 246 Lt / ha teritorijos su specifinėmis kliūtimis – 246 Lt / ha
<i>Išmokų sumažinimas Reduction of payments</i>	už deklaruotą plotą: 151–250 ha mokama 85 proc. išmokos 251–500 ha mokama 70 proc. išmokos per 500 ha mokama 50 proc. išmokos	už deklaruotą plotą: 50,01–100 ha mokama 50 proc. išmokos 100,01–300 ha mokama 25 proc. išmokos Daugiau nei 300 ha – išmoka neskiriama
<i>Geros ūkininkavimo praktikos pažeidimai Infringement of good farming practice</i>	pirmasis – 10 proc. sankcija už kiekvieną pakartotiną – 30 proc. už kiekvieną	pirmasis – pareiškėjas įspėjamas pakartotinas – 7 proc. už kiekvieną
<i>Ilgalaikė sankcija Long-term sanction</i>	taikoma, kai pažeidimai viršija 50 proc. deklaruoto ploto	netaikoma
Administravimas ir kontrolė / Administration and control		
<i>Paraiškų pateikimas Submission of applications</i>	paraiškos pateikiamos seniūnijoms nepalankumas pažymimas tiesioginių išmokų už pasėlius paraiškoje	paraiškos pateikiamos agentūros teritoriniam padaliniiui nepalankumas pažymimas tiesioginių išmokų už pasėlius paraiškoje

<i>Paraiškų pateikimo terminai</i> <i>Terms of the submission of applications</i>	(paprastai) nuo balandžio 10 d. iki birželio 15 d.	nuo kovo 15 d. iki gegužės 15 d.
<i>Išmokų mokėjimo terminai</i> <i>Terms of making the payments</i>	(paprastai) nuo gruodžio 1 d. iki balandžio 30 d.	nuo gruodžio 1 d. iki birželio 30 d.
<i>Atliekamų patikrinimų vietoje apimtis</i> <i>Scope of local inspections conducted</i>	5 proc. nuo pateiktų paraiškų kiekio + patikros vietoje pagal kitas priemones	5 proc. nuo pateiktų paraiškų kiekio + patikros vietoje pagal kitas priemones
<i>Patikras vietoje atlieka</i> <i>Local inspections are conducted by</i>	agentūros kontrolės departamento teritorinių skyrių darbuotojai	konkurso būdu išrinktos specialistų įmonės

Šaltinis: autorių parengta pagal Lietuvos ir Lenkijos teisės aktus.

Source: Prepared by the authors according to the legal acts of Lithuania and Poland.

Abiejose šalyse priemonė „Mažiau palankios ūkininkauti vietovės“ yra priskiriama antrai Kaimo plėtros plano kryptčiai „Aplinkos ir kraštovaizdžio gerinimas“.

Pagrindiniai reikalavimai paramai gauti yra 5 metų išsipareigojimas ūkininkauti, taip pat ne mažesnė negu 1 ha valda. Lenkijoje yra išsipareigojimas mažiausiai 5 metus saugoti tam tikrus dokumentus: trąšų ir augalų apsaugos priemonių pirkimo įrodymus, tręšimo planą, purkštuvų sertifikatą (jeigu yra ūkyje), augalų apsaugos priemonių naudojimo kursus patvirtinančius dokumentus. Taip pat privaloma 5 metus ūkininkauti tokio dydžio teritorijoje, už kurią buvo gautos kompensacinės išmokos. Lietuvos pareiškėjams tokio išsipareigojimo nėra, tačiau yra išsipareigojimas dėl pasėlių ir žemės ūkio naudmenų geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės. Papildomi reikalavimai padeda siekti tikslų, susijusių su aplinkos ir kraštovaizdžio gerinimu. Lietuvoje nuo 2007 m. lapkričio mėn. reikalaujama, kad ūkininkai, pretenduojantys į išmokas už ūkininkavimą nepalankioje vietovėje ir turintys pievų ir (arba) ganyklų, konkrečioje valdos dalyje atitiktų bent vieną šių kriterijų:

- gamintų prekinę žemės ūkio produkciją iš pievų ar ganyklų ir pateiktų ne mažesnius kaip 250 Lt / ha šios produkcijos realizavimo dokumentus;
- turėtų bent 0,2 SG / ha pievose ir ganyklose (paraiškos pateikimo metų sausio 1 dieną);
- 1/3 pareiškėjo deklaruotų žemės ūkio naudmenų struktūros turėtų sudaryti dirbama žemė.

