

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

DALIA ANDRAITIENĖ

Teisės ir valdymo studijų programa

SUBSIDIJOS, TIESIOGINĖS IŠMOKOS IR KVOTOS ŽEMĖS ŪKIO VEIKLOS
SUBJEKTAMS KAIP VALSTYBINIO REGULIAVIMO IR ADMINISTRACINIO TEISINIO
REGLAMENTAVIMO DALYKAS

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas-
Lekt. Vytautas Šulija

Konsultantas-
Doc. Stasys Šedbaras

Vilnius, 2004

TURINYS

Įvadas	4
1. VALSTYBINIO REGULIAVIMO IR TEISINIO REGLAMENTAVIMO SAMPRATA IR REIKŠMĖ	
1.1. Administracinio teisinio reguliavimo sąvoka	9
1.2. Valstybinio reguliavimo ir teisinio reglamentavimo samprata.....	12
1.3. Valstybinio reguliavimo žemės ūkyje būtinumas.....	15
2. KVOTŲ, SUBSIDIJŲ IR TIESIOGINIŲ IŠMOKŲ ŽEMĖS ŪKIO VEIKLOS SUBJEKTAMS VALSTYBINIS REGULIAVIMAS IR ADMINISTRACINIS TEISINIS REGLAMENTAVIMAS	
2.1. Kvotų, subsidijų, tiesioginių išmokų valstybinio reguliavimo ir teisinio reglamentavimo raida..	18
2.2. Kvotų, subsidijų, tiesioginių išmokų valstybinį reguliavimą atliekančios institucijos.....	23
2.3. Kvotos kaip valstybinio reguliavimo ir administracinio teisinio reglamentavimo dalykas	28
2.3.1. Kvotų skyrimo esmė ir rūšys	28
2.3.2. Kvotų teisinis reglamentavimas ir administravimas.....	29
2.3.3. Kvotų poveikis žemės ūkio produktų gamybai.....	35
2.4. Subsidijos ir tiesioginės išmokos žemės ūkio veiklos subjektams kaip valstybinio reguliavimo ir administracinio teisinio reglamentavimo dalykas.....	37
2.4.1. Žemės ūkio subsidijavimo esmė ir perėjimo prie tiesioginių išmokų prielaidos.....	37
2.4.2. Tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams skyrimo esmė ir rūšys.....	39
2.4.3. Tiesioginių išmokų teisinis reglamentavimas, administravimas ir kontrolė.....	41
2.4.4. Tiesioginių išmokų poveikis žemės ūkio gamybinei veiklai	49
2.4.5. Nuomonės apie tiesioginių išmokų valstybinio reguliavimą tyrimo apibendrinimas.....	50
3. TIESIOGINIŲ IŠMOKŲ IR KVOTŲ ŽEMĖS ŪKYJE VALSTYBINIS REGULIAVIMAS IR TEISINIS REGLAMENTAVIMAS LIETUVAI TAPUS EUROPOS SĄJUNGOS NARE	
3.1. Tiesioginių išmokų ir kvotų teisinio reglamentavimo ir administravimo pasikeitimai.....	53
3.2. Tiesioginių išmokų dydžių finansiniai pokyčiai.....	57
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI	59
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	61
SANTRAUKA	67
PRIEDAI.....	69

SUTRUMPINIMAI

ACQUIS- (Acquis Communautaire) ES teisės ir jos taikymo praktikos visuma

ATPK- Administracinių teisių pažeidimo kodeksas

ES- Europos Sąjunga

EŽŪOGF- Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas

IAKS- integruota administravimo ir kontrolės sistema

STIS- supaprastinta tiesioginių išmokų informacinė sistema

NMA- Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos

ŽŪIKVC- Valstybės įmonė Žemės ūkio informacijos ir kaimo verslo centras

IVADAS

Pastaruoju metu didelis dėmesys yra skiriamas valstybinio reguliavimo žemės ūkio sektoriuje tobulinimui. Pertvarkyta valstybinės valdžios institucijų veikla pagal Europos Sąjungos reikalavimus, tobulinami teisės aktai, reglamentuojantys žemės ūkio sektoriaus veiklą. Ekonominės aplinkos gerinimo priemonės nukreiptos žemės ūkio produkcijos gamintojų ir kitų kaimo verslo subjektų konkurencingumui didinti, investiciniam pajėgumui stiprinti, ugdyti profesinę bei vadybinę kompetenciją. Žemės ūkio subjektų verslumo ir gebėjimų adaptuotis prie rinkos pokyčių ugdytas turės ypač didelę reikšmę pasirengimo laikotarpiu ir pirmaisiais narystės ES metais. Pereinama prie naujų valstybinio reguliavimo būdų. Tiesioginės išmokos reguliuojant ekonominius santykius ES žemės ūkyje yra žemdirbių pajamų lygio palaikymas, didesnio konkurencingumo formavimas. Reikalinga atskleisti, pagrįsti pokyčius, kurie vyko vykdomosios valdžios institucijų sistemoje, reguliuojant žemės ūkio veiklos subjektų veiklą integruojantis Lietuvai į Europos Sąjungą. Lietuvai tapus ES nare, žemės ūkis plėtojamas vieningoje ES politinėje ir ekonominėje erdvėje. ES parama žemės ūkiui svari investicijomis, tiesioginėmis išmokomis žemdirbiams.

Žemės ūkio srityje įtvirtinami svarbūs tikslai: kurti į rinką orientuotą, konkurencingą žemės ūkį, siekti tolygios kaimo ekonominės bei socialinės plėtros, atitinkančios regionų ypatumus, pertvarkyti valstybės paramos kaimui sistemą subsidijas pakeičiant tiesioginėmis išmokomis, remti ūkininkaujančius mažiau palankiose vietovėse, skatinti alternatyvią žemės ūkiui veiklą kaime.

Temos aktualumas

Kvotų, subsidijų ir tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams valstybinis reguliavimas ir administracinis teisinis reglamentavimas nebuvo plačiai tyrinėtas, problemos žemės ūkyje yra specifinės, todėl jas nagrinėjant pasitelktos teorinės ir praktinės žinios, specialistų nuomonė. Tyrimo rezultatai informatyvūs, turėtų strategiškai suorientuoti tiesiogines išmokas ir kvotas administruojančių institucijų darbuotojus, padėtų tobulinti jų darbo metodus. Tema nauja ir aktuali - Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, valstybinis reguliavimas žemės ūkyje pasikeitė, atliktas teisės aktų suderinimas su ES normomis, peržiūrėtos valstybės institucijų funkcijos. Anksčiau ši tema nebuvo plačiau nagrinėta teisinio reglamentavimo požiūriu. Daugelis autorių bandė apžvelgti tik bendrus žemės ūkio ekonominio reguliavimo klausimus, kvotų, subsidijų ir tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams teisinio reglamentavimo klausimų nedetalizavo.

Valstybinio reguliavimo žemės ūkiui tematika buvo publikuoti mokslininkų straipsniai: R. Dužinskas, N. Kazlauskaitė, A. Kilius, A. Pagyla, V. Uždavinienė nagrinėjo apie rinkos reguliavimą, M. Dargvainis, J. Čiulevičius, D. Makutėnienė bandė išskirti žemės ūkio bendras ekonominio reguliavimo problemas, aprėpti visą ekonominio reguliavimo sistemą, sukurti ekonominio reguliavimo modelį. Apie rinkos reguliavimo ES ir Lietuvoje ypatumus nagrinėjo mokslininkai J. Bagdanavičius, D. Miniataitė, V. Paulikas, A. Poviliūnas, P. Brosleį, U. Huber, M. Madell ir kiti.

Rašant šio darbo teorinę dalį buvo remiamasi Lietuvos ir užsienio mokslininkų mintimis (A. Andriuškevičius, A. Bakaveckas, B. Pranevičienė, A. Vaišvila D.N. Bachrach, F.A Hayek, A. M. Nikitin, J.M. Kozlov ir kt.)

Tyrimo objektas. Žemės ūkio produktų gamybos valstybinio reguliavimo ir administracinio teisinio reglamentavimo sistema.

Tyrimo dalykas. Kvotų, subsidijų, tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams valstybinis reguliavimas ir teisinis reglamentavimas, administravimas, tiesioginis poveikis gamybos apimtims, konkurencingumui, pajamų palaikymui ir pokyčiai Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare.

Tyrimo tikslas. Sisteminiu požiūriu ištirti ir įvertinti buvusią, esamą subsidijų, kvotų, tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams valstybinio reguliavimo ir teisinio reglamentavimo sistemą, atskleisti jos problemas ir pasikeitimus Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išanalizuoti nuo Nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje galiojusią ir galiojančią kvotų, subsidijų, tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams valstybinio reguliavimo ir teisinio reglamentavimo sistemą, jos pokyčius, problemas.

2. Nustatyti valstybės institucijų veiklą ir vaidmenį, reguliuojant paramą žemės ūkio veiklos subjektams, statistinių duomenų ir atliktų tyrimų pagalba įvertinti valstybinio reguliavimo efektyvumą.

3. Nustatyti paramos (tiesioginių išmokų, subsidijų) skyrimo žemės ūkio veiklos subjektams kontrolės vykdymo efektyvumą ir problemas.

4. Atlikti kvotų, subsidijų ir tiesioginių išmokų valstybinio reguliavimo ir teisinio reglamentavimo lyginamąją analizę Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą.

5. Ištirti žemės ūkio veiklos subjektų požiūrį į valstybinio reguliavimo permainas, nustatyti ryšį tarp tiesioginių išmokų, subsidijų, kvotų ir žemės ūkio gamybos apimčių.

Hipotezės:

1. Kvote, subsidijų, tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams valstybinis reguliavimas vykdomas, keičiamas, reformuojamas remiantis objektyviais poreikiais (reikalingumu didinti produkcijos konkurencingumą, apsaugoti rinką, palaikyti žemdirbių pajamas, siekiant harmonijos ir t.t.) ir laikantis teisės aktuose nustatytų reikalavimų.

2. Didžioji dalis žemės ūkio veiklos subjektų nėra susipažinę su teisės aktu, reglamentuojančiais kvotų, subsidijų, tiesioginių išmokų skyrimą, turiniu.

3. Dalis valstybės skiriamų žemės ūkio veiklos subjektams subsidijų, tiesioginių išmokų neišvengiamai patenka nesąžiningiems gavėjams (išmokama apgaulingus, neteisingus ar netikslus duomenis pateikusiems žemės ūkio veiklos subjektams).

4. Dalis teisės aktu, reglamentuojančių tiesioginių išmokų skyrimą, nėra tobuli, pernelyg dažnai kaitaliojami.

Pagrindinių sąvokų interpretacijos. Patiksliname kai kurias darbe naudojamas sąvokas ir tuo pačiu apibrėšime darbo apimtį.

Žemės ūkio veiklos subjektas- tai asmuo, įregistruotas įstatymų ir kitų teisės aktu nustatyta tvarka ir užsiimantis žemės ūkio veikla. Į šią apimtį patenka žemės ūkio įmonės, žemės ūkio kooperatyvai, ūkininkų ūkiai, kiti asmeniniai ūkiai, kurie Lietuvos Respublikos teisės aktu nustatyta tvarka yra užregistravę savo žemės valdas Žemės ūkio ir kaimo verslo registre.

Žemės ūkio veikla apima veiklą, susijusią su žemės ūkio produktų gamyba ir apdorojimu, savo ūkiuose pagamintų žemės ūkio produktų perdirbimu, maisto produktų gamyba, realizavimu, paslaugų žemės ūkiui teikimu. Žemės ūkio veikla nelaikoma maisto produktų gamyba iš ne savo ūkyje pagamintų ir apdorotų žemės ūkio produktų ir šių produktų realizavimas.

Darbe nagrinėjamas kvotų, tiesioginių išmokų ir subsidijų skyrimas žemės ūkio veiklos subjektams, todėl pramonės įmonės, superkančios žemės ūkio produkciją, perdirbančios ir parduodančios ją šalies ir užsienio rinkose, į darbo apimtį nepatenka. Žemės ūkio produkcijos importo- eksporto valstybinis reguliavimas darbe nenagrinėjamas, apsiribojama vidaus rinkomis.

Tyrimo šaltiniai. Darbe panaudoti ne tik oficialūs teisės aktai, bet ir teoriniai darbai, specialistų nuomonė. Rašant magistro baigiamąjį darbą buvo naudotasi mokslinės literatūros šaltiniais. Pagrindiniai šaltiniai – Lietuvos Respublikos įstatymai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai, žemės ūkio ministro įsakymai, reglamentuojantys kvotų, subsidijų tiesioginių išmokų skyrimą žemės ūkio veiklos subjektams, Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus įsakymai, reglamentuojantys tiesioginių išmokų ir subsidijų administravimo ir kontrolės sistemas, Europos Sąjungos bendrąją žemės ūkio politiką

įgyvendinantys antrinės teisės aktai: reglamentai, direktyvos ir sprendimai, reglamentuojantys žemės ūkio produktų ir jų grupių vieningos rinkos organizavimą, žemės ūkio struktūrinę politiką, įstatymų derinimą su vartotojų sveikata susijusiomis priemonėmis, finansinius instrumentus, oficialūs statistiniai duomenys apie subsidijų, tiesioginių išmokų dydžius, žemės ūkio produkcijos gamybos apimtį, žemės ūkio veiklos subjektų skaičių. Analizuotos paskutinių trijų metų žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotų deklaracijos - kaip pagrindinis dokumentas pagal kurį išmokamos tiesioginės išmokos žemės ūkio veiklos subjektams. Išanalizuotas subsidijų, kvotų, tiesioginių išmokų poveikis žemės ūkio veiklai. Ištirta, kokios yra neteisingų duomenų pateikimo galimybės, nagrinėta pasėlių deklaracijų teisingumo patikrinimo medžiaga. Darbe panaudoti žemės ūkio veiklos subjektų apklausų duomenys, taip pat apklausti valstybės paramą žemės ūkio veiklos subjektams administruojantys darbuotojai, visuomenių organizacijų, ginančių žemdirbių interesus, atstovai.

Tyrimo metodika. Istoriniu lyginamuoju metodu analizuojama teisės norminių aktų, reguliuojančių kvotų, subsidijų, tiesioginių išmokų skyrimą žemės ūkio veiklos subjektams raida, tendencijos, turinio pokyčiai 1993- 2003 metais. Chronologiniu požiūriu analizuojamas laikotarpis apima teisinio reglamentavimo ir valstybinio žemės ūkio produkcijos gamybos reguliavimo evoliuciją minėtu laikotarpiu. Dokumentų analizės metodas panaudotas tiriant dabartiniu metu galiojančius dokumentus, reglamentuojančius paramos žemdirbiams skyrimą bei Europos Sąjungos teisės aktus. Lyginamasis metodas naudojamas palyginant kvotų, subsidijų, tiesioginių išmokų valstybinio reguliavimo ir teisinio reglamentavimo pokyčius Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, lyginant Lietuvos teisės aktus su analogiškais Europos Sąjungos antrinės teisės aktais, lyginant finansinės paramos dydžių pokyčius. Analitinio kritinio metodo pagalba buvo atsižvelgta į administracinio teisinio reguliavimo priežastis, problemų sprendimo būdus. Anketinis, pokalbio ir interviu metodai buvo panaudoti siekiant įvertinti tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams valstybinio reguliavimo ir teisinio reglamentavimo efektyvumą. Profesinės patirties apibendrinimo metodas panaudotas aptariant kvotų ir tiesioginių išmokų valstybinio reguliavimo problemas ir tobulinimo būdus. Darbe buvo nagrinėta statistinė informacija apie realizuotą žemės ūkio produkciją, skirtas kvotas, išmokėtas subsidijas, tiesiogines išmokas.

Rengiant darbą atlikti šie tyrimai:

1. Kvotų, valstybinio reguliavimo ir teisinio reglamentavimo analizė, problemų tyrimas pasirinktinai trijose apskrityse (tirti dokumentai, kuriais buvo įforminamas kvotų skyrimas).
2. Žemės ūkio veiklos subjektų nuomonės apie kvotų ir tiesioginių išmokų valstybinį reguliavimą ir teisinį reglamentavimą tyrimas (atliktas atsitiktinės atrankos būdu parinktų žemės ūkio veiklos subjektų, teikusių paraišką tiesioginėms išmokoms, nuomonės tyrimas). Naudota

interview, anketavimas. Siekta išsiaiškinti, kokiais būdais ūkininkai ir žemės ūkio įmonės susipažįsta su kvotas, tiesiogines išmokas reglamentuojančiais teisės aktais, kokia jų nuomonė apie valstybės institucijų atliekamą darbą administruojant paramą žemės ūkiui.