Šis reikalavimas leidžia kompensacines išmokas skirti ūkininkams, kurie vykdo žemės ūkio veiklą.

Paraiškos kompensacinėms išmokoms gauti Lietuvoje yra pateikiamos seniūnijose, o Lenkijoje – paramą administruojančios agentūros teritoriniam padaliniiui. Lietuvos atveju į priemonės (taip pat ir kitų priemonių) administravimą yra įtraukiamos savivaldybės. Tokia sutartis grindžiama tuo, kad savivaldybės žemės ūkio skyriaus darbuotojai arčiau ūkininkų, ūkininkams patogiau pateikti paraišką. Taip pat santykinai mažėja darbo krūvis vienam pa-

raiškas surenkančiam darbuotojui, kadangi Lietuvoje yra 546 seniūnijų, o teritorinių Nacionalinės mokėjimo agentūros filialų – 10. Lenkijoje yra 16 agentūros regioninių skyrių ir 314 poviato skyrių. Pastaruosiuose pateikiamos paraiškos. Taigi atsižvelgiant, kad Lenkija yra gerokai didesnė šalis, galima teigti, jog Lietuvos ūkininkams patogiau ir paprasčiau pateikti paraiškas paramai gauti. Taip pat pažymėtina, jog deleguotų funkcijų suteikimas institucijoms yra taupus, kadangi nereikia priimti naujų darbuotojų, investuojama tik į esamų darbuotojų mokymus.

Plotai, esantys nepalankiose teritorijose, deklaruojami tiesioginių išmokų paraiškose. Paraiškų surinkimo terminai aptariamose šalyse panašūs, tačiau nevienodi. Lietuvoje paraiškos surenkamos paprastai nuo balandžio 10 d. iki birželio 15 d., tuo tarpu Lenkijoje – nuo kovo 15 d. iki gegužės 15 d. Terminas skiriasi tik 5 dienomis ir Lenkijoje paraiškų surinkimo procedūra pradeda beveik mėnesiu anksčiau. Išmokos Lenkijoje mokamos nuo gruodžio 1 d. iki birželio 30 d., Lietuvoje – paprastai nuo gruodžio 1 d. iki balandžio 30 d. Lenkijos paraiškų administravimo terminas 2 mėnesiais ilgesnis, todėl darbuotojų darbo krūvis santykinai mažesnis, kas sąlygoja kokybiškesnę pareigų atlikimą bei mažesnę klaidų tikimybę. Tačiau reikėtų atsižvelgti į tai, kad Lenkijoje yra gerokai daugiau pareiškėjų, taip pat pažymėtina, kad čia paraiškų pateikimo ir išmokų mokėjimo terminai yra nuolatiniai (vieną kartą patvirtinti Ministrų tarybos nutarimu), o Lietuvoje minėti terminai kiekvienais metais tvirtinami Žemės ūkio ministro įsakymu ir kartais keičiasi. Nuolatiniai terminai sudaro galimybes tiek ūkininkams, tiek administruojantiems darbuotojams planuoti laiką ir nuosekliai dalyvauti įgyvendinant kaimo plėtros planą. Nespėjus išmokėti pinigų nustatytais terminais, Lenkijoje ūkininkas informuojamas apie tai raštu, kuriame nurodomos uždelsimo priežastys ir naujas mokėjimo terminas (Rozporządzenie..., 2007). Lietuvos teisės aktai nenumato pareiškėjo informavimo esant tokiai situacijai.

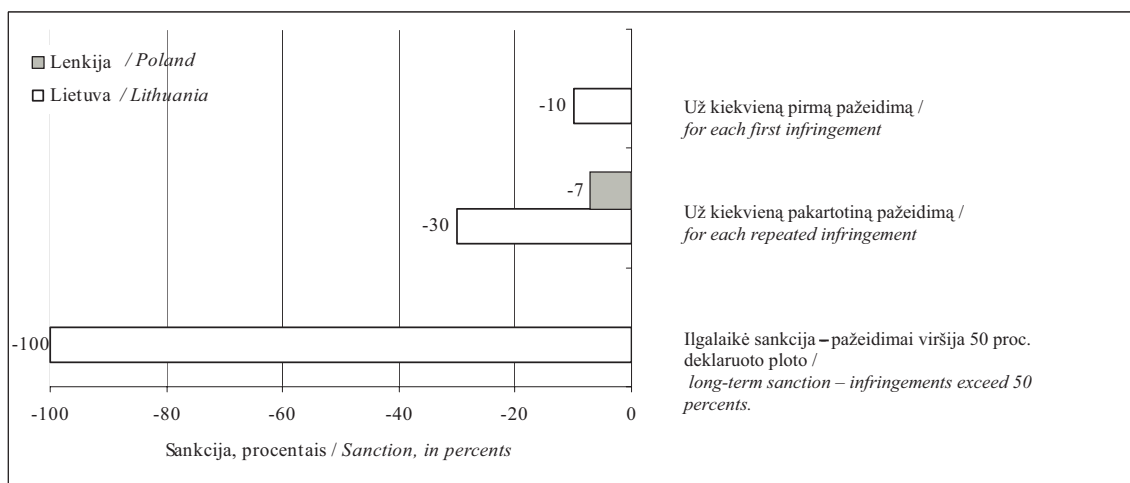
Lietuvoje ir Lenkijoje pareiškėjai kontroliuojami. Labiausiai paplitusi realios kontrolės rūšis patikra vietoje. Abiejų šalių atveju patikroms yra atrenkami 5 proc. pateiktų paraiškų, naudojant tokius atrankos

kriterijus, kaip atsitiktinė atranka, rizikos analizė. Pažymėtina, kad Lietuvoje patikras vietoje atlieka Agentūros kontrolės departamento teritorinių skyrių darbuotojai, o Lenkijoje – konkurso būdu išrinktos specialistų įmonės. Tokiu būdu pasiekama siauresnė specializacija, didesnis patikrų efektyvumas dėl darbuotojų profesionalumo, tačiau tai gali pareikalauti didesnių išlaidų.

Kadangi Lenkijoje nepalankios vietovės yra trijų rūšių, o Lietuvoje – dviejų, tai Lenkijoje yra taikoma daugiau išmokos tarifų. Pastebėtina, jog išmokos apskaičiavimas, esant skirtingiems nepalankumams ūkininko deklaruotame lauke, nevienodas. Lietuvoje tokių atvejų yra išvengiama iš anksto nustatant kontrolinius žemės sklypus (blokus) tam tikro nepalankumo ribose, tuo tarpu Lenkijoje lyginami lauko skirtingų nepalankumų dalys ir išmoka skaičiuojama pagal didesnę dalį užimančio nepalankumo tarifą. Jeigu dalys yra lygios, tai kompensacinė išmoka skaičiuojama pagal nepalankumą, kuriam nustatytas didesnis išmokos dydis. Iš anksto priskiriant blokus tam tikram nepalankumui išvengiama skaičiavimų ir lyginimų, kurie užima laiko. Taip pat atsižvelgiant, jog patikros vietoje yra atliekamos 5 proc. pareiškėjų, o kitiems atliekama tik administracinė patikra, pareiškėjai turi galimybę piktnaudžiauti laukus nubraižydami taip, kad didesnė lauko dalis būtų geriau apmokamo nepalankumo teritorijoje.