3. Valstybės institucijų darbuotojų, atliekančių tiesioginių išmokų administravimą, nuomonės tyrimas (dėl pasitaikančių administravimo problemų, dažnos teisės aktų kaitos).

4. 2004 metais pateiktų pasėlių plotų deklaracijų, kurių pagrindu mokamos tiesioginės išmokos, kontrolinių patikrinimų rezultatų analizė. Tikslas nustatyti ūkio subjektų aktyvumą teikiant paraiškas, įvertinti kokia dalis ūkio subjektų pateikia neteisingą ir netikslią informaciją ir įvertinti prielaidas, kokia dalis valstybės paramos išmokama ūkio subjektams, kurie į kontrolinę patikrą nepateko, tačiau pateikė netikslius duomenis.

Darbo etapai

Baigiamasis darbas susideda iš įvado, trijų dalių, išvadų, pasiūlymų. Pirmoje dalyje „Valstybinio reguliavimo ir teisinio reglamentavimo samprata ir reikšmė“ analizuojamos administracinio teisinio reguliavimo prigimtis, poreikis, valstybinio reguliavimo esmė, žemės ūkio reguliavimo ypatumai, siekis užtikrinti visuomenės narių gerovę, pusiausvyrą ekonomikoje ir derinti priešingus žmonių interesus.

Antroje dalyje „Kvotų, subsidijų, tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams valstybinis reguliavimas ir administracinis teisinis reglamentavimas“ atskleidžiama valstybinio reguliavimo žemės ūkyje esmė skiriant žemės ūkio veiklos subjektams kvotas, išmokant subsidijas ir tiesiogines išmokas, aptariama valstybiniame reguliavime dalyvaujančių institucijų sistema, kylančios problemos praktiškai įgyvendinant teisės aktus. Tiriamas žemdirbių požiūris į valstybinį reguliavimą, teisinį reglamentavimą.

Trečioje dalyje „Subsidijų, tiesioginių išmokų ir kvotų žemės ūkyje valstybinis reguliavimas ir teisinis reglamentavimas Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare“ nagrinėjami teisinio reglamentavimo ir finansiniai pasikeitimai, aptariama Europos Sąjungos šalyse galiojanti kvotų ir tiesioginių išmokų teisinio reguliavimo sistema.

Baigiamojo darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir pasiūlymai, naudotos literatūros sąrašas, priedai.

1. VALSTYBINIS REGULIAVIMO IR ADMINISTRACINIO TEISINIO REGLAMENTAVIMO SAMPRATA IR REIKŠMĖ

1.1. Administracinio teisinio reguliavimo sąvoka

Administracinio teisinio reguliavimo klausimas labai svarbus, nes nei viena valstybė, nei viena valdžia negali apsieiti be teisinio reguliavimo, kuris yra „tokia socialinio reguliavimo rūšis arba forma, kai teisinis poveikis žmonių elgesiui yra daromas teisės normomis“¹, modeliuoja žmonių elgesį, jų tarpusavio santykius bei visos visuomenės raidą įstatymų leidėjo norimų vertybių linkme. Teisinis reguliavimas - žmonių elgesys modeliuojamas subjektinėmis teisėmis (leidimais) ir pareigomis (įsipareigojimais, draudimais).

Administraciniu teisiniu reguliavimu valstybės administracinės struktūros siekia reguliuoti daugelio žmonių elgesį pagal įstatymų leidžiamosios valdžios priimtus standartus, kuriais mėginama apsaugoti viešąjį interesą. Kai kurie mokslininkai mano, kad viešasis interesas administracinio teisinio reguliavimo srityje nepagrįstai sureikšminamas, nes kiekvienas teisėtas interesas kartu yra viešas. P. Leonas teigia, kad „interesų turi tik atskiri asmenys, nes tik jie yra realios visuomenės dalys“. Viešasis interesas yra privačių interesų sujungimas, todėl galima sakyti, kad teisė saugo tik atskirų žmonių interesus². Egzistuoja ir priešingų nuomonių, paneigiančių grynojo privataus intereso egzistavimą. Laikantis nuostatos, kad valstybė egzistuoja ir veikia žmogaus labui, t.y. asmuo yra pirmesnis nei valstybė, tai konkrečios teisinės problemos sprendimas gali būti laikomas ne privačiu interesu, o iš esmės viešu³.

Apibrėžiant administracinės teisės reguliuojamus santykius, svarbūs jų požymiai yra vykdomosios valdžios institucijos buvimas santykio šalimi, viešojo valdymo ir vidaus administravimo funkcijų vykdymas, šalių organizacinis ar administracinis tarpusavio pavaldumas, atliekamų funkcijų viešumas ir kt.⁴

Administracinės teisės reguliavimo dalykas apibūdina sudėtingą teisinį reiškinių. Administracinės teisės reguliavimo dalyką sudaro trys santykių grupės: valstybės vykdomosios valdžios ir valstybės tarnybos organizavimas, viešojo valdymo funkcijų įgyvendinimo veikla, administracinio reagavimo ir asmens teisių apsaugos viešojo valdymo srityje santykiai.

Visuomeninius santykius, susiklostančius įgyvendinant valstybės vykdomąją valdžią, reguliuoja daugiausia administracinės teisės normos. Vykdomąją valdžią čia reikia suprasti

¹ Vaišvila. A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.- P.153

² Leonas P. Teisės enciklopedija. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto teisių fakultetas, 1931. Fotogr. leid. Vilnius: Pozicija, 1995.- P.157.

³ Žilinskas D. Ar lipsime į medį iš viršaus? Kai kurie probleminiai Lietuvos administracinės teisės sampratos klausimai// Justitia. 2000, Nr.1.- P. 35-37.

⁴ Andriuškevičius A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai// Teisė. Mokslo darbai.- 2002, Nr. 42.-P.14

plačiai - kaip viešojo valdymo veiklą, apimančią ne tik viešąjį administravimą, bet ir tiesioginio administracinio poveikio, tai yra administracinės valdžios panaudojimo veiksmus. Valdymo santykiais įgyvendinamas įstatymuose, kituose teisės aktuose įtvirtintas siekis, kad būtų palaikoma tvarka politinėje, socialinėje ir ūkinėje valstybės valdymo srityje.

Administracinis teisinis reguliavimas yra bendro valstybinio reguliavimo dalis ir jį atskirti nuo kitų reguliavimo formų galima pagal objektą. Administracinio teisinio reguliavimo objektas yra administraciniai teisiniai santykiai, kuriems daromas poveikis administracinės teisės normomis. Administracinės teisės normos reguliuoja tą dalį visuomeninių santykių, kurie įeina į valstybės reguliavimo sritį.

N. Bachrachas administracinės teisės reguliavimo dalyką apibūdina, kaip „santykius, atsirandančius sudarant vykdomuosius - tvarkomuosius organus ir šių organų administracinėje veikloje, vidinio valdymo santykius kituose valstybiniuose ir municipaliniuose organuose“⁵. Valdymas egzistuoja visose gyvenimo sferose, ši veikla labai plati ir savo turiniu įvairiapusė.

J. Kozlovo nuomone, esminės aplinkybės į kurias būtina atsižvelgti nustatant administracinės teisės reguliavimo dalyką sudarančius santykius yra šios: valdymo sferos, apimančios visas valstybinio lygmens valdymo veiklos išraiškas, egzistavimas; vykdomosios valdžios subjekto ar kito vykdomojo organo dalyvavimas šioje veikloje; valstybinio valdymo įgalinimų, suteiktų šiems subjektams, įgyvendinimas. J. Kozlovas taip pat pažymi, kad teisės aktuose numatytais atvejais subjektas vykdomosios valdžios institucija gali būti pakeista kita juridiskai lygiaverte šalimi (pvz., atitinkamas viešojo valdymo funkcijas vykdo vietos savivaldos institucija, visuomeninė organizacija)⁶.

Yra įvairių nuomonių ir aiškinimų apie administracinį teisinį reguliavimą, jo būtinumą skirtingais laikotarpiais, skirtingose teisės doktrinos. JAV administracinės teisės doktriną kuriančių mokslininkų nuomone, administracinis teisinis reguliavimas gali būti naudingas saugant viešąjį interesą mažiausiai dviem būdais: administraciniu teisiniu reguliavimu galima tobulinti laisvosios rinkos veiklą arba paskirstyti turtą kitaip nei atlieka pati rinka. Svarbiausios viešosios gėrybės, pagal F. A. Hayeką, kuriomis turi pasirūpinti valdžia, yra ne tiesioginis tam tikrų poreikių tenkinimas, bet sudarymas sąlygų, kurioms esant individai bei jų grupės turi daugiausia galimybių tenkinti vieni kitų poreikius⁷.

Siekiant tobulinti laisvosios rinkos veiklą, administracinis teisinis reguliavimas yra reikalingas, kad rinka veiktų efektyviai. Siekiant socialinės ir ekonominės lygybės, būtinas valstybės įsikišimas. Pasak P.H. Schucko, administracinis teisinis reguliavimas gali būti

⁵ Бахрах. Д. Н. Административное право.- Москва. 1999.- С.2.

⁶ Козлов. Ю. М. Административное право. -Москва: Юрист, 2001.- С. 40.

⁷ Hayek. F. A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. II d. Socialinio teisingumo mirazas. Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 238.

grindžiamas šiais siekiais: kontroliuoti perteklines pajamas, slopinti perdėtą konkurenciją, apsaugoti vartotojų teises, kompensuoti tokias išlaidas, kai daikto kaina neatspindi tikrosios produkto, už kurį moka visuomenė, kainos⁸.

Administracinis teisinis reguliavimas reiškiasi įvairiomis formomis, įgyvendinamas įvairiais būdais. Dažniausiai pasitaikančios formos: legalizuojančios priemonės (licencijavimas, registracija); valstybinio rėmimo formos (darbe nagrinėjama parama: subsidijos, tiesioginės išmokos žemės ūkio veiklos subjektams); tam tikrų režimų įvedimas.

Teisinis reguliavimas vyksta tokiomis stadijomis: visuomeninių santykių reglamentacija - teisės normų išleidimas; teisinių santykių sukūrimas, teisių ir pareigų įgyvendinimas.

Viešasis interesas, paaškinantis administracinį teisinį reguliavimą, nurodo ekonominį ar socialinį tikslą, kuriam siekti reguliavimas yra sukuriamas. Toks tikslas yra rinkos efektyvumo tobulinimas, t.y. ekonomikos stabilizavimas, turto perskirstymo sistemos keitimas. „Valstybė yra socialiai įpareigojama per visas savo institucijas sukurti savo piliečiams žmogaus vertą egzistenciją - minimalų pagrindinių teisių materialinį (ekonominį) saugumą“⁹. Valstybė turi teisingai perskirstyti materialiąsias ir nematerialiąsias vertybes. Siekiant teisinėmis priemonėmis panaikinti vienu asmenų viešpatavimą kitų atžvilgiu, administracinis teisinis reguliavimas grindžiamas ne kaip efektyvumo siekimas, bet kaip išteklių skirstymas iš vienu grupių kitoms. Administracinis reguliavimas taip pat apsaugoja kolektyvines vertybes, kurias sunku pagrįsti ekonominiais argumentais. Jis skirtas daugeliui visuomenės veiklos sričių: žemės ūkiui, transportui, ryšiams, energetikos ūkiui, bankininkystei ir kt.

Yra išreiškiamas ir kritinis požiūris į administracinį teisinį reguliavimą. B. Pranevičienė¹⁰ aptaria administravimo įgyvendinimo kaštus JAV mokslininkų atliktų tyrimų pagrindu, didėjant administracinio reguliavimo objekto riboms. Pasitaiko atvejų, kad administracinis teisinis reguliavimas gali būti ne tik naudingas, bet ir žalingas. 2000 m. JAV atlikti tyrimai atskleidė, kad administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimo kaštai milžiniški, jie sudaro 8 proc. BVP ir šios išlaidos pernelyg didelės ir neproporcingos reguliavimu siekiamiems tikslams. Dalis teisės aktų neatliko tos funkcijos ir nedavė tokio rezultato, kokio buvo tikėtasi priimant vienus ar kitus teisės aktus, dargi turėjo neigiamos įtakos konkurencijai, buvo daug neracionalumo. Lietuvoje panašaus pobūdžio tyrimai nebuvo atliekami. Sudėtinga nustatyti administracinio teisinio reguliavimo kaštus neatlikus skaičiavimų tyrimų. Pasitaiko nemažai atvejų, kad vos priimti teisės aktai po mėnesio keičiami ar tikslinami kelis kartus per metus, netgi atšaukiami arba nepasiekiamas pageidaujamas tikslas- visuomenė negauna tos

⁸ Schuck P. H. Foundations of Administrative Law. New York: Oxford University Press, 1994. P.14.

⁹ Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000.- 579p.

¹⁰ Pranevičienė B. Kviziteismai administracijos kontrolės sistemoje. Vilnius, 2003. P.37.

naudos, kurios buvo tikėtasi. Tai turi neigiamos įtakos konkurencijai, didina produkcijos realizavimo rinkoje kainas, administravimo išlaidas, ūkio veiklos subjektų nepasitikėjimą valstybės institucijomis.

Apibendrintai galima sakyti, kad administracinis teisinis reguliavimas yra valstybinės valdžios institucijų vykdomas tarpusavio ryšių, vidaus organizavimo bei santykių su visuomene norminis suregulavimas suteiktų galių ribose. Administracinis teisinis reguliavimas orientuojasi į prigimtinės žmogaus teises ir juo siekiama garantuoti visų piliečių gerovę, optimaliai nustatyti visus visuomenės struktūrinius elementus ir sudaro sąlygas jiems funkcionuoti, rinkos veiklos rezultatams suderinti su visuomenės vertybėmis, tokiomis kaip teisingumas, sąžiningumas.

1.2. Valstybinio reguliavimo ir teisinio reglamentavimo samprata ir esmė

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnyje¹¹ įtvirtinta, kad valstybė remia visuomenei naudingas ūkines pastangas. Valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Valstybė siekia sudaryti stabilias ekonominės ir socialinės raidos ūkio raidos sąlygas, sumažinti negatyvų gamybos poveikį aplinkai ir visuomenei.

Ekonomikos reguliavimas pasirenkamas kaip priemonė patenkinti grupės žmonių poreikius, jų išsivaizduojamą teisingumą - apribojant kitų žmonių veiklos laisvę ir galimybes naudotis savo nuosavybe¹².

Lietuvių kalbos žodyne žodis „reguliavimas“ kildinamas iš žodžio reguliuoti, o „reguliuoti“ turi dvi reikšmes: palenkti tam tikrai tvarkai, taisyklei, tvarkyti; numatyti normalųjį veikimą, suderinti, koordinuoti¹³.

Žodžio „reguliuoti“ kilmėje galima išvelgti tris aspektus, kurie paaiškintų jo esmę: suderinimų (taisyklių) vykdymo teisingumas, reikalavimų, taisyklių nustatymas, reikalavimų (taisyklių) vykdymo kontrolė.

Visuomenė nustato savo vystymosi veikos tikslus. Privalo laikytis visi nariai. „reguliavimo“ apibrėžimą pateikė prof. J. Bagdanavičius. Pagal jį reguliavimas - tai kryptingas, veiksmingas procesas, kuriuo siekiama išsaugoti arba pakeisti bet kokią socialinę ar ekonominę reiškinį ekonominėmis, socialinėmis, organizacinėmis ir kitomis priemonėmis.¹⁴

Reguliavimo samprata aiškinama plačiąja prasme kaip valdžios taikomi metodai ir priemonės, skirtos paveikti individų ir grupių elgesį pageidaujama linkme, reguliavimo proceso aplinkos analizė parodoma lentelėje [1 lentelė].

¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vilnius, 1993. P. 31.

¹² Knyga 2000-2004 Seimo nariams rinkėjams. Vilnius.: UAB „Biznio mašinų kompanija“, 2000.- P. 230.

¹³ Lietuvių kalbos žodynas. Lietuvos mokslų akademija.-Vilnius, 1999. P. 371.

¹⁴ Bagdanavičius. J. Ekonomikos terminai ir sąvokos.- Vilnius: Vilniaus pedagoginis universitetas, 1999.- 141p.