Lenkijos mažiau palankių ūkininkauti vietovių modelyje nėra kai kurių geros agrarinės būklės reikalavimų (pūdymo įdirbimas, pievų šienavimas, šieno sutvarkymas, medžių ir krūmų nebuvimas, žolės deginimas), todėl pareiškėjo valdoje aptikus geros agrarinės būklės pažeidimų laikoma, kad tai geros ūkininkavimo praktikos dėl žalių plotų tvarkymo bei švaros ir tvarkos ūkyje pažeidimai. Lietuvoje už geros

agrarinės būklės pažeidimus baudžiama atsižvelgiant į apleisto ploto dalį bendrame deklaruotame plote, taip pat nuo pažeidimo pasikartojimo. Sankcija svyruoja nuo 5 iki 100 proc. Už kiekvieną geros ūkininkavimo praktikos pažeidimą taikoma 10 proc. sankcija nuo bendros kompensacinės išmokos sumos, už pakartotinai nustatytą pažeidimą – 30 proc. sankcija (žr. 2 pav.). Lenkijoje nustačius geros ūkininkavimo praktikos pažeidimą per patikrinimą vietoje ūkininkas išpėjamas ir išsipareigojimo nesilaikymo faktas pažymimas patikros ataskaitoje. Pakartotinai nustačius geros agrarinės būklės pažeidimų, kompensacinių išmokų suma sumažinama 7 proc. už kiekvieną pažeidimą (Rozporządzenie..., 2007). Didesni reikalavimai labiau prisideda prie kraštovaizdžio gerinimo. Didesnės sankcijos už tuos pačius nusižengimus sudrausmina pareiškėjus, tačiau apsunkina paramos įsisavinimą šalies mastu. Taip pat, atsižvelgus į vidutinį ūkininkų amžių bei išsilavinimą, aptariamose valstybėse tikslinga perspėti pažeidėją prieš taikant sankcijas, nes tam tikra dalis pareiškėjų ne visai supranta, kaip turi būti tvarkomasi ūkyje, kad nebūtų nuobaudų. Mūsų šalies mažiau palankių ūkininkauti vietovių administravimo taisyklėse apibrėžta ilgalaikės sankcijos sąvoka. Tai atvejais, kai pareiškėjas pašalinamas iš dalyvavimo priemonėje ilgesniam negu 1 metų laikotarpiui. Ji taikoma, kai deklaruotas plotas viršija faktinį daugiau nei 50 proc. arba kai geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės reikalavimų pažeidimų plotas viršija 50 proc. deklaruoto ploto. Lenkijos teisės aktuose ilgalaikė sankcija nenumatyta. Galimybė netekti paramos daugiau nei 1 metams už sunkų nusižengimą, neskatina ūkininko labiau laikytis išsipareigojimų, o nustato jį priešišškai Europos Sąjungos paramos atžvilgiu ir tai gali būti nedirbamos žemės priežastis.



2 pav. Lietuvos ir Lenkijos mažiau palankių ūkininkauti vietovių paramos administravimo sankcijos už geros ūkininkavimo praktikos pažeidimus

Šaltinis: Autorių parengta pagal Lietuvos ir Lenkijos teisės aktus.

Lietuvos ir Lenkijos mažiau palankių ūkininkauti vietovių atrinkimas skirtingas. Lietuvoje yra aiškiai apibrėžti 5 atrankos kriterijai (žemės našumas, augalų derlingumas, gyventojų tankumas, gimstamumo prieaugis, gyventojų užimtumas), išreikšti konkrečiais mato vienetais ir jie yra paprastai pritaikomi praktikoje. Lenkijoje atrenkant nepalankias vietas taip pat buvo vadovaujama 5 kriterijais (gyventojų tankumas, dirvožemio kokybė, klimatas, reljefas, vandens kokybė) (Czapiewski, Niewęłowska, 2004). Tačiau pirmas kriterijus buvo savarankiškas ir atskirtas nuo likusių, o kiti sujungti į bendrą rodiklį. Įvairiems rajonams buvo nustatyti minėti kriterijai ir jais remiantis apskaičiuojamas produkcinės erdvės perkainojimo rodiklis. Šis rodiklis buvo išreikštas santykiniais skaičiais. Lietuvos atveju mažiau palankių ūkininkauti vietovių atranka buvo labiau skaidri ir suprantama paprastam žmogui. Savivaldybių specialistams paprasčiau suprasti nepalankių vietovių nustatymo metodiką, jie galėjo, esant reikalui, įrodyti, jog jų administruojami rajonai (ar seniūnijos) atitinka nustatytus kriterijus. Lenkijoje atranką atliko Žemės dirbimo, tręšimo ir dirvotyros institutas ir seniūnijos, kurios nebuvo priskirtos nepalankioms vietovėms, galėjo teikti paraiškas, kad šis statusas būtų suteiktas apskaitiniams žemės sklypams. Taigi Lietuvoje mažiau palankios ūkininkauti vietovės išskiriamos rajonų ir seniūnijų lygmeniu, o Lenkijoje – seniūnijų ir apskaitinių žemės sklypų lygmeniu. Seniūnija yra pakankamai mažas teritorinis vienetas, atspindintis realią jo padėtį derlingumo, demografinių rodiklių atžvilgiu. Antruoju atveju teritorijos suskirstytos smulkiau ir tiksliau. Išvengiama atveju, kai seniūnijos tam tikra dalis visiškai atitinka nustatytus kriterijus, tačiau nepatenka tarp nepalankių teritorijų dėl savo dydžio. Žemdirbiai, ūkininkaujantys tokiose teritorijose, turi galimybę gauti kompensacines išmokas. Tokiu būdu geriau įsisavinama Europos Sąjungos parama, ūkininkams kompensuojami nuostoliai dėl neigiamų ūkininkavimo sąlygų. Toks suskirstymas reikalauja didesnių išlaidų ir pastangų, tačiau labiau tenkina ūkininkų interesus ir gerina jų padėtį.

Išvados

1. Lietuvos ir Lenkijos paramos ūkininkaujantiems mažiau palankiose vietovėse administravimo modeliams palyginti išskirti tokie svarbiausi komponentai: atrankos kriterijai ir teritorijos, teisinis pagrindas ir reikalavimai, išmokos ir sankcijos, administravimas ir kontrolė. Jų sistema nulemia administravimo modelio kokybę ir efektyvumą.
2. Atlikus Lietuvos ir Lenkijos modelių lyginamąją analizę, nustatyti tokie panašumai:

- atrankos kriterijų ir teritorijų srityje – gyventojų tankumo kriterijus, dvi teritorijų rūšys žemumose, seniūnijų išskyrimo lygmuo;
 - teisinis pagrindas ir reikalavimai – kaimo plėtros planas, 5 metų ūkininkavimo laikotarpis, mažiausias valdos dydis – 1 ha, geros ūkininkavimo praktikos reikalavimai;
 - išmokų sumažinimas atsižvelgiant į deklaruotą plotą;
 - išmokos ir sankcijos – išmokų skirtumai pagal teritorijų rūšis;
 - administravimas ir kontrolė – nustatyti paraiškų pateikimo ir išmokų mokėjimo terminai, vietoje atliekamų patikrinimų apimtis.
3. Lietuvos modelio ypatumai, kurių nėra Lenkijos modelyje:
 - teritorijų atrankos kriterijai – augalų derlingumas, gimstamumo prieaugis;
 - teritorijų skyrimo lygmuo – savivaldybės;
 - geros agrarinės būklės reikalavimai;
 - turintiesiems pievų ir (arba) ganyklų reikalavimai;
 - mažiausias deklaruotinas laukas – 0,01 ha;
 - sankcijos už geros ūkininkavimo praktikos pažeidimus: pirmasis – 10 proc. už kiekvieną, pakartotinas – 30 proc. už kiekvieną; ilgalaikė sankcija – kai pažeidimai viršija 50 proc. deklaruoto ploto;
 - administravimas ir kontrolė: paraiškos pateikiamos seniūnijoms, kintami paraiškų ir išmokėjimų terminai, patikras vietoje atlieka agentūros teritorinių skyrių darbuotojai.
 4. Lenkijos modelio ypatumai, kurių nėra Lietuvos modelyje:
 - teritorijų atrankos kriterijai – klimatas, reljefas, vandens kokybė; keturios teritorijų rūšys; teritorijų skyrimo lygmuo – kontroliniai žemės sklypai (bloškai);
 - mažiausias deklaruotinas laukas – 0,10 ha;
 - sankcijų dydžiai už geros ūkininkavimo praktikos pažeidimus: už pirmą – pareiškėjo įspėjimas, už pakartotiną – 7 proc. už kiekvieną; ilgalaikė sankcija netaikoma;
 - administravimas ir kontrolė: paraiškos pateikiamos agentūros teritoriniam padaliniiui, pastovūs paraiškų ir išmokėjimų terminai, patikras vietoje atlieka konkurso būdu išrinktos specialistų įmonės.
 5. Paramos ūkininkaujantiems mažiau palankiose vietovėse administravimui Lietuvoje tobulinti siūloma:
 - numatyti kontrolinių žemės sklypų (blokų) teritorijos išskyrimo lygmenį;
 - sumažinti sankcijų dydžius.