1 lentelė. Reguliavimo proceso aplinkos analizė¹⁵

Kas gali reguliuoti	Visuomenės susitarimo pagrindu įgaliojimus turintis asmuo ar asmenų grupė
Kokiu juridiniu pagrindu gali reguliuoti	Visuomenės susitarimų pagrindu suteiktais įgaliojimais
Kaip nustatoma reguliavimo tvarka	Atitinkamais visuomenės priimtais dokumentais- susitarimais
Kas turi paklusti nustatytai tvarkai, taisyklėms	Visi, kas pagal susitarimą turi vykdyti tam tikras pareigas
Kokia nauda lenkiančiam, paklusniam ir visuomenei	Nustatyti adekvačiai vienodas sąlyga, pareigas ir teises bei suteikti naudos santykių dalyviams
Kokios sankcijos numatomos už nepaklusnumą tvarkai, taisyklėms	Pagal visuomenės susitarimą

Reguliavimo sąvoka dažniausiai siejama su valstybės veiksmais. Šiuolaikinės ekonominės enciklopedijos žodynas valstybinio reguliavimo sąvoką apibrėžia: „valstybinis reguliavimas (angl. government public regularion) - tikslingų valstybės veiksnių visuma, siekiant užtikrinti visuomeninių ir asmeninių, privačių ir korporacinių interesų darną. Valstybinis reguliavimas įgyvendinamas panaudojant monetarinę, fiskalinę bei bankinę politiką, reguliuojant darbo santykius ir panašiai¹⁶.

Kartais vietoj „reguliavimo“ naudojamas žodis „reglamentavimas“ (iš prancūziško žodžio šaknies „reglement“) ir dažniausiai vartojamas kaip posėdžio, sesijos tvarka arba kaip taisyklių, įstatų ir įstatymų rinkinys. Artimesnė žodžio „reglamentavimas“ reikšmė žodžiui „reguliavimas“ pateikiama šnekamosios lietuvių kalbos aiškinamajame žodyne¹⁷, kuris apibrėžia reglamentavimo sąvoką kaip teisinę santykių visumą, nustatančią jų dalyviams tam tikras subjektyvias teises ir pareigas. Reglamentavimas dažniausiai turi imperatyvųjį (įpareigojantį, liepiantį) pobūdį. Jis leidžia valstybei griežtai ir teisės normų nustatyta tvarka daryti įtaką ūkio veiklos subjektams. Žodis „reguliavimas“ teisės aktuose dažnai tapatinamas su žodžiais „valdymas“, „priežiūra“, „kontrolė“, „koordinavimas.“ Reguliavimo sąvoka dažniausiai siejama su ekonomiais, teisiniais ir organizaciniais metodais.

Įstatymai numato įvairias rinkos reguliavimo priemones: išmokas, kvotas, subsidijas, intervencinius pirkimus. Valstybė taiko įvairius reguliavimo metodus ir svertus, pirmenybę suteikdama ekonominio ir teisinio pobūdžio svertams.

¹⁵ Žukovskis J. Įmonių veiklos ekonominis reguliavimas: daktaro disertacija. Kaunas, Ekonomika (04S). 2000. P. 17.

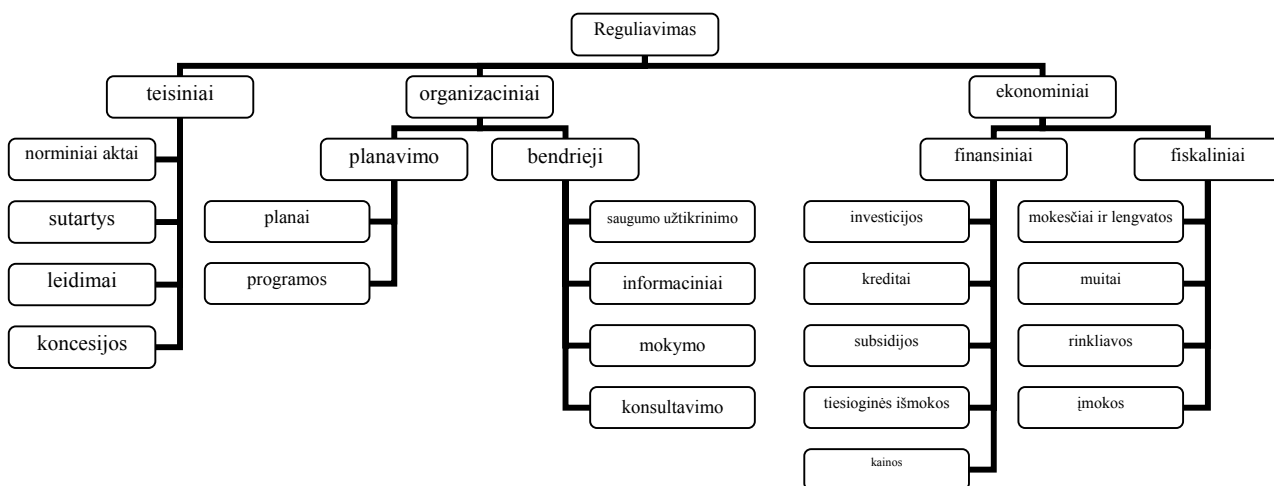
¹⁶ Šiuolaikinės ekonomikos terminų žodynas.-Vilnius: Mokslas, 1996. P.38.

¹⁷ Šnekamosios lietuvių kalbos aiškinamasis žodynas.- V.: Mintis, 1994.- P.185.

Reguliavimas yra tikslingas, kryptingas ir veiksmingas subjekto poveikio adresatui procesas, kurio metu subjektas nukreipia adresatą bendrų tikslų pasiekimo linkme. Reguliavimas siejamas su tvarkos (taisyklių) bei teisių ir pareigų nustatymu bei subjekto ir adresato veiksmų koordinavimu. Galutinis ekonominio reguliavimo tikslas - santykio dalyvių nauda.

Valstybės valdymas tradiciškai siejamas su subjekto ir objekto santykių buvimu, o valstybinis reguliavimas su subjekto poveikiu į nepavaldžius objektus. Todėl valstybinį reguliavimą galima nagrinėti kaip administracinio- teisinio poveikio elementą.

Reguliuoti galima nustatant taisykles (reikalavimus) ir užtikrinant jų vykdymą (prievarta, įsakai ir t.t.). Dažniausiai valstybinio reguliavimo subjektu yra valstybinio valdymo institucijos. Reguliavimas gali būti vykdomas reguliavimo metodais (būdais) ir reguliavimo svertais (priemonėmis). Reguliavimo svertai yra ekonominiai, organizaciniai ir teisiniai [1 pav.].



1 pav. Reguliavimo metodų ir svertų sistemos schema¹⁸

Reguliavimo dalyko sudėtis - vykdomosios valdžios institucijos buvimas santykio šalimi, viešojo valdymo ir vidaus administravimo funkcijų vykdymas.

Reguliavimo metodai - tai tikslingo poveikio ūkio subjektams (adresatams), ūkio subjektams būdai, garantuojantys jų veiklos koordinaciją, siekiant tam tikrų tikslų. Reguliavimo svertai - tai tikslingo poveikio priemonės. Literatūroje dažniausiai minimi teisiniai, organizaciniai ir ekonominiai veiklos reguliavimo metodai dažniausiai sutapatunami ir vadinami administraciniais arba kartais direktyviniais. Kiekvienas ekonominio reguliavimo metodas turi savo įgyvendinimo svertus. Pavyzdžiui, teisinio metodo svertai yra norminiai aktai (įstatymai, nutarimai), sutartys, leidimai. Prie finansinių svertų priskiriami kainos, kvotos, subsidijos,

¹⁸ Simonavičienė Ž. Valstybinis verslo reguliavimas.-Kaunas: Technologija, 2002. P. 54-56.

išmokos¹⁹. Ekonominio reguliavimo svertai negali būti įgyvendinami be teisinių (norminių aktų). Priklausomai nuo reguliavimo tikslo, gali būti naudojami įvairūs ekonominiai svertai. Ekonominiai valstybės svertai turi tikslą skatinti ir priversti ūkio subjektus pradėti ir vykdyti ūkinę veiklą tam tikroje srityje, taip pat numatyti veiklos mastą ir pageidaujamą rezultatą.

Teisinis svertas teisės moksle suprantamas kaip norminis aktas arba kitas teisinio pobūdžio veiksmas. Teisinis poveikis pasireiškia tuo, kad veikiantysis subjektas, išreikšdamas savo valią ir remdamasis jam duota teise, veikia tam tikrą ūkio subjektą, tam, kad kreiptų jo veiksmus atitinkama linkme. Teisinės priemonės taikomos adresatui (ūkio subjektui).

Teisinis reguliavimas - pagrindinė valstybės funkcija, o ekonomikoje ji koncentruojasi į keletą užduočių: teisinio reguliavimo apimties nustatymą, organų, vykdančių teisinio reguliavimo kompetencijos paskirstymą, teisės šaltinių sistemos formulavimo, tinkamos norminių aktų technikos taikymą.

Apskritai beveik nediskutuojama apie teisinio reguliavimo atsiradimą, nes manoma, kad ekonomikos reguliavimas neįmanomas be teisinio reiškinių ir procesų reglamentavimo. Tik teisiškai reglamentuoti gali funkcionuoti tokie reguliavimo svertai kaip kvotos, subsidijos, išmokos ir t.t. Teisinis reguliavimas suprantamas kaip sistema, sudaryta iš dviejų posistemių: ūkio subjektų tarpusavio pareigų ir teisių posistemė (horizontalūs santykiai) bei ūkio subjektų ir valstybės organų teisės ir pareigos (vertikalūs santykiai). Pernelyg didelis valstybės poveikis gali neigiamai įtakoti ūkio subjektus.

Vienaip ar kitaip valstybės dalyvavimas ekonomikoje neišvengiamas, nes be valstybės įsiterpimo visuomenė viena nebūtų pajėgi išspręsti visų išskylančių teisinių ir ekonominių problemų. Reguliavimas yra apibrėžiamas teisės aktuose ir užtikrinamas juose įtvirtintų normų įgyvendinimu. Valstybinis reguliavimas vykdomas teisės aktuose nustatyta tvarka ir nuo tų aktų parengimo kokybės priklauso reglamentuojamų reguliavimo priemonių laukiama tikslinė nauda.

1.3. Valstybinio reguliavimo žemės ūkyje būtinumas

Kaip buvo minėta, vidinis rinkos reguliavimo mechanizmas yra nepakankamai efektyvus. Ribotos rinkos galimybės užtikrinti pusiausvyrą ekonomikoje sąlygoja valstybinio reguliavimo būtinumą. Tinkamai sureguliuoti, stabilūs, suderinti su tarptautinės normomis teisės aktai žemės ūkio kvotų, subsidijų, tiesioginių išmokų skyrimo srityje yra būtina tolesnės socialinės ir ekonominės raidos sąlyga. Lietuvos Respublikos įstatymų, Vyriausybės nutarimų, ministrų įsakymų sistema nėra vientisa, trūksta aiškumo, todėl Lietuvai integruojantis į Europos

¹⁹ Boulding. K. Principales of Economic Policy.- Eglewwood eliffs, 1958. P. 323.

Sajungos teisės sistema, buvo labai svarbus demokratinių valstybių pripažįstamų teisinių prioritetų įgyvendinimas mūsų šalyje.

Valstybės ekonominė politika - Lietuvos Respublikos Vyriausybės priimta ir įgyvendinama strategija ekonomikos tikslams pasiekti. Bendriausias ekonomikos tikslas - valstybės ir jos gyventojų materialinė gerovė. Žemės ūkis - neatskiriama ir reikšminga viso valstybės ūkio dalis. Jos tikslas aprūpinti šalies rinką maisto produktais, o pramonę žaliavomis. Ši šaka turi tam tikrų ypatumų:

- Žemės ūkio gamybos procesai yra susiję su gamtiniais procesais ir jų įtakojami. Dėl to žemės ūkiui būdingi išteklių naudojimo ir pajamų gavimo sezoniniai svyravimai, didesnė ūkinė rizika;
- Žemesnis nei kitose šakose gamybos technologijų išvystymo lygis, todėl mažesnis darbo ir visos gamybos našumas;
- Žemės ūkio produktai - gyventojų mitybos pagrindas, todėl valstybės požiūriu žemės ūkis yra strateginis sektorius;
- Žemės ūkis svarbiausia, o atskirais atvejais - vienintelė kaimo gyventojų ūkinės veiklos sfera. Situacija žemės ūkyje lemia kaimo gyventojų materialinės gerovės situaciją.

Dėl žemės ūkio specifikos bendraekonominės valstybės politikos nepakanka, todėl būtina ir agrarinė (žemės ūkio) politika. Žemės ūkio politika - tai ekonominės politikos dalis, apimanti Vyriausybės strategiją žemės ūkio sektoriaus, kaip integruotos žemės ūkio produktų gamybos perdirbimo, prekybos ir agropaslaugų sistemos tikslams įgyvendinti.

K. Makonnell ir S. Briu nuomone, žemės ūkio produkcijos gamintojų (fermerių) situacija rinkoje dvejopa. Iš vienos pusės, rinkoje pirkdami pramoninės kilmės gamybos išteklius, jie susiduria su gamybos išteklių gamintojų tam tikra kontrole rinkoje, t.y. minėtų gamintojų monopoline valdžia kontroliuoti parduodamos žemės ūkio produkcijos kainas. Iš kitos pusės žemės ūkio produkcijos gamintojai, parduodami savo produkciją, susiduria su didele konkurencija, nes rinkoje susitinka daug fermerių, parduodančių tokią pačią žemės ūkio produkciją²⁰.

Šiuo požiūriu, pasak mokslininkų E. Kasl, M. Beker ir A. Neison, kaina, už kurią žemės ūkio produkcijos gamintojas parduoda savo produkciją, rinkoje išlieka fiksuota nepriklausomai nuo to, kokį produkcijos kiekį parduoda minėtas fermeris. Žemės ūkio produkcijos gamintojas neturi galios kontroliuoti rinkoje šios produkcijos kainų. Taip atsitinka todėl, kad daugelį žemės ūkio tradicinių produktų gamina labai didelis ūkių skaičius, o viename ūkyje pagamintos žemės ūkio produkcijos kiekis labai mažas palyginus su bendra žemės ūkio

²⁰ Макконнел К., Брю. С. Экономика, принципы, проблемы и политика. 2Т.- Москва: „Республика“ 1992.С. 247.

produkcijos gamyba šalyje²¹. Žemės ūkyje produktyvumo augimas didina pasiūlą ir tuo pačiu mažina kainą. Pakankamai didelis maisto tiekimas palyginti mažomis kainomis suteikia žymią naudą visuomenei ir sukuria sudėtingas problemas patiems žemės ūkio produkcijos gamintojams. Parama žemės ūkiui pateisinama, nes žemės ūkio produkcijos realizavimo sąlygos yra nepalankios. Bet kurioje visuomenėje žemės ūkio gamybos vaidmuo labai svarbus. Rinkos ekonomikos sąlygomis žemės ūkis labai jautriai reaguoja į įvairių veiksnių pasikeitimus. Valstybės įsikišimas į šios šakos plėtrą yra būtinas. Žemės ūkio produktų rinka yra tobulos konkurencijos pavyzdys, kur žemdirbiai augina identišką produkciją ir negali paveikti kainos, nes kultūros gali būti pasėtos (pavyzdžiui, žieminiai javai einamųjų metų derliui pasėjami praėjusių metų rudens pradžioje) ir žemdirbys norėdamas sureaguoti į kainų pokyčius praktiškai nieko negali pakeisti. Išskiriami šie valstybinio reguliavimo būtinumą sąlygojantys aspektai:

- Žemės ūkio šaka- jautriausia įvairiems ekonominiams pertvarkymams;
- Daug mažų ir labai išskaidytų ūkio subjektų, neaiškios koncentravimo priemonės ir būdai;
- Žemės ūkis palyginti su kitomis valstybės ūkio šakomis, yra mažiau pelninga, tačiau gyvybiškai būtina šaka.
- Didelis skirtumas tarp žemės ūkio ir kitų šakų kapitalo koncentracijos, rinkų, pajamų ir kt.;
- Menkos žemės ūkio produkcijos vidaus rinkos, nedidelės eksporto apimtys, nepastovios ir mažos kainos;

Todėl žemės ūkio valstybinis reguliavimas būtinas. Pagrindinis valstybinio reguliavimo žemės ūkyje tikslas - palaikyti žemdirbių pajamas, didinti žemės ūkio produkcijos konkurencingumą, užtikrinti rinkos aprūpinimą žemės ūkio produktais, t.y. tenkinti būtiniausius visuomenės poreikius, stabilizuoti ekonomiką. Įgyvendinama šiuos tikslus, valstybė žemės ūkio veiklą reguliuoja nustatydamą kvotas, skirdama subsidijas ir tiesiogines išmokas žemės ūkio veiklos subjektams.

²¹ Калс Э., Бекер М. Эффективное фермерское хозяйство. – Москва: „Республика“, 1999. С. 251.

2. KVOTŲ, SUBSIDIJŲ IR TIESIOGINIŲ IŠMOKŲ ŽEMĖS ŪKIO VEIKLOS SUBJEKTAMS VALSTYBINIS REGULIAVIMAS IR TEISINIS REGLAMENTAVIMAS

2.1. Kvote, subsidijų, tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams valstybinio reguliavimo ir teisinio reglamentavimo raida

Pereinant į rinkos ekonomiką, Lietuvos žemės ūkį paveikė agrarinė krizė, todėl padėčiai stabilizuoti buvo būtinos antikrizinės programos bei konkrečios valstybinio reguliavimo priemonės. Ypatingai svarbus vaidmuo pereinamuoju laikotarpiu, kai sena ekonominė ir teisinė sistema buvo sugriauta, o naujoji dar nesukurta. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, siekdama sudaryti palankesnes sąlygas žemės ūkio kūrimuisi ir integravimuisi į Europos Sąjungos rinką, pereinamuoju laikotarpiu siekė sušvelninti socialines pasekmes kaime. Šiomis prielaidomis buvo grindžiamos laikinos žemės ūkio rinkos valstybinio reguliavimo priemonės, kurios sudarė minimalias ekonomines sąlygas subjektams užsiimti veikla žemės ūkyje.

1990 metais, atkūrus Lietuvos Nepriklausomybę, buvo atsisakyta centralizuotos žemės ūkio produkcijos valstybinio reguliavimo sistemos, tačiau iki 1992 m. žemės ūkio produkcijos, kaip ir maisto produktų kainas reguliavo valstybė. 1992 m. kainos žemės ūkio produkcijos rinkoje buvo liberalizuotos²², tačiau eilę metų pagal kvotas superkamai produkcijai buvo taikomos minimalios supirkimo kainos atskirais metais būdavo nustatomos tokios didelės, kad iškreipė rinką.

Iki 1994 metų Lietuvoje nebuvo aiškios žemės ūkio plėtros strategijos, reguliavimo priemonėmis buvo stengiamasi tik palaikyti žemės ūkio subjektų pozicijas laisvos konkurencijos sąlygomis. Nuo 1995 m. kovo 31 d. įsigaliojus Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymui²³, iš esmės pasikeitė valstybės vaidmuo reguliuojant žemės ūkio produkcijos supirkimą, subsidijavimą. Tai buvo pagrindinis įstatymas, reguliuojantis žemės ūkio subjektų ekonominius santykius su valstybės institucijomis ir žemės ūkio rinkos partneriais, nustatantis pagrindines šių santykių valstybinio reguliavimo priemones, sudarantis prielaidas valstybės agrarinei politikai įgyvendinti ir žemės ūkio rinkos pusiausvyrai palaikyti. Įgyvendinant šį įstatymą, valstybė turėjo garantuoti žemės ūkio produkcijos supirkimą iš žemdirbių kvotų ribose, o taip pat minimalias ribines kainas tuo atveju, jei rinkoje nusistovėjusios kainos būtų susiformulavusios nepagrįstai žemos. Šiame įstatyme buvo numatyta, kad žemės ūkio veiklos subjektų ekonominiai santykiai su valstybinėmis institucijomis

²² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. sausio 3 d. nutarimas Nr. 1 „Dėl žemės ūkio produkcijos ir maisto produktų kainų liberalizavimo“//Valstybės žinios. 1992, Nr. 9-224.

²³ Lietuvos Respublikos Žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymas//Valstybės žinios. 1995, Nr.1-5.

ir žemės ūkio rinkos partneriais reguliuojami Lietuvos Respublikos nustatyta tvarka. Įstatyme buvo numatyti ir lėšų šaltiniai reguliavimui atlikti (16 str.) 10 procentų Nacionalinio biudžeto lėšų, bet praktiškai šio dydžio atskirais metais nebuvo prisilaikoma. Įstatyme buvo įvardintas reguliavimo tikslas, reguliavimo priemonės ir reguliavimo šaltiniai. Minėtas įstatymas galiojo iki 2003 m. sausio 1 dienos, kai įsigaliojo Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymas.

1995-1998 m. nebuvo gausu teisės aktų, reglamentuojančių žemės ūkio kvotas, subsidijas. Kasmet buvo išleidžiamas vienas bendras žemės ūkio ministro įsakymas, nustatantis kvotas ir subsidijas visoms augalininkystės ir gyvulininkystės produkcijos rūšims. Įsakymai buvo didelės apimties, turintys daug priedų, nes praktiškai reglamentavo visą žemės ūkio produkcijos realizavimo pagal kvotas ir subsidijų išmokėjimo sistemą. Vėlesniais metais šios praktikos atsisakyta. Didelės apimties žemės ūkio ministro įsakymus buvo problematiška papildyti, pakeisti, jie buvo labai nelankstūs. Iškilę būtinybę atskirais įsakymais reglamentuoti specifinių žemės ūkio kultūrų subsidijavimo tvarkas. Formuojantis ir tobulėjant teisės sistemai, augalininkystės ir gyvulininkystės produkcijos kvotos, subsidijos ir vėlesniu laikotarpiu tiesioginės išmokos pradėtos reglamentuoti atskirais įsakymais pagal kiekvieną produkcijos rūšį, išsamiai detalizuojant žemės ūkio veiklos subjektų teises ir pareigas, administruojančių institucijų teises ir pareigas, dokumentų pateikimo išsamias tvarkas, kontrolės sistemą.

Subsidijos už parduotą žemės ūkio produkciją ir minimalios supirkimo kainos buvo reglamentuojamos Vyriausybės nutarimais. Paprastai augalininkystės produkcijos supirkimą reglamentuojantys nutarimai buvo leidžiami vieną kartą metuose, o gyvulininkystės produkcijos supirkimą (pieną) reglamentuojantys teisės aktai- leidžiami sezonui ar net ketvirčiais.

1995-2003 metais buvo naudojamos šios žemės ūkio valstybinio reguliavimo priemonės:

- Garantuojamas žemės ūkio produkcijos supirkimas pagal kvotas ir minimalias ribines kainas;
- Remiamos investicijos į žemės ūkį;
- Reguluojamas žemės ūkio ir maisto produktų importas bei eksportas;
- Kontroliuojama produkcijos kokybė;
- Ribojama rinkoje dominuojančių ūkio subjektų veikla;
- Skatinama arba ribojama tam tikrų žemės ūkio produktų gamyba;
- Išmokamos subsidijos, tiesioginės išmokos.

Kvotos buvo įvestos 1996 metais. Vieninga kvotų skyrimo tvarka žemės ūkio subjektams nebuvo nustatyta. Tam pačiam produktui egzistavo du rinkos segmentai (kvotinis ir nekvotinis supirkimas) su skirtingo lygio kainomis. Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavedimu, Žemės ūkio ministerija kasmet iki liepos 1 d. turėjo paskelbti kvotuojamos

produkcijos rūšis, kvotų dydžius ir tuo metu galiojusias minimalias ribines kainas²⁴. Kvotų skyrimą reglamentuojančios tvarkos kiekvienais metais keitėsi. Žemės ūkio ministerijos įsakymais kvotos buvo paskirstomos apskrityms. Apskričių viršininkai kvotas paskirstydavo rajonų žemės ūkio skyriams. Žemės ūkio ministerijos aktai imperatyviai kvotų skirstymo tvarką nustatyti neįpareigojo. Kaip kvotą turi paskirstyti rajono žemės ūkio skyriai žemės ūkio veiklos subjektams, nei žemės ūkio ministro įsakymais, nei apskričių viršininkų įsakymais nebuvo apibrėžta [1 priedas]. Todėl kvotos buvo įforminamos skirtingai: išduodamos pažymos, sąrašai, protokolų išrašai ar pristatomi ūkio subjektų, gavusių kvotas, sąrašai perdirbimo įmonėms. Kvotų paskirstymas ar perskirstymas tarp rajonų paprastai buvo įforminamas apskrities viršininko įsakymu. Rajonų žemės ūkio skyriai, būdami apskričių viršininkų administracijos padaliniais, kvotas skirstydavo žemės ūkio veiklos subjektams. Lietuvoje atskiruose rajonuose buvo praktikuojami skirtingi skirstymo būdai. 1996-1997 m. kvotų skyrimas buvo įforminamas labai įvairiai. Iširtas kvotų skyrimas Kauno, Telšių ir Šiaulių apskrityse [2 priedas]. Vienuose rajonuose buvo sudaromos komisijos, surašomi protokolai, kitose skyrimas buvo įforminamas tik rajono žemės ūkio skyriaus vedėjo įsakymais pagal skyrių specialistų atliktus paskaičiavimus. Komisijų vaidmuo buvo skirtingas, vienuose rajonuose jos nustatydavo kvotų skirstymo metodikas, kituose skirstydavo pačias kvotas. Nebuvo apibrėžta komisijų atsakomybė, parengta komisijos darbo reglamentų, tvarkų, taisyklių.

Stigo tinkamų teisės aktų, nebuvo vykdoma kontrolė, sutriko atsiskaitymo už realizuotą žemės ūkio produkciją sistema, ypač tai buvo jaučiama cukraus pramonėje (atsiskaitymai vėluodavo iki 1,5 metų). Apskričių viršininkai nesiėmė iniciatyvos nusistatyti vieningų kvotų skirstymo taisyklių, todėl Žemės ir miškų ūkio ministerija, bandydama reguliuoti padėtį, 1997 m. rugpjūčio 27 d. raštu Nr. 1212-3434 kreipėsi į apskričių viršininkų administracijas prašydama 1998 metų cukrinių runkelių kvotas žemdirbiams skirstyti pagal pagrindines Lietuvos Respublikos cukraus įstatymo įgyvendinimo nuostatas, kurios buvo parengtos ir patvirtintos 1995 m. liepos 20 d. Žemės ūkio ministerijos, Pramonės ir prekybos ministerijos, Vartotojų kooperatyvų sąjungos. Nuostatose cukrinių runkelių kvotas buvo rekomenduojama skirstyti pagal paskutiniųjų dviejų metų pardavimus, kitiems metams kvotą skirti ne vėliau kaip iki prieš tai einančių metų spalio 1 dienos. Kadangi nuostatos buvo rekomendacinio pobūdžio, jų buvo nesilaikoma arba laikomasi iš dalies. 1997 m. atskirose apskrityse kilus problemų dėl grūdinių kultūrų kvotų stygiaus, Žemės ūkio ir miškų ūkio ministerijos įsakymu²⁵ buvo paskirstytos kvotos 1998 metams. Įsakyme buvo apibrėžti kvotų skirstymo žemės ūkio veiklos subjektams

²⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. birželio 26 d. nutarimas Nr. 762 „Dėl žemės ūkio produkcijos supirkimo“// Valstybės žinios. 1996, Nr. 62-1474

²⁵ Lietuvos Respublikos žemės ir miškų ūkio ministerijos 1997 m. rugpjūčio 8 d. įsakymas Nr. 497 „Dėl 1998 metų augalininkystės produkcijos derliaus pardavimo kvotų paskirstymo apskrityms“

kriterijai. Tai buvo pirmas išankstinis ministerijos bandymas sureguliuoti kvotas ateinantiems metams.

1998 m. vienodų reikalavimų nebuvimas iššaukė ūkininkų nepasitenkinimą, apskričių lygmenyje buvo gauta daug skundų. Žemės ūkio produkcijos augintojams kvotų perskirstymas nebuvo aiškiai reglamentuotas, nebuvo nustatytos vieningos ūkininkų ūkių registravimo, visuotinės pasėlių deklaracijų tvarkos, todėl neturėta tikslios informacijos apie žemės ūkio gamybą. Iki 1999 metų ūkininkų ūkiuose nebuvo privaloma buhalterinė apskaita, statistinių ataskaitų, deklaracijų teikimas. Daugelio produkcijos rūšių kvotų paskirstymas Žemės ūkio ministerijos lygmenyje 1996-1998 metais vykdavo einamųjų metų liepos – rugpjūčio mėnesiais, kai jau būdavo nuimamas grūdinių kultūrų derlius. Tokie pavėluoti Žemės ūkio ministerijos sprendimai netenkino žemės ūkio subjektų, nes vykdydami sėją, augindami derlių, jie negalėjo žinoti ar gaus kvotą, kokie reikalavimai bus keliami išaugintai produkcijai, kokia bus kaina.

Atlikta žemės ūkio ministro įsakymų, reglamentuojančių kvotas ir subsidijas žemės ūkio veiklos subjektams, analizė leidžia daryti išvadą, kad praktiškai žemės ūkio subjektai 1996-1999 m. nesilaikė jiems skirtų kvotų. Dažnai užaugindavo ir realizuodavo didesnę produkcijos kiekį nei jiems skirta kvota ir įvairiais raštais ir kitomis priemonėmis reikalavė padidinti kvotas. Žemės ūkio ministerija, suderinusi su Lietuvos Respublikos Vyriausybe, visais atvejais padidindavo linų šiaudelių, cukrinių runkelių, grūdų supirkimo kvotas. Subsidijoms už pagal kvotas supirktą produkciją būdavo numatomos papildomos lėšos valstybės biudžete.

Autoriaus nuomone, kvotos neatliko reguliavimo ar produkcijos kiekio ribojimo funkcijos. Nustatytos nepagrįstai aukštos minimalios ribinės produkcijos supirkimo kainos sukėlė žemės ūkio produkciją perdirbančių įmonių krizę, sutriko atsiskaitymai, susidarė perprodukcija, valstybės biudžeto deficitas. Tokia tvarka neskatino žemdirbių laikytis teisės aktuose nustatytų reikalavimų, formavo nuostatą, kad teisės aktas visiškai lankstus ir jį bet kada galima pakeisti žemės ūkio veiklos subjekto naudai.

Siekiant nuosekliai pasirengti įdiegti integruotą administravimo ir kontrolės sistemą, 1999 m. priimtas Vyriausybės nutarimas pagal kurį visi žemės ūkio subjektai, gaunantys ir pageidaujantys gauti valstybės paramą, privalo teikti informaciją apie žemės ūkio produkcijos gamybą²⁶. 2000 m. oficialiais statistikos duomenimis žemės ūkyje dirbo daugiau kaip 20 procentų darbo jėgos, tuo tarpu pagaminama šioje srityje buvo 12,8 procentų bendrojo vidaus produkto²⁷. Dėl lėšų trūkumo šalies biudžete 2000 m. valstybės politika žemės ūkyje atrodė labiau ydinga nei naudinga - buvo iškreipti rinkos ir finansiniai santykiai tarp atskirų gamybos

²⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. vasario 5 d. nutarimas Nr. 132 "Dėl informacijos apie žemės ūkio produkcijos gamybą teikimo" // Valstybės žinios. 1999, Nr. 15-401.

²⁷ Žemės ūkio ministerijos 2004- 2006 metų strateginis veiklos planas. 1 a forma//<http://www.tera.zum.lt>, prisijungimo laikas 2004-08-20.

grandžių, susidarė perdirbėjų skolos žemdirbiams, neefektyvi ūkininkų veikla, parama dažnai atitekdavo turtingesniems ir geriau organizuotiems ūkininkams, klestėjo sukčiavimas, produkcijos perpirkinėjimas ir pardavinėjimas. Dažnai buvo nepateisinami didžiosios ūkininkų dalies lūkesčiai.

2002 m. priėmus Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymą²⁸, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 21 d. nutarimu Nr. 2079 „Dėl įgaliojimų įgyvendinant Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymą suteikimo“²⁹, Žemės ūkio ministerijai suteikta teisė nustatyti ir skelbti tiesiogines išmokas, kvotas žemės ūkio veiklos subjektams. Įstatyme buvo apibrėžta, kad žemės ūkio ir maisto produktų rinkos reguliavimo priemonių įgyvendinimą vykdo valstybės ir savivaldybių institucijos pagal joms įstatymų ir kitų teisės aktų suteiktą kompetenciją. Taip pat šio įstatymo 7 straipsnyje buvo apibrėžta, kad Vyriausybė ar jos įgaliota institucija kasmet iki birželio 1 d. paskelbia kitų metų svarbiausių žemės ūkio ir maisto produktų gamybos kvotas, remiamus kiekius bei intervencines kainas. Tai buvo svarbus dalykas, nes ankstesniais metais, pradedant nuo 1997 m., kvotos būdavo paskelbiamos iki einamųjų metų liepos 1 dienos ir dar vėliau paskirstomos žemės ūkio veiklos subjektams. Praktiškai tada, kai derlius buvo nuiminėjamas. Žemės ūkio subjektams svarbu iš anksto žinoti, spręsti kurias kultūras auginti, planuoti veiklą, savo pajamas ir žinoti produkcijos realizavimo galimybes.

Lietuvai besirengiant stoti į Europos Sąjungą, vienkartinės tikslinės subsidijos pamažu buvo pakeistos tiesioginėmis išmokomis už pasėlių plotus. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. spalio 23 d. nutarimu Nr. 1317 „Dėl Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano pagrindinių nuostatų“³⁰, siekiant sukurti konkurencingą ir į ES rinką orientuotą žemės ūkį, buvo apibrėžtos remiamos priemonės tokios kaip kompensacinės išmokos už perleistą individualią gamybos kvotą. Teisės aktais apibrėžti reikalavimai žemės ūkio subjektams, norintiems pasinaudoti šia parama: apibrėžta ūkininkavimo trukmė, ūkininko amžius, pasėlių plotų deklaracijų pateikimo periodiškumas, laikomų gyvulių skaičius. Kvote, tiesioginių išmokų valstybinio reguliavimo plėtrą nulėmė Vyriausybės patvirtinta 2001-2004 m. programa, ACQIS įgyvendinimo priemonių planai. Buvo priimta nemažai naujų poįstatyminių teisės aktų, įdiegta iš esmės nauja kvotų ir tiesioginių išmokų administracinio teisinio reguliavimo sistema. Susiformavo tvirta nuostata, kad reikia kurti ir plėtoti daugiafunkcionalią sistemą, kuri užtikrintų tiek gamintojų, tiek vartotojų poreikių tenkinimą.

²⁸ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymas//Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3009.

²⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. 2079 „Dėl įgaliojimų įgyvendinant Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymą suteikimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 124-5654.

³⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. spalio 23 d. nutarimas Nr. 1317 „Dėl Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano pagrindinių nuostatų“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 101-4550.

2.2. Kvotų, subsidijų ir tiesioginių išmokų valstybinį reguliavimą atliekančios institucijos

Administracinę teisinę reguliavimą įgyvendina viešojo administravimo institucijos, todėl jos užima ypatingą vietą valstybės institucijų sistemoje, joms suteiktos tam tikros galios, leidžiančios įgyvendinti priskirtas funkcijas. Valstybinių institucijų paskirtis - padėti piliečiams tinkamai gyventi, įgyvendinti savo teises ir laisves. Nuo institucijų atliekamų funkcijų priklauso, kaip efektyviai veiks pasirinktas konkretus reguliavimo mechanizmas.

Teisės subjektai yra asmenys, kurie turi teises ir prievoles kokio nors objekto atžvilgiu. Administracinės teisės subjektų įgytos teisės ir prievolės suteikia galimybę praktiškai įgyvendinti tam tikras administracines veiklas³¹. Administraciniai subjektai turi jiems būdingus požymius:

- įgyvendina arba padeda įgyvendinti valstybinį valdymą;
- valdymas grindžiamas subordinacijos principu - žemesnės instancijos teisės aktai negali prieštarauti aukštesnės instancijos išleistiems teisės aktams;
- subjektų steigimo pagrindai numatyti įstatymuose ir kituose administraciniuose teisės aktuose;
- turi administracinę organizaciją, kurios struktūra priklausoma nuo atliekamų funkcijų pobūdžio.

Administraciniai subjektai sudaro institucinę sistemą, kuri įgyvendina viešąjį administravimą. Administracinės teisės subjektų, skirtingai nei civilinės teisės subjektų, kurie yra lygūs, santykiai yra subordinuoti ir pagrįsti valdymu. Vyriausybės nutarimai privalomi Žemės ūkio ministerijai, šios įsakymai- įstaigoms prie ministerijos, pavaldžioms tarnyboms, kitoms įstaigoms.

Lietuvos Respublikos Seimas. Jam priklauso įstatymų leidyba. Įstatymu Seimas nustato žemės ūkio ir kaimo plėtros gaires, nustato bendruosius žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos formavimo ir įgyvendinimo principus, tačiau betarpiškai subsidijų ir tiesioginių išmokų reguliavime nedalyvauja.

Vykdomosios valdžios subjektai sudaro vykdomųjų institucijų sistemą, veikiančią aukščiausiuoju, centriniu ir teritoriniu lygmenimis.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Vyriausybė organizaciniu aspektu nuolat funkcionuojanti aukščiausioji vykdomosios valdžios, kolegiali, bendros kompetencijos institucija, atsakinga už žemės ūkio kvotų, subsidijų ir tiesioginių išmokų reguliavimą aukščiausiuoju lygiu. Svarbus vaidmuo tenka Vyriausybės programai. Joje išdėstytos tam tikro

³¹Vilutis. P. Administracinė teisė. - Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939. P. 64

laikotarpio Vyriausybės veiklos gairės, pagrindinės strateginės kryptys ir tikslai. Žemės ūkio vystymui ir kaimo plėtrai programoje skiriamas atskiras skyrius. Vadovaujantis Vyriausybės programa, rengiami ministerijų ir Vyriausybės įstaigų strateginiai veiklos planai.

Vyriausybei priklauso bendrojo pobūdžio valdinis ir politinis veikimas. Vyriausybė laikoma svarbiausiu konstitucinių normų vykdymo, pagrindinių valstybės vidaus ir užsienio politikos krypčių įgyvendinimo instrumentu. Be atliekamos žemesnės instancijos valdymo institucijų priežiūros ir kontrolės, Vyriausybė atlieka steigiamojo pobūdžio funkcijas, tvirtina ministerijų ir Vyriausybės įstaigų nuostatus, nustato asignavimų dydį jų išlaikymui valstybės biudžete, įstatymų nustatyta tvarka organizuoja valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose, suteikia įvairius įgaliojimus ministerijoms (darbe nagrinėjami suteikiami įgaliojimai Žemės ūkio ministerijai), turi teisę panaikinti ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų teisės aktus, jei jie prieštarauja Konstitucijai, įstatymams, tarptautinėms sutartims, Vyriausybės nutarimams.

Vyriausybės ar Ministro Pirmininko sudarytuose Vyriausybės komitetuose svarstomi teisės aktų projektai, derinimo metu iškilę nesutarimai. Ministrai gali siūlyti svarstyti rengiamų naujų norminių teisės aktų koncepcijas, kitus probleminius klausimus ir aptarti svarbiausius prieš Vyriausybės posėdžius. Vyriausybė gali sudaryti nuolatinės ir laikinąsias komisijas teisės aktų projektams rengti bei pasiūlymams teikti.³² Į teisės aktų leidybą aukščiausiuoju vykdomosios valdžios lygmeniu per derinimo procesą taip pat įtraukiamos įvairaus skirstomojo pobūdžio ir lygmens institucijos.

Žemės ūkio ministerija centriniu vykdomosios valdžios lygmeniu atsakinga institucija. Ministerija yra vykdomosios valdžios institucija, turinti plačius įgaliojimus, formuoja viešąjį valdymą (administravimą) ir kontroliuoja didelę dalį jai pavaldžių biudžetinių įstaigų. Ministras vadovaudamas jam pavestai valdymo sričiai yra atskaitingas Seimui, Respublikos Prezidentui ir tiesiogiai pavaldus Ministrui pirmininkui. Ministerijos veikla organizuojama vadovaujantis Vyriausybės patvirtintais, viešai paskelbtais strateginiais veiklos planais, rengiamais vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa ir derinamais su Valstybės ilgalaikės raidos strategijos³³ nuostatomis. Kaip ir Vyriausybė, ji taip gali steigti komisijas. Žemės ūkio ministerija atsakinga už nuoseklios žemės ūkio politikos formavimą ir vykdymą, žemės ūkio plėtrą, konkurencingumo didinimą, žemės ūkio veiklos subjektų pajamų palaikymo lygį, šalies ūkių modernizavimą. Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavedimu vykdo kvotų, subsidijų paskirstymą, formuoja tiesioginių išmokų administravimo įgyvendinimo ir veikimo strategiją.

³² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“//Valstybės Žinios. 1994, Nr. 63-1238.

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. 1120 „Dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 83-2327

Žemės ūkio ministerija savo kompetencijos klausimais rengia įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, rengia kaimo plėtros programų projektus, koordinuoja ir kontroliuoja jų įgyvendinimą, teikia Vyriausybei metines veiklos ataskaitas, kaip vykdoma Vyriausybės programa, ministerijos strateginiai veiklos planai. Jos strateginiai tikslai - į rinką orientuotas konkurencingas žemės ūkis, ES bendrosios žemės ūkio politikos principų ir priemonių įgyvendinimas, valstybės parama žemės ūkiui, saugant vidaus rinką nuo įvežamų nekokybiškų produktų, palaikant žemės ūkio produkcijos gamintojų pajamas.

Tiesiogiai pavaldžias Žemės ūkio ministerijai institucijas, galima dalinti į dvi grupes:

- įstaigas prie ministerijos (Nacionalinė mokėjimo agentūra ir Valstybinė gyvulių veislininkystės priežiūros tarnyba, Nacionalinė žemės tarnyba);
- pavaldžias valstybines įmones

Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba. Tai Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaiga, įgyvendinanti valstybės politiką maisto ir veterinarijos srityje. Tai funkcinės kompetencijos institucija, kuriai suteikti tarpšakiniai valdymo įgaliojimai vykdyti valstybinį reguliavimą ir tarpšakinę koordinaciją bei kontrolę. Yra atsakinga už gyvulių identifikavimo ir registravimo sistemos kontrolę, gyvulių judėjimo ir būsenos pasikeitimų duomenų perdavimą į ŽŪIKVC centrinę kompiuterinę duomenų bazę (duomenų bazė naudojama skiriant tiesiogines išmokas žemės ūkio veiklos subjektams). Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, įkurta Vyriausybės 2000 metais reorganizavus Valstybinę veterinarijos tarnybą, Valstybinę higienos inspekciją prie Sveikatos apsaugos ministerijos ir Lietuvos valstybinę kokybės inspekciją prie Valstybinės konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo tarnybos. Ji užtikrina veterinarijos ir higienos kontrolę visuose maisto tvarkymo etapuose iki maisto tiekimo vartotojams. Nuo įstojimo į ES tarnyba taip pat tikrina, kad būtų laikomasi pieninių ir kitų galvijų, įvežamų į Lietuvą, išvežamų į kitas valstybes reikalavimus administracinio teisinio reguliavimo efektyvumą. Ši tarnyba savo ruožtu valdo maisto kokybės inspekcijas ir laboratorijas.

Įstaigos prie ministerijų sudaro centrinės vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens atskirą grandį. Tai funkcinės kompetencijos institucijos, vykdančios valstybinį reguliavimą, tarpšakinę koordinaciją, priežiūrą, kontrolę bei kitas tarpšakines funkcijas. Įstaigos prie ministerijų steigiamos ministerijos kompetencijai priskirtoms funkcijoms vykdyti ir jų veiklą per šiuos įstaigų vadovus koordinuoja ministras.

Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos. Tai savarankiška Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucija, Vyriausybės steigama Žemės ūkio ministerijos reguliavimo sričiai priskirtoms funkcijoms įgyvendinti. Nacionalinė mokėjimo agentūra įsteigta 1999 m. lapkričio 11 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr.

1266³⁴, siekiant užtikrinti Specialiosios kaimo rėmimo programos bei Specialiosios žemės ūkio ir kaimo plėtros programos efektyvų įgyvendinimą ir yra atsakinga už šių programų lėšų administravimą ir kontrolę. NMA atsakinga už pieno, cukrinių runkelių kvotų bei tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams sistemos administravimą ir kontrolę, bei informacijos Žemės ūkio ministerijai ir VI Žemės ūkio informacijos ir kaimo verslo centrui teikimą, apskaito panaudotas Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Garantijų skyriaus lėšas, rengia ataskaitas apie jų panaudojimą ir teikia Žemės ūkio ministerijai, Finansų ministerijai ir Europos Komisijai, vykdo kitas funkcijas, numatytas Bendradarbiavimo įgyvendinant Europos Sąjungos bendrosios žemės ūkio politikos priemones sutartyje.

Nacionalinė mokėjimo agentūra administruoja valstybės paramos priemones žemės ūkio veiklos subjektams. Priima paraiškas, priima sprendimus dėl paramos, vykdo tiesioginių išmokų išmokėjimą, apskaitą, kontrolę, koordinuoja patikros vietoje eigą. Supažindina žemės ūkio veiklos subjektus su galiojančia valstybės paramos gavimo tvarka, nustato paramos administravimo, kontrolės ir lėšų išmokėjimo procedūras³⁵.

Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos kartu su apskričių viršininkų administracijų žemėtvarkos skyriais organizuoja žemės sklypų tapatybės sistemos grafinės dalies kūrimo ir atnaujinimo darbus, ortofotografinių žemėlapių žemės sklypų tapatybės nustatymo sistemai kurti ir atnaujinti gamybą. Priima žemės ūkio veiklos subjektus žemės ūkio valdų, žemėnaudų žemėlapių (planų) gavimo klausimais, išduoda žemėlapius, reikalingus pasėlių plotams įbraižyti, konsultuoja žemės ūkio veiklos subjektus ir padeda jiems įbraižyti pasėlius teikiant paraiškas tiesioginėms išmokoms gauti.

Valstybinė gyvulių veislininkystės priežiūros tarnyba, įsteigta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. spalio 5 d. nutarimu Nr. 1113³⁶, kaip ir kitos minėtosios institucijos finansuojama iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir pagal savo kompetenciją įgyvendina valstybės politiką gyvulių veislininkystės srityje. Nuo įstojimo į ES, be šios tarnybos leidimo negalima tiekti pieno į rinką, parduoti veislinių gyvulių. Teikia Žemės ūkio ministerijai teisės aktų veislininkystės klausimais projektus, kontroliuoja veislininkystei remti skirtų lėšų (subsidių, tiesioginių išmokų) tikslinį panaudojimą.

Savivaldybių rajono žemės ūkio skyriai, seniūnijos. Savivaldybės vykdo valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas: koordinuoja žemės ūkio klausimus, organizuoja paramos priemones žemės ūkiui priemonės, dalyvauja kvotų administravimo sistemoje Vyriausybės ar

³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. spalio 5 d. nutarimas Nr. 1266 „Dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos įsteigimo“// Valstybės žinios.1999, Nr. 97- 2801.

³⁵ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2003 m. sausio 22 d. įsakymas Nr. 3D-17 „Dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos nuostatų“// Valstybės žinios. 2003, Nr. 13-516.

³⁶ Valstybės žinios. 1999, Nr. 85-2534.

jos įgalios institucijos nustatyta tvarka³⁷. Savivaldybės atsakingos už tiesioginių išmokų už deklaruotus pasėlius ir pieno kvotų administravimą teritoriniu lygmeniu. Į vietos savivaldos institucijas žemės ūkio veiklos subjektai kreipiasi pirmiausia, todėl jų vaidmuo ypač svarbus. Teritoriniu lygmeniu vyksta aktyvesnis, dažnai tiesioginis bendradarbiavimas su visuomene, todėl savivaldybės gali greičiau ir efektyviau spręsti vietos problemas. Centro organams dažnai sunku įsigilinti į vietos situaciją. Toks savivaldybių vaidmuo sutapo su bendrosios žemės ūkio politikos įgyvendinimo strategija ir lėmė kai kuriuos pastarųjų metų reorganizacinius pokyčius. Savivaldybių administracijų atliekamų funkcijų nuolat gausėja, plečiasi jų pobūdis. Dalį žemės ūkio valdymo funkcijų 2002 m. perdavė apskričių viršininkų administracijos, savivaldybėse buvo įsteigti žemės ūkio skyriai. Nacionalinė mokėjimo agentūra su savivaldybėmis savo veiklą vykdo sutarčių pagrindu, pagal kurias savivaldybės atlieka deleguotas tiesioginių išmokų ir pieno kvotų sistemos priemones bei tiesioginių išmokų už gyvulius administravimo procedūras, konsultuoja žemės ūkio veiklos subjektus paramos žemės ūkiui, paraiškų paramai gauti ir prašymų registruoti žemės ūkio valdas Žemės ūkio ir kaimo verslo registre klausimais. Savivaldybių darbuotojai administravimą vykdo pagal Nacionalinės mokėjimo agentūros direktoriaus įsakymu partvirtintas procedūras. Savivaldybių žemės ūkio skyriai atsakingi už pirminį gamintojų deklaracijų bei paraiškų administravimą, tikrina pirminius duomenis, įregistruoja paraiškas paramai gauti. Netinkamai užpildytas deklaracijas ir paraiškas turi teisę atmesti, perduoda jas ŽŪIKVC, o nuo 2005–2006 kvotos metų – Nacionalinei mokėjimo agentūrai. Informuoja gamintojus pasirašytinai apie pieno gamybos kvotų dydžio pasikeitimą kvotos metais ir perduoda kitą ŽŪIKVC ir NMA pateiktą informaciją, pateikia gamintojams paraiškas ir deklaracijas, atlieka ūkių įvertinimą.³⁸

Valstybės įmonė Žemės ūkio informacijos ir kaimo verslo centras. Žemės ūkio ministerijos įsteigtos įmonės tikslas- pagal savo kompetenciją įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendinti valstybės politiką žemės ūkio informacinės sistemos srityje ir siekti Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimo užtikrinimo. ŽŪIKVC kuria, tvarko, palaiko gyvulių registravimo ir identifikavimo sistemos kompiuterinės centrinės duomenų bazės funkcijas, kuria ir palaiko pieno gamybos kvotų administravimo sistemos duomenų bazę, vykdo informacijos apie žemės ūkio naudmenas ir pasėlių plotus teikimo ir apdorojimo darbus, organizuoja nuotolinės patikros darbus, įgyvendina ir tvarkos žemės ūkio tapatybės nustatymo sistemą, kuria ir atnaujina gyvulių registrą, žemės sklypų registrą, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir kaimo verslo registrą, skirtą žemės ūkio valdų ir

³⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas// Valstybės žinios. 1994, Nr.55-1049.

kaimo valdų identifikavimui ir registravimui, teikia ataskaitas Žemės ūkio ministerijai, Nacionalinei mokėjimo agentūrai.

Pieno taryba buvo įsteigta žemės ūkio ministro įsakymu³⁹ siekiant geriau ir greičiau spręsti šalies pieno ūkio problemas. Jos atsiradimą lėmė Europos Tarybos reglamentas 1999/1255, nustatantis bendrą pieno ir pieno produktų rinkos organizavimą. Šalia bendro pobūdžio pieno sektoriaus problemų sprendimo, Pieno taryba atsakinga už pasiūlymų teikimą kuriant, tobulinant ir įgyvendinant pieno kvotų, intervencinę, paramos sistemą bei jos įgyvendinimo principų laikymosi kontrolę.

2.3. Kvotos kaip valstybinio reguliavimo ir administracinio teisinio reglamentavimo dalykas

2.3.1. Kvotų skyrimo esmė ir rūšys

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatyme apibrėžta, kad „gamybos kvota - žemės ūkio ministerijos nustatytas ir žemės ūkio veiklos subjektams skirstomas maksimalus žemės ūkio ir maisto produktų gamybos kiekis. Paskirstyta kvota tampa subjekto nuosavybe“⁴⁰. Kvota reiškia, kad pagaminta produkcija iš kvotą turinčio žemės ūkio veiklos subjekto bus superkama nustatytais kainomis, kad augintojas turės garantuotą rinką savo produkcijai realizuoti. Gamybos kvota taip pat leidžia užtikrinti bendrosios žemės ūkio politikos tikslą - užtikrinti pastovias žemės ūkio produkcijos gamintojų pajamas, jų užimtumą. Valstybės mastu sudaromas Nacionalinis kvotų rezervas. Į jį patenka neperskirstytos gamintojams praėjusiais metais kvotos, ES nustatytos papildomos kvotos, gamintojų nutraukusių gamybą kvotos ir šios kvotos paskirstomos ūkio subjektams plečiantiems ūkį, jauniems ir ūkininkaujantiems nenašiose žemėse gamintojams.

Kvotos skiriamos pagal Lietuvoje galiojančius teisės aktus, kurie yra suderinti su ES antrinės teisės aktais žemės ūkio produktų gamybos sektoriuje, t.y. Tarybos reglamentais bei juos įgyvendinančiais ES komisijos reglamentais, Lietuvoje nuo 2004 m. gegužės 1 d. taikomos kvotos cukriniams runkeliams, pienui. Tai pagrindinės kvotos, kurios bus plačiau aptariamose kituose darbo poskyriuose. Europos Sąjunga taip pat nustatė gamybos kvotas Lietuvos valstybei ir kitų žemės ūkio produktų gamybai (grūdams, galvijams, linams, krakmolo, sausų pašarų

³⁸ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2003 m. lapkričio 20 d. įsakymas Nr. 3D-495 „Dėl pieno gamybos kvotų sistemos įdiegimo ir administravimo taisyklių//Valstybės žinios. 2003, Nr. 112-5037.

³⁹ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2002 m. gegužės 22 d. įsakymas Nr. 191 „Dėl pieno tarybos“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 53-2095.

⁴⁰ Valstybės žinios, 2002, Nr. 72-3009.

gamybos ir kt.), jos neskirstomos žemės ūkio veiklos subjektams, tačiau viršijus valstybės mastu kvotas, taikomos sankcijos. Kvotų sistema Lietuvoje įdiegta remiantis ES ir nacionaliniais teisės aktais bei šalių narių patirtimi ir atsižvelgiant į ES institucijų rekomendacijas.

Pagrindiniai cukrinių runkelių kvotų sistemos elementai: kiekvienai šaliai nustatomas kvotos dydis, kuris negali būti keičiamas, kvota skirstoma į A, B, C (virškvotinė produkcija) lygį. Skiriant einamųjų metų kvotą pagrindiniai kriterijai reglamentuoti 2001 m. birželio 19 d. Tarybos reglamente (EB) Nr. 1260/2001 dėl bendro cukraus sektoriaus rinkų organizavimo.“

Pagrindiniai pieno kvotų sistemos elementai: kiekvienai šaliai nustatomas nacionalinės kvotos dydis, kuris negali būti pervedamas tarp šalių, nacionalinė kvota yra dviejų tipų: pardavimo pramonei ir tiesioginių pardavimo kvota. Kvotos išdalijamos taip, kad kiekvienas gamintojas turėtų individualią kvotą pristatomam į pienines ar individualiai parduodamam pieno kiekiui. Pieno kvota skiriama gamintojui atsižvelgiant į tai, kiek jis pardavė pieno tam tikrais metais. Viršijus nacionalinę kvotą, pieno gamintojai moka mokestį, kuris siekia 115 procentų tikslinės kainos. Gamintojų, kurie parduoda pieną įmonėms, mokestį už viršytą kvotą surenka pieną perdirbančios įmonės, kurios jį išskaičiuoja iš gamintojui mokamos kainos. Gamintojai, kurie parduoda pieną tiesiogiai vartotojui, mokestį už kvotos viršijimą sumoka tiesiai Nacionalinei mokėjimo agentūrai prie Žemės ūkio ministerijos. Kvota suprantama kaip turtas, ji gali būti parduodama.

2.3.2. Kvotų teisinis reglamentavimas ir administravimas

Svarbiausia sąlyga visuomenės poreikiams tenkinti yra socialinė tvarka, kurios tikslas – patenkinti siekiamus lūkesčius, pagrindžiant juos egzistuojančiomis taisyklėmis. Tvarka laikoma teisės šaltiniu. Tvarka suprantama kaip teisės ir pareigos, įtvirtintos teisės aktuose. Kvotas žemės ūkio veiklos subjektams reglamentuoja įstatymai, poįstatyminiai, tarptautiniai teisės aktai. Pagrindinės žemės ūkio produkcijos kvotų sistemos nuostatos įtvirtintos įstatymais ir ES teisės aktais. Poįstatyminiais teisės aktais dažniausiai tik detalizuojamos tvarkos. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai užtikrina žemės ūkio kvotų sistemos įgyvendinimą, nustato bendras taisykles, kurias toliau detalizuoja Žemės ūkio ministerija išleisdama įsakymus.

Cukrinių runkelių kvotos. Dar iki įstojimo į Europos Sąjungą dienos, Cukraus įstatyme buvo nustatyta, kad Lietuvos Respublikoje cukrinių runkelių auginimas ir perdirbimas, cukraus, cukraus žaliavos pirkimas ir pardavimas reglamentuojamas valstybės ir atliekamas pagal patvirtintą cukraus režimą. Viena pagrindinių valstybės cukraus rinkos reguliavimo priemonių yra baltojo cukraus kvotos nustatymas cukraus gamintojams ir cukrinių runkelių augintojams. Baltojo cukraus kvota negali būti mažesnė už šalyje praėjusiais metais suvartotą

cukraus kiekį. Žemės ūkio ministerija, remdamasi Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės duomenimis, sudaro mėnesinius ir metinį cukraus balansą ir jo pagrindu nustato ar metinė šalies baltojo cukraus gamybos kvota atitinka kitais metais rinkai reikalingo cukraus kiekį. Valstybinio reguliavimo priemonės atitinka pagrindines Europos Sąjungos cukraus režimo nuostatas.

Nuo 2004 metų gegužės 1 d. įsigaliojo Cukraus įstatymo pakeitimo įstatymas⁴¹. Įstatymo 4 straipsnyje numatyta, kad metinę gamybos kvotą paskirsto Žemės ūkio ministerija. Cukrinių runkelių kvotų paskirstymo tvarką Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu pavesta parengti Žemės ūkio ministerijai⁴². Žemės ūkio ministerijos parengtoje tvarkoje nustatyta, kad baltojo cukraus gamybos kvotos cukrinių runkelių augintojams paskirstomos vadovaujantis 2001 m. birželio 19 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/2001 nuostatomis⁴³. Baltojo cukraus kvotą augintojams paskirsto sudaryta speciali komisija, susidedanti iš vienodo skaičiaus narių, atstovaujančių cukrinių runkelių augintojų kooperatyvams ir įmonėms, cukrinių runkelių perdirbėjoms.

Kvotų skyrimo tvarka reglamentuojama žemės ūkio ministro įsakymais⁴⁴. Kvotos skyrimas įforminamas komisijos posėdžio protokolu, pagal fabriko atliktus paskaičiavimus naudojant specialią kompiuterinę programą. Naujų augintojų prašymų registravimas vykdomas atitinkamos cukrinių runkelių perdirbimo įmonės administracijos registracijos žurnale eilės tvarka. Susidarius galimybei (esant laisvų kvotų), kvota naujam augintojui skiriama komisijos sprendimu. kvotos perleidimas, kreipiantis į cukrinių runkelių kvotų skirstymo komisiją. Komisijos darbo reglamente nustatyta perleidžiančiosios ir priimančiosios cukrinių runkelių kvotą šalies kreipimosi tvarka. Kvotų skirstymo komisija dėl kvotos perleidimo priima galutinį sprendimą. Konstatuojama, kad kvotos perleidimas ir priėmimas yra neatšaukiami ir privalomi abiem pusėms. Žemės ūkio veiklos subjektai apie jiems skirtas kvotas ir sutarčių pasirašymo su perdirbėjais terminus informuojami raštu iki kiekvienų metų balandžio 30 dienos. Taip pat lygiagrečiai cukrinių runkelių kvotų skirstymo komisija informuoja Žemės ūkio ministeriją apie kvotos paskirstymą ir pasirašytų sutarčių kiekį. Žemės ūkio veiklos subjektai kvotų įforminimo tvarka patenkinti. Norintys naujai gauti baltojo cukraus kvotas žemės ūkio veiklos subjektai išreiškė nusivylimą susidariusia padėtimi, nes beveik neįmanoma gauti kvotą naujam augintojui pagal pateiktą prašymą, lieka vienintelis būdas ją įsigyti perkant. Cukrinių runkelių pagal kvotas

⁴¹ Lietuvos Respublikos cukraus įstatymo pakeitimo įstatymas// Valstybės žinios. 2004, Nr. 73-2542.

⁴² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 7 d. Nr. 692 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant cukraus įstatymą“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 92- 3360.

⁴³ Tarybos reglamentas dėl bendro cukraus sektoriaus rinkų organizavimo (EB) Nr. 1260/2001//Official Journal. 2001, Nr. 178-1.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. birželio 30 d. įsakymas Nr. 3D-383 „Dėl baltojo cukraus gamintojų baltojo cukraus gamybos kvotos paskirstymo cukrinių runkelių augintojams“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 106-3945.

supirkimo sutartys bei kokybės ir atsiskaitymo klausimai aptarti žemės ūkio ministro įsakymu patvirtintose cukrinių runkelių supirkimo bei tarpprofesinių susitarimų sudarymo nuostatose.⁴⁵

Cukrinių runkelių kvotos paskirstymo naujai pradedantiems ūkinę veiklą augintojams kriterijai patvirtintoje tvarkoje nereglamentuojami. Tik baigiamosiose tvarkos nuostatose užsimenama, kad gamybos kvotų dalių perleidimo klausimus sprendžia komisija. Cukrinių runkelių augintojas, nesudaręs cukrinių runkelių auginimo, pirkimo- pardavimo sutarties, praranda jam skirtą kvotos dalį. Tuo tarpu Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatyme numatyta, kad paskirstyta gamybos kvota tampa žemės ūkio subjekto nuosavybe. Kur čia nuosavybė, jei neįvykdžius kvotos, nesudarius sutarties, jos netenkama? Taip pat komisija sprendžia kvotos, ar jos atskirų dalių perleidimo klausimus. Pats kvotos perleidimo sandoris dviejų ar daugiau subjektų savitarpio susitarimo rezultatas, reglamentuojamas civilinės teisės normų. Bet kvota visada savo prigimtimi bus valstybinio reguliavimo ir administracinio teisinio reglamentavimo dalykas. Viešojo administravimo aktu paprastai teisiniai santykiai nustatomi pakeičiami ar nutraukiami be antrosios šalies valios. Jei cukrinių runkelių kvota pagal ES nustatytą cukraus režimą bus sumažinta šalims narėms, žemės ūkio veiklos subjektams bus proporcingai sumažinamas turimos cukrinių runkelių kvotos dydis, neatsižvelgiant į jų valią, kompensacijos už kvotos dalies netekimą nenumatytos.

Apklausus cukrinių runkelių augintojus - ūkininkus, nustatyta, kad praktikoje susidarė kitokia tvarka nei reglamentuota žemės ūkio ministro įsakymais. Ūkininkas, nuėmęs derlių ir pamatęs, kad jo nepakaks atitinkamų metų kvotai įvykdyti, skelbia spaudoje, kreipiasi į kitus ūkio subjektus su ketinimu pirkti trūkstamą cukrinių runkelių kiekį. Atskirais metais dažnai laimi tie ūkio subjektai, kurie būna sąmoningai pasisėję didesnius plotus, nei reikia kvotai įvykdyti. Kvotų perskirstymo procesas nevisai aiškus, kelia žemdirbiams nemažai problemų.

Pasitaiko atvejų, kai reikalingą cukrinių runkelių kiekį už turintį kvotą cukrinių runkelių augintoją užaugina kitas ūkininkas ir realizuoja pastarojo vardu. Yra augintojų, kurie turimoms didelėms gamybos kvotoms įvykdyti dalį cukrinių runkelių superka iš kvotos neturinčių arba užauginančių perteklinę produkciją žemės ūkio veiklos subjektų. Tai kelia didelių teisinių ir apskaitos problemų. Valstybės parama skiriama tik savo ūkyje išaugintai produkcijai, bet praktikoje pasitaiko labai mažai atvejų, kai išaiškinami šie pažeidimai ir už tai taikomos sankcijos.

Pieno kvotos iki įstojimo į Europos Sąjungą dienos praktiškai nebuvo taikomos, nes tai yra Europos Sąjungos rinkos reguliavimo priemonių sistemos dalis. Jų paskirtis reguliuoti pieno kiekį rinkoje ir toks veikimas reikalingas nukreipti produktų gamybos srautus ES sistemoje.

⁴⁵ Žemės ūkio ministro 2000 m. gruodžio 20 d. įsakymas Nr. 361 „Dėl cukrinių runkelių supirkimo sutarčių bei tarpprofesinių susitarimų sudarymo nuostatų“//Valstybės žinios. 2000, Nr. 110-3537.

Tam buvo intensyviai ruošiamasi jau nuo 2002 metų. 2002 m. priimtas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1241 „Dėl pieno gamybos kvotų sistemos įdiegimo“⁴⁶. Už pieno kvotų sistemos sukūrimą, jos įgyvendinimo detalių tvarkų parengimą, keitimą atsakinga Žemės ūkio ministerija, už jų administravimą - Nacionalinė mokėjimo agentūra. Pieno kvotos sistemos duomenų bazių priežiūrą atnaujinimą atlieka ŽŪIKVC, pasiūlymus dėl įgyvendinimo, dėl kvotų sistemos tobulinimo siūlymus teikia Pieno taryba.

Kad Lietuvoje būtų lengviau įgyvendinti pieno kvotų administravimo sistemą, 2003 metais buvo įvestos laikinosios kvotos. Šių kvotų įvedimo tikslas – surinkti kuo tikslesnius duomenis iš gamintojų apie parduodamo pieno kiekius, organizuoti supirkimo įmonių duomenų perdavimą, galvijų registravimą, ūkių atitikimą ES veterinarijos ir sanitarijos reikalavimams. Reikia pažymėti, kad laikinųjų kvotų įvedimas pasiteisino. Kvotų administravimo tvarka tapo aiškesnė žemės ūkio veiklos subjektams, buvo geriau pasirengta individualios kvotos įvedimui nuo 2004 m. balandžio 1 dienos, buvo laiku išspręstos problemos, todėl kvotų įdiegimas vyko sklandžiai.

Vykdamas Vyriausybės nutarimą, žemės ūkio ministro įsakymu 2003 metų pabaigoje buvo patvirtintos pieno gamybos kvotų įdiegimo ir administravimo taisyklės⁴⁷. Taisyklės parengtos įgyvendinant Lietuvos Respublikos stojimo į Europos Sąjungą sutarties akto II priedo 6 A skyriaus 13 punktą, atsižvelgiant į 2003 m. rugsėjo 29 d. Tarybos reglamentą Nr. 1788/2003/EB, 1992 m. gruodžio 28 d. Tarybos reglamentą Nr. 3950/92/EB, nustatantį papildomą mokestį pieno ir pieno produktų sektoriuje bei 2001 m. liepos 9 d. Komisijos reglamentą Nr. 1392/2001/EB, nustatantį išsamias Tarybos reglamento Nr. 3950/92/EEB taikymo taisykles. Minėtame ministro įsakyme buvo reglamentuota kvotų skyrimo, administravimo ir kontrolės tvarka bei nustatyti terminai šių taisyklių įgyvendinimui. Pieno gamybos kvotų sistemos įdiegimo ir administravimo taisyklės buvo tris kartus keičiamos ir pildomos, tobulinamos žemės ūkio ministro įsakymais.

Siekiant užtikrinti kvotų sistemos administravimą, buvo pasirašyta NMA ir ŽŪIKVC sutartis dėl bendradarbiavimo kaupiant duomenis, juos keičiant, tikslinant, apdorojant. Taip pat buvo parengta išsami informacinė priemonė – informacinis vadovas apie pieno gamybos kvotų sistemą ir išplatintas pieno gamintojams per savivaldybes, seniūnijas, Žemės ūkio konsultavimo tarnybą, Žemės ūkio rūmus.

Pieno kvotų skyrimo procedūra teisiškai reglamentuota, žemės ūkio subjektams pateikta daug informacinių leidinių šiuo klausimu, problemų dėl teisės aktų taikymo skirstant

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1241 „Dėl pieno gamybos kvotų sistemos įdiegimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 80- 3426.

⁴⁷ Žemės ūkio ministro 2003 m. lapkričio 20 d. įsakymas Nr. 3D- 495 „Dėl pieno kvotų sistemos įdiegimo ir administravimo taisyklių“// Valstybės žinios, 2003, Nr. 112- 5037.

kvotas neturėtų kilti, tačiau lieka neaiškūs kvotų perskirstymo klausimai, anuliavimo procedūros, nepakankamai apibrėžtos atsisakusių kvotų ir nutraukusių ūkių, asmenų tolesnės kontrolės procedūros. Pieno gamybos kvotos perleidimo klausimai reglamentuoti žemės ūkio ministro patvirtintose pieno gamybos kvotų sistemos įdiegimo ir administravimo taisyklėse. Plečiantiems gamybą ūkio subjektams numatyta galimybė gauti papildomą kvotą iš nacionalinio rezervo.

Teisės aktai dėl jų netobulo vertimo ir kai kurių juose numatytų procedūrų lieka neaiškūs. Juos būtina keisti ir tobulinti, nes perspektyvoje padaugės ūkių, norinčių atsisakyti pienininkystės, reikalinga tiksliau apibrėžti kvotų atsisakymo, anuliavimo tvarkas, jas paaiškinti žemės ūkio veiklos subjektams.

Žemės ūkio subjektai dar nėra galutinai pritaikę savo veiklos prie ES keliamų reikalavimų, todėl būtina skirti didesnę dėmesį kontrolei. Lietuvoje daug smulkių gamintojų, todėl kontrolė turi būti vykdoma tiek dėl kvotų apskaitos ir įvykdymo (šią kontrolę vykdo NMA, tiek dėl gaminamos produkcijos atitikimo kokybiniais parametrams (kontrolę atlieka Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba).

NMA atsakinga už pieno kvotos nustatymą ir žemės ūkio veiklos informavimą. Ji iki kitų metų kvotos pradžios⁴⁸ informuoja supirkėjus, o pastarieji pieno gamintojus, kurie parduoda pieną perdirbimui bei gamintojus, parduodančius pieną tiesiogiai vartoti. Pieno gamintojas apie jam skirtą kvotą informuojamas įteikiant individualų pranešimą pasirašytinai. Pranešimų įteikimą atlieka savivaldybės. Dėl ypatingai gausaus pieno gamintojų skaičiaus Lietuvoje, pasirinktos paprastesnės apskaitos procedūros. ES teisės aktuose numatyta galimybė šalims narėms savo nuožiūra nusistatyti ir taikyti sankcijas ir baudas, jų dydį, formą, rinktis tarp sankcijų nustatymo ir nenustatymo. Tokių sankcijų pasirinkimo laisvumą lemia tai, kad ne kiekviena ES šalis narė pagal ekonominio išsivystymo lygį yra pasirengusi taikyti vienodas sankcijas. Lietuvoje pagal nustatytas pieno kvotas, apskaitą turi vesti ūkiai. Parduodant pieną perdirbėjams, galima dviguba apskaitos kontrolė: pagal perdirbėjo registrus ir pagal ūkio subjekto apskaitos duomenis. Tačiau sudėtinga nustatyti ar neviršija pieno kvotos tas gamintojas, kuris pieną parduoda tiesiogiai vartotojui (kaimynui, turguje ir kt.). Žemės ūkio ministro įsakymuose reglamentuojama pieno apskaita, bet jos nesilaikoma, smulkūs ūkio subjektai neturi apskaitos vedimo patirties. Apskaitos žurnalai, kurie turi būti pagal žemės ūkio ministro patvirtintą tvarką pildomi kasdien, pildomi kartą per mėnesį ir rečiau. Kvotas administruojančios institucijos nesiėmė visų priemonių, kad būtų laiku išplatinti pieno pardavimo rinkai žurnalai, pasitaiko spaudoje skelbimų, kuriuose žemės ūkio veiklos subjektai raginami užpildyti žurnaluose duomenis apie pieno pagaminimo ir pardavimo rinkai kiekius už

⁴⁸ Kvotos metais laikomas 12 mėnesių laikotarpis nuo balandžio 1 d. iki kitų metų kovo 31 d.

praėjusį laikotarpį (atgalinėmis datomis). Dėl pavėluoto žurnalų įteikimo daug smulkių žemės ūkio veiklos subjektų net neprisimins kokį kiekį produkcijos pagamino ir pardavė rinkai, kiek jo sunaudojo savoms reikmėms, informacija bus netiksli.

Pieno supirkimo taisyklėse⁴⁹ nustatyti kokybiniai reikalavimai superkamo pagal kvotas pieno kokybei. Skirtingai nei buvo nustatyta iki įstojimo į ES, pienas nebeskirstomas pagal rūšis, superkamas tik toks, kuris atitinka ES reikalavimus. Jei pieno apskaitos dokumentai bus netikslūs, neatspindės realių duomenų (dažnas ūkis siekdamas išlaikyti jam skirtą pieno kvotą, savo apskaitos dokumentuose nurodo sau palankius kiekius - t. y. padidina, tikėdamasis nuo 2005 m. pasinaudoti galimybe parduoti kvotą ar nutraukiant žemės ūkio veiklą, gauti svarią pinigine kompensaciją už perleistą kvotą), tai gali turėti neigiamos įtakos visam pieno ūkiui, tikslinant Lietuvai skirtą pieno kvotą. ES Tarybos reglamentu (1256/1999/EB) numatytas papildomo mokesčio taikymas šaliai už viršytą per metus bendrąją pieno kvotą. Šaliai narei taikomos sankcijos, reikia mokėti baudą už virš kvotos parduotą produkcijos kiekį. Neįvykdžius kvotos, Lietuvai ilgomis derybomis pasiekta pieno kvota gali neišvengiamai pradėti mažėti.

Autoriaus nuomone, reikia vykdyti daugiau švietėjiškos veiklos, seminarų, informuoti žemdirbius per radiją, vietinę spaudą. Skatinti ūkio subjektus tvarkyti apskaitą, pabrėžti jos reikalingumą ir nuo 2005 metų pradėti taikyti sankcijas. Tiksliau turi būti apibrėžta ūkio subjektų atsakomybė už padarytus pažeidimus, bei daugiau dėmesio skiriama kontrolei-apskaitos duomenų tikrinimui.

Šiuo metu itin opi kvotų sistemos mechanizmo kontrolės sistema. Padaroma nemažai administracinių pažeidimų. Pagrindinis įvairius nusižengimus žemės ūkio srityje reglamentuojantis teisės aktas - Administracinių teisės pažeidimų kodeksas. ES teisės aktų įgyvendinimas reikalauja papildomų sankcijų ūkio subjektams nustatymo nacionaliniu lygiu. Nacionalinei mokėjimo agentūrai numatyta gamintojų kontrolės funkcija, dokumentų susijusių su žemės ūkio produkcijos gamyba ir pardavimu patikrinimas, dokumentų susijusių su tiesioginių išmokų skyrimu už pasėlių plotus, patikrinimas. NMA atlieka mokesčio už kvotos viršijimą paskaičiavimus ir informuoja ūkio subjektus. Už tiesioginių pardavimų deklaracijų bei supirkėjų metinių ataskaitų nepateikimą laiku, numatytos baudos, o už kvotos viršijimo mokesčio nepravedimą laiku - delspinigiai. Pateikti netikslūs duomenys gali išderinti visą šalies kvotų sistemą, kai pagal gamintojų ir supirkėjų duomenis bus tikslinama kvota sekantiems kvotos metams. Kvotuojamos produkcijos supirkėjai atsakingi už teisingų duomenų ir informacijos teikimą gamintojams, Žemės ūkio ministerijai, ŽŪIKVC.

⁴⁹ Valstybės žinios, 2001, Nr. 40, 2003, Nr. 60-2739, 2004, Nr. 2153)

Žemės ūkio ministerijos specialistų nuomone, buvo priimtas teisingas sprendimas dėl didelio pieno gamintojų skaičiaus teisės aktuose numatyti ir taikyti paprastesnės apskaitos procedūras, bet dar reikia pasiekti, kad ūkio subjektai nustatytų supaprastintą apskaitos procedūrą laikytųsi. Reikia pradėti taikyti sankcijas (tokias kaip tiesioginių išmokų nemokėjimas apgaulingus duomenis pateikusiems ar apskaitos netvarkantiems žemės ūkio veiklos subjektams) kvotų turėtojams už įvairius pažeidimus, tobulinti administracinę teisinę pieno ir cukrinių runkelių kvotų kontrolę, tobulinti administravimą, siekti optimalios situacijos, kad kuo daugiau ūkio subjektų teisės aktuose įtvirtintų nuostatų ir normų laikytųsi, pajustų naudą.

2.3.3. Kvotų poveikis žemės ūkio produktų gamybai

Pieno kvotos didelio poveikio žemės ūkio produkcijos gamybai iki įstojimo į ES nedarė. 2003- 2004 metais nebuvo jaučiamas skirtų pieno kvotų stygius gamintojų tarpe. Pieno kvotos reglamentuotos žemės ūkio ministro įsakymais, sudaromos sutartys, apibrėžtos visų dokumentų užpildymo ir pateikimo tvarkos. 1-2 karvių augintojų skaičius Lietuvoje mažėja, o stambiuose pieno ūkiuose jis nedidėja taip sparčiai kaip mažėja smulkiuose ūkiuose. Praktiškai įgyvendinama valstybės politika- sumažinti smulkių gamintojų skaičių, o tuo pačiu žmonių, užsiimančių žemės ūkio veikla skaičių. Žemės ūkio gamyba ženkliai yra valstybės remiama tiek Lietuvoje, tiek ir kitose ES valstybėse narėse, tiek visame pasaulyje. Kad vartotoją pasiektų pigesni maisto produktai, taikoma žemdirbių rėmimo politika. Vykdoma eilė priemonių, kad dalis ūkio subjektų pasitrauktų iš žemės ūkio gamybos, užsiimtų alternatyvia žemės ūkiui veikla. Galima pastebėti, kad kvotos gali būti ir gamybą stabdantis veiksnys. Nors Lietuva derybose pasiekė artimą gaminamo pieno kiekiui 2002 metais [4 priedas] kvotą, ateityje, jei jos nesugebės įvykdyti, kvota gali būti sumažinta. Labai svarbu, kad ekonominėmis ir teisinėmis priemonėmis būtų skatinama ne tik gamyba, bet ir ūkių konkurencingumas.

Cukrinių runkelių kvotos dydis daro tiesioginę įtaką gamybai. Todėl ES numatomos cukraus sektoriaus reformos ir Lietuvos Respublikos cukraus įstatymo pakeitimai, kelią didelį nepasitenkinimą žemdirbių tarpe. Neturint kvotos, cukrinių runkelių auginti neapsimoka, nes jie superkami daug žemesne kaina, kuri tik sėkmingai ūkininkaujantiems ūkio subjektams ir palankiais gamtiniu požiūriu metais padengia produkcijos išauginimo ir realizavimo išlaidas. Mokama subsidija pažangesnes technologijas taikančiuose ūkiuose dažnai sudarė grynąjį pelną. Cukriniai runkeliai labai pelninga kultūra. 1 ha vidutiniškai iki įstojimo į ES užtikrino 2- 3 tūkst.

litų pelno⁵⁰. Lietuvoje valstybės taikoma paramos politika cukrinių runkelių augintojams suteikia galimybę gauti didelį pelną, kokio neduoda jokios kitos kultūros auginimas (vidutiniškai javų 1 ha auginimas duoda 1 tūkst. Lt pelną). Todėl žemdirbiams labai aktualus cukrinių runkelių kainų ir valstybės paramos klausimas. Parama eilę metų buvo tokia didelė, kad žemės ūkio veiklos subjektai nenori susitaikyti su kvotos, subsidijos mažinimu, dalies pelno netekimu, to pasekoje nukenčia galutinis vartotojas- pirkėjas, kuris moka už cukraus kilogramą. Kyla klausimas ar remdama žemdirbius, valstybė nenuskriaudžia vartotojų. Kam tarnauja valstybė: visai visuomenei ar tik daliai tos visuomenės- žemdirbiams.

Pieno sektoriuje, neturint kvotos, negalima parduoti pieno perdirbėjams, tiesiogiai rinkoje, galima naudoti tik savo reikmėms. Nors teisiškai ir reglamentuota, bet praktiškai pieno rinkos reguliavimas kvotomis realizuojant pieną rinkai, dar nėra pakankamai kontroliuojamas (pvz., realizuojant darželiams, ligoninėms, kaimynams, turguose, gatvėse), reglamentuotų pieno kokybės rodiklių į rinką tiekiantys smulkūs ūkio subjektai dažnai neprisilaiko.

Apibendrintai galima sakyti, kad žemės ūkio kvotos reguliuoja gamybos apimtį- nustatomas optimalus reikalingos pagaminti produkcijos kiekis, ribojama perprodukcija, tuo pačiu užtikrinamas kvota nustatyto kiekio žemės ūkio produkcijos supirkimas.

Autoriaus nuomone, yra pakankamai teisės aktų, reglamentuojančių kvotas, bet būtina pasiekti, kad kuo daugiau ūkio subjektų teisės aktais patvirtintų reikalavimų laikytųsi. Būtina tobulinti administravimą, informuoti ir įtikinti žemdirbius, juos mokyti ir konsultuoti.

⁵⁰ Nustatyta iš žemės ūkio bendrovių metinių 2002- 2003 m. finansinių apyskaitų dalies „Augalininkystės produkcijos gamyba ir savikaina“

2.4. Subsidijos ir tiesioginės išmokos žemės ūkio veiklos subjektams kaip valstybinio reguliavimo ir administracinio teisinio reglamentavimo dalykas

2.4.1. Žemės ūkio subsidijavimo esmė ir perėjimo prie tiesioginių išmokų prielaidos

Subsidijos sąvoka Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatyme neapibrėžta. Šiuolaikinių ekonomikos terminų žodyne nurodyta subsidijos reikšmė- tai valstybės ekonominės pagalbos teikimas privačiam sektoriui, gamintojams arba kurios nors prekės vartotojams.⁵¹ Paprastai valstybė teikdama subsidijas negauna ekvivalentinės kompensacijomis, subsidijos išmokamos neatlygintinai. Subsidijomis siekiama reguliuoti gamybą, didinti žemės ūkio produkcijos konkurencingumą, sumažinti kainas vartotojams ir taip garantuoti, kad namų ūkiai nemažintų savo vartojimo. Subsidijos iškreipia vidaus išteklių paskirstymo procesus.

Subsidijoms lėšos numatomos valstybės biudžete, skiriamos pagal Vyriausybės tvirtinamas programas. Detaliai subsidijų išmokėjimo tvarkos paprastai reglamentuojamos žemės ūkio ministro įsakymais. Subsidijos už atskirų rūšių žemės ūkio produkciją numatomos Žemės ūkio ministerijos strateginiuose planuose. Subsidijų išmokėjimo programos tikslas kurti efektyvų ūkį, palaikyti tam tikros rūšies žemės ūkio produkcijos gamintojų pajamas, reguliuoti rinką.

Viena svarbiausių Kaimo rėmimo programos paramos krypčių yra ir bus perspektyvoje žemės ūkio sėklininkystės ir gyvulių veislininkystės rėmimas. Veislininkystė - brangus, o kartu ir nelabai patrauklus verslas - reikia daug kantraus darbo, tačiau jo rezultatai naudingi ir gyvulių pardavėjui, ir vartotojui, ir perdirbėjui. Gyvulių veislininkystės įstatymo 20 straipsniu⁵² veislinė gyvulininkystė pripažinta prioritetine žemės ūkio šaka, remiama valstybės. Yra parengta Gyvulių veislininkystės programa 2001-2005 metams. Tikslinga subsidijuoti parduodamus veislei gyvulius vidaus rinkoje, tiesioginėmis išmokomis skatinti karvių žindenių laikymą. Valstybės mastu prioritetu laikoma mėsinė galvijininkystė. Finansinė parama šiai šakai tuo pačiu yra skatinanti priemonė žemės ūkio veiklos subjektus užsiimti mėsine galvijininkyste, įsigyti veislinių gyvulių iš užsienio. Augalininkystės srityje remiant sertifikuotos sėklos ir sodinamosios medžiagos augintojus tuo pačiu parama teikiama ir sudėtingoje finansinėje situacijoje esantiems žemdirbiams. Jiems sudaroma galimybė įsigyti geros kokybės sėklos ir gaminti kokybišką bei paklausią Lietuvoje ir užsienio rinkose produkciją. Tai tiesiogiai susiję ne

⁵¹ Šiuolaikinių ekonomikos terminų enciklopedinis žodynas//P. Andriūškevičius ir kt.- V.:Lietuvos komersantas. 1991. P.205.

⁵² Lietuvos Respublikos gyvulių veislininkystės įstatymas// Valstybės žinios. 1994, Nr. 14-226.

tik su žemdirbių, bet ir su daugelio kitų Lietuvos ūkio sektorių pajamomis. Veislinės sėklininkystės ir gyvulių veislininkystės rėmimo ir palaikymo bei skatinimo priemone ir paskesniais metais bus subsidijos. Šios paramos priemonės įgyvendinimas sudaro sąlygas žemės naudotojams apsirūpinti geros kokybės dauginamąja medžiaga, padidinti žemės ūkio augalų derlingumą bei produkcijos konkurencingumą.

2000 – 2001 m. integruojantis į Europos Sąjungą, pertvarkant paramos žemės ūkiui sistemą, pradėtas palaipsninis perėjimas nuo subsidijų mokėjimo prie tiesioginių išmokų skyrimo gamintojams politikos. Kainų subsidijas pamažu pakeitė kita žemdirbių palaikymo priemonė - tiesioginės išmokos. Subsidijas reglamentuojantys teisės aktai keičiami pagal poreikį. Žemės ūkio ministerijos daugelis vykdytų subsidijavimo programų buvo nutrauktos nuo Lietuvos įstojimo į ES dienos.

Subsidijos turėjo teigiamų bruožų: Lietuvos Respublikos Vyriausybė nustatydamas subsidijas tam tikros kokybės produkcijai, skatino aukštesnės kokybės produkcijos gamybą, subsidijos buvo ženkliai finansinė parama žemės ūkio veiklos subjektams. Tačiau subsidijavimo tvarka turėjo nemažai trūkumų:

- gaunantieji subsidijas žemės ūkio produkcijos augintojai buvo nepakankamai skatinami didinti gamybos efektyvumą, nes praktiškai neįtako ryšio tarp gamybos ir subsidijų.
- žemės ūkio produkcijos perdirbėjai, supirkėjai nebuvo skatinami didinti gamybos efektyvumo, nes subsidijos leido mažinti supirkimo kainas;
- subsidijos mažai teigiamos įtakos turėjo ir vartotojams, žemės ūkio produkcijos kainos rinkoje nemažėjo, vartojimas nedidėjo⁵³.

Įvairių kultūrų subsidijavimas, neženkliai parama susilaukė nemažai kritikos. Ypač daug kritiškų straipsnių pasirodė 2000 m. periodinėje spaudoje.

Subsidijos dažniausiai buvo mokamos tik už parduodamą tam tikros rūšies žemės ūkio produkciją. Atsižvelgiant į valstybės finansines galimybes, subsidijų dydis atskirais metais ženkliai svyravo [12 priedas], subsidijuojamų žemės ūkio kultūrų skaičius skyrėsi. 2000 m. subsidijos lyginant su 1997 m. sumažėjo 8,6 karto, o tiesioginės išmokos nebuvo įvedamos taip sparčiai [14 priedas].

Žemės ūkio ministerijos specialistų nuomone, subsidijos neskatinos konkurencingo žemės ūkio plėtojimo, todėl integruojantis į Europos Sąjungą jų buvo atsisakyta.

⁵³ Makutėnienė D. Maistinių grūdų kainų pokyčiai ir tendencijos Lietuvoje//Organizacijų vadyba: Sisteminiai tyrimai.-Kaunas:VDU.-2001, Nr.18, P. 97.

2.4.2. Tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams skyrimo esmė ir rūšys

Tiesioginė išmoka- parama pinigais, skirta pajamų lygiui palaikyti, Žemės ūkio ministerijos nustatyta tvarka tiesiogiai teikiama žemės ūkio veiklos subjektams, atitinkantiems jos paskyrimą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimus. Tokia tiesioginės išmokos sąvoka pateikiama Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatyme⁵⁴. Kiek kitoks apibrėžimas pateikiamas žemės ūkio ministro įsakyme „tiesioginė išmoka - pagal paraiškos duomenis ir patikrų rezultatus apskaičiuojama paramos suma. Išmoką sudaro pagrindinė ir papildoma dalys“. Tai labiau detalizuojantis, įstatyme nurodytą sąvoką papildantis apibrėžimas, kuris gali būti pilnai suprantamas tik su įstatyme nurodyta sąvoka.

Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatyme nustatyta, kad tiesioginės išmokos mokamos už pasėlių plotus, už gyvulius arba kitais Žemės ūkio ministerijos nustatytais pagrindais. Papildomai tiesioginės išmokos mokamos ekologiškų žemės ūkio ir maisto produktų gamintojams. Tiesioginės išmokos yra pajamų palaikymo kaime bei konkurencingo ūkio formavimo priemonė, jų nederėtų painioti su socialinės paramos instrumentais. 2000-2002 metais tiesioginės išmokos buvo mokamos už nustatytas žemės ūkio kultūras tik tiems žemės ūkio subjektams, kurie deklaravę pasėlius ir iš tų plotų parduodavo prekinę produkciją. Pagrindinė tiesioginių išmokų ES ūkininkams paskirtis yra kompensuoti pajamų mažėjimą, atsirandantį dėl kitų paramos priemonių atsisakymo. Tiesioginės išmokos siejamos su dirbamos žemės plotu ar auginamų gyvulių skaičiumi. Nors jos sumažina rinkos iškraipymą, bet taip pat iškreipia verslo žemės ūkyje paskatas. Tuo pačiu tiesioginės išmokos skatina auginti tas kultūras, kurios labiau pelningos rinkoje, o ne tas už kurias parduodant gaunamos didesnės subsidijos.

Žemės ūkio ministerija įgyvendina priemones, susijusias su tiesioginių išmokų išmokėjimu. Tai numatyta Nacionalinėje žemės ūkio plėtojimo programoje, Žemės ūkio ministerijos strateginiame veiklos plane. Įgyvendinamos programos ir priemonės vertinamos pagal nustatytus ir patvirtintus vertinimo kriterijus. Kartą metuose parengiama išsami Žemės ūkio ministerijos veiklos ataskaita, kuri teikiama Lietuvos Respublikos Vyriausybei. Žemės ūkio ministerijos Kaimo rėmimo programa skirta ministerijos strateginio tikslo „užtikrinti konkurencingo žemės ir maisto ūkio plėtrą, skatinti įvairinti ekonominę veiklą kaime ir formuoti struktūrinę politiką“ įgyvendinimui. Įgyvendinant Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatas ir siekiant žemės ūkio produkcijos rinkos reguliavimo priemones pritaikyti prie ES taikomų paramos priemonių, buvo keičiami paramos žemės ūkiui prioritetai.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymas// Valstybės žinios, 2002, Nr. 72- 3009

Tiesioginėms išmokoms už atskiras žemės ūkio kultūras gali būti nustatomos papildomos sąlygos (pvz.: privaloma sudaryti su perdirbėjais pirkimo - pardavimo sutartis, o augalų veislė turi būti įrašyta į ES žemės ūkio augalų veislių bendrąjį katalogą).

Įgyvendinamos žemės ūkio rinkos reguliavimo ir ūkininkų bei žemės ūkio įmonių pajamų palaikymo priemonės, plėtojama žemės ūkio rinka, kuriamas konkurencingas ir efektyvus ūkis, gerinama žemės ūkio produkcijos kokybė. Lietuvai tapus ES nare, šalies žemės ūkiui atsivėrė galimybės gauti didelę finansinę paramą iš ES biudžeto. Įgyvendinamos tokios tiesioginės paramos priemonės:

Gyvulininkystėje - tiesioginės išmokos skerdžiamus bulius, karves žindenes, metinės vienkartinės išmokos už ganyklų, pievų ir daugiamečių pašarinių žolių hektarą. Pienininkystėje - tiesioginės išmokos pieno gamintojams pagal nustatytą karvių skaičių, turimą pieno kvotą. Nuo 2005 m. sausio 1 d. tiesioginės išmokos pieno gamintojams bus mokamos už pieno kvotos toną.

Augalininkystėje - tiesioginės išmokos už žemės ūkio naudmenų plotą (javų, ankštinių, aliejinių augalų, sėklų, krakmolingų bulvių augintojams ir kt.);

Valstybė įgyvendindama žemės ūkio rinkos ekonominį reguliavimą ir žemės ūkio veiklos subjektų pajamų palaikymą užtikrina šiomis priemonėmis:

- Palaiko žemės ūkio subjektų pajamas tiesioginėmis išmokomis už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus
- Palaiko žemės ūkio veiklos subjektų pajamas tiesioginėmis išmokomis už gyvulius ir tiesioginėmis išmokomis pieno ūkiams
- Teikia paramą užsiimantiems sodininkyste ir uogininkyste, remia bitininkystę

Tiesioginėms išmokoms gauti keliami du pagrindiniai reikalavimai:

- Išmokų gali prašyti bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, kuris užsiima žemės ūkio veikla ir laikosi visų reikalavimų, keliamų tiesioginėms išmokoms už žemės ūkio naudmenų pasėlių plotus ar gyvulius gauti.

- Žemės ūkio subjekto valda turi būti įregistruota Žemės ūkio ir kaimo verslo registre, valdai suteiktas unikalus valdos numeris, kuris nurodomas pildant paraišką. Pažymėtina, kad registracija svarbi administracinė teisinė reguliavimo priemonė, kurios dėka valstybinės valdžios institucijos gali įvertinti ūkio subjektų galimybę dalyvauti gaunant paramą, pasirengimą užsiimti veikla, turi įtakos priimant vėlesnius sprendimus.

Autoriaus nuomone, nors tiesioginės išmokos mažiau rinką iškreipiantis valstybinio reguliavimo instrumentas nei subsidijos, kol susinormalizuos padėtis žemės ūkyje, ūkio veiklos subjektai sieks auginti tas kultūras, už kurių hektarą mokamos didesnės tiesioginės išmokos.

2.4.3. Tiesioginių išmokų reglamentavimas, administravimas ir kontrolė

Valdžia turi įgyvendinti visuomenės jai deleguotas galias ir palaikyti jas tam tikromis valstybinio reguliavimo priemonėmis kiek tai būtina visuomenės poreikiams tenkinti. Nuo reguliuojamų santykių priklauso teisinio reguliavimo specifika. Santykiai tarp valstybės valdžios subjektų, tarp subjektų ir jų pavaldinių bei privačių asmenų įgyvendinami skirtingos galios teisės aktų leidimu. Tiesioginių išmokų administracinis teisinis reguliavimas įgyvendinamas Seimo leidžiamais teisės aktais, poįstatyminiais teisės aktais bei tarpvalstybiniais teisės aktais. Valdymo aktai įgyvendinami remiantis įtikinimo, informavimo ir valstybės prievartos priemonėmis. Tiesioginių išmokų administravimą atlieka NMA žemės ūkio ministro nustatyta tvarka. Administravimas atliekamas pasitelkiant savivaldybes. Europos Sąjungos šalyse narėse (senbuvėse) administravimą atlieka viena įgaliota institucija, jokios kitos institucijos nepasitelkiamos. Lietuvoje tiesioginių išmokų administravimo modelio pasirinkimą, autoriaus nuomone, lėmė tai, kad eurointegraciniai procesai vyko labai sparčiai ir Nacionalinė mokėjimo agentūra paprasčiausiai nebūtų spėjusi sukurti poskyrių rajonuose tinklo, priimti specialistų ir pasiruošti tinkamai administruoti tiesiogines išmokas, tuo tarpu savivaldybių struktūrose buvo žemės ūkio skyriai, seniūnijose dirbo specialistai žemės ūkiui, kurie ir galėjo vykdyti paraiškų tiesioginėms išmokoms gauti priėmimą.

Žemės ūkio ministerija, įgyvendindama žemės ūkio rinkos ekonominio reguliavimo ir žemės ūkio subjektų palaikymo priemones, iki įstojimo į ES tiesioginės išmokos mokėjo atsižvelgiant į finansinius išteklius. Paramą skyrė pasirinktinai už kai kurias žemės ūkio kultūras. Buvo nustatyta sudėtinga išmokų skyrimo tvarka. Ūkio subjektams nepakako žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaracijų pateikimo, buvo reglamentuotas papildomų dokumentų pateikimas, įrodymai, kad sudarytos sutartys su perdirbimo įmonėmis arba reikalaujama pateikti sąskaitas faktūras, važtaraščius, kad derlius tikrai realizuotas.

Siekiant užtikrinti visapusišką tiesioginių išmokų administravimą, kontrolę, žemės ūkio veiklos subjektų aptarnavimą, buvo patvirtinta Lietuvos žemės ūkio integruotos administravimo ir kontrolės sistemos tvarka⁵⁵. Minėta tvarka buvo keičiama ir tobulinama pagal ES teisės aktų reikalavimus. Diegiant integruotą administravimo ir kontrolės sistemą, reikalingą ES paramai administruoti, buvo apibrėžtos Žemės ūkio ministerijos, Nacionalinės mokėjimo agentūros, valstybės įmonės Žemės ūkio informacijos ir kaimo verslo centro, Nacionalinės žemės tarnybos, savivaldybių ir Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybų funkcijos, jų tarpusavio ryšiai, atsakomybė [11 priedas].

⁵⁵ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2002 m. spalio 3 d. įsakymas Nr. 399 „Dėl Lietuvos žemės ūkio integruotos administravimo ir kontrolės sistemos įgyvendinimo“// Valstybės žinios. 2002, Nr. 98- 4375

Paraiškų administravimo procedūros reglamentuojamos NMA direktoriaus įsakymais. 2004 m. vasario 18 d. įsakymu Nr. BR1-58 buvo patvirtinta Tiesioginių išmokų administravimo savivaldybėje procedūra, kurioje detalai reglamentuota paraiškų tiesioginėms išmokoms gauti priėmimo, patikrinimo, dokumentų pildymo, registravimo, duomenų keitimo ir papildymo, suformuotų bylų perdavimo Nacionalinei mokėjimo agentūrai tvarka). Pagal nustatytą tvarką, seniūnijose atliekamas paraiškų priėmimas ir įregistravimas bei vizualiai sutikrinami duomenys, peržiūrima ar pilnai užpildyta paraiška, vėliau dokumentų bylos su seniūno pasirašytu lydraščiu buvo siunčiamos į savivaldybę, o iš šios su savivaldybės žemės ūkio skyriaus vedėjo pasirašytu lydraščiu į NMA kontrolės skyrius, kur vykdomas duomenų įvedimas į STIS sistemą. Įvedant duomenis į kompiuterinę programą, paaiškėdavo, kad yra užpildymo trūkumų, klaidų, asmens ir ūkio valdos kodų netikslumų, trūksta parašų.

Savivaldybių darbuotojų nuomone, tokia paraiškų administravimo tvarka, kokia buvo 2004 metais, gali būti įvertinama kaip vienas žingsnis pirmyn