Literatūra

1. Czapiewski, K. Ł., Niewęglowska, G. (2004). *Przestrzenne zróżnicowanie dopłat wyrównawczych ONW w Polsce w 2004 roku*. Instytut ekonomiki rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Państwowy instytut badawczy: <<http://www.igipz.pan.pl/zpz/czapiewski/1.pdf>>.
2. Čaplikas, J. Mažiau palankių ūkininkauti vietovių atrankos kriterijų parinkimas. Lietuvos žemės ūkio universitetas. Prieiga per internetą: <http://www.lrti.lt/veikla/RP_MPalUk.doc>.
3. *Geros agrarinės būklės žemė ir gero ūkininkavimo praktika*. Prieiga per internetą: <<http://www.zum.lt/min/fai-lai/gera-praktika.pdf>>.
4. Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2006 m. kovo 31 d. įsakymas Nr. BR1–151 Dėl tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus, paramos už energetinius augalus, kompensacinių išmokų už valstybės ar savivaldybių įsteigtas saugomas teritorijas bei paramos pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 m. programos priemones „Agrarinės aplinkosaugos išmokos“, „Išmokos ūkininkams vietovėse, kuriose yra kliūčių, išskyrus kalnuotas vietoves“, „NATURA 2000“ administravimo savivaldybėje 2007 m. procedūros aprašo patvirtinimo“ (Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2007 m. spalio 17 d. įsakymo Nr. BR1–524 redakcija).
5. Less favoured arkas: <<http://www.lfa.iung.pulawy.pl/harmonogram.html>>.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. spalio 22 d. nutarimas Nr. 1317 „Dėl kaimo plėtros 2004–2006 metų plano pagrindinių nuostatų“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 101-4550.
7. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 27 d. įsakymas Nr. 3D-72 „Dėl mažiau palankių ūkininkauti vietovių“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 34-1111.
8. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. liepos 16 d. įsakymas Nr. 3D-430 „Dėl kaimo plėtros 2004–2006 metų plano priemonės „Mažiau palankios ūkininkauti vietovės ir vietovės su aplinkosaugos apribojimais“ administravimo taisyklių“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 115-4309.
9. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. liepos 16 d. įsakymas Nr. 3D-431 „Dėl geros ūkininkavimo praktikos reikalavimų“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 115-4309.
10. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. spalio 6 d. įsakymas Nr. 3D-476 „Dėl sankcijų už geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės reikalavimų nesilaikymą taikymo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 121-4357.
11. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. balandžio 6 d. įsakymas Nr. 3D-151 „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemonių „Išmokos ūkininkams vietovėse, kuriose yra kliūčių, išskyrus kalnuotas vietoves“, „NATURA 2000 išmokos ir su direktyva 2000/60/EB susijusios išmokos“ ir „NATURA 2000 išmokos“ įgyvendinimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 34-1111.
12. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. liepos 10 d. įsakymas Nr. 3D-327 „Dėl geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės žemės ūkio naudmenoms reikalavimų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 78-3157.
13. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. lapkričio 12 d. įsakymas Nr. 3D-500 „Dėl žemės ūkio ministro 2007 m. balandžio 6 d. įsakymo Nr. 3D-151 „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemonių „Išmokos ūkininkams vietovėse, kuriose yra kliūčių, išskyrus kalnuotas vietoves“, „NATURA 2000 išmokos ir su direktyva 2000/60/EB susijusios išmokos“ ir „NATURA 2000 išmokos“ įgyvendinimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 118-4849.
14. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. gruodžio 21 d. įsakymas Nr. 3D-573 „Dėl žemės ūkio ministro 2007 m. balandžio 6 d. įsakymo Nr. 3D-151 „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemonių „Išmokos ūkininkams vietovėse, kuriose yra kliūčių, išskyrus kalnuotas vietoves“, „NATURA 2000 išmokos ir su direktyva 2000/60/EB susijusios išmokos“ ir „NATURA 2000 išmokos“ įgyvendinimo taisyklių patvirtinimo pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 138-5685.
15. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich. *Monitor Polski*. 2004, Nr. 56-958.
16. Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013: <http://www.arimr.gov.pl/pliki/66/0/0/PROW_2007_2013_final_RDC.pdf>.
17. Ribašauskienė, E. (2004). Mažiau palankių ūkininkauti vietovių nustatymas. *Rinkotyra. Žemės ūkio ir maisto produktai*, Nr. 3 (24), p. 58. Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas.
18. Ribašauskienė, E. Mažiau palankių ūkininkauti vietovių atrankos metodikos patikslinimas. Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas. Prieiga per internetą: <<http://www.zum.lt/Mokslas-2/T10.htm>>.
19. *Rolnictwo w Polsce. Ministerstwo modernizacji i rozwoju rolnictwa*. Varšuva, 2005: <<http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1210&LangId=0>>.
20. Rozporządzenie Ministra rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 11 kwietnia 2007 r. „W sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”, objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013“. *Dziennik Ustaw*. 2007, Nr. 68-448.
21. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania kontroli na miejscu i wizytacji w miejscu w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. *Dziennik Ustaw*. 2007, Nr. 168-1181.
22. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1257/1999 Dėl Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (EŽŪOGF) paramos kaimo plėtrai ir iš dalies pakeičiantis bei panaikinant tam tikrus reglamentus. *Official Journal. L*: 1999, Nr. 160-80.
23. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1782/2003, nustatantis bendrąsias tiesiogines paramos schemų pagal bendrą žemės ūkio politiką taisykles ir nustatantis tam tikras paramos schemas ūkininkams bei iš dalies pakeičiantis reglamentus (EEB) Nr. 2019/93, (EB) Nr. 1452/2001, (EB) Nr. 1453/2001, (EB) Nr. 1454/2001, (EB) Nr. 1868/94, (EB) Nr. 1251/1999, (EB) Nr. 1254/1999, (EB) Nr. 1673/2000, (EEB) Nr. 2358/71 ir (EB) Nr. 2529/2001. *Official Journal. L*: 2003-10-21 Nr. 270-1.
24. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1698/2005 dėl Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) paramos kaimo plėtrai. *Official Journal. L*: 2005-10-21 Nr. 277-1.

Contrastive Analysis of the Administration Models of the Support for Farming in Less Favoured Areas in Lithuania and Poland

Summary

A contrastive analysis of the administration models of the support for farming in less favoured areas in Lithuania and Poland is conducted in the article. The object of the research is the administration of the rural development support measure “Farming in less favoured areas”. The analyzed period comprises the year 2004–2006 and the perspectives for the year 2007–2013. Administration models of the farming in less favoured areas in Lithuania and Poland

were compared following such criterion: selection criterion and territories, legal basis and requirements, payments and sanctions, administration and control. The differences and similarities of the models are displayed in the article. The most important peculiarities of the Polish model are the level of territory division – auditorial land plot (blocs), lesser sanctions. The possibilities for improving the administration of the support for farming in less favoured areas were identified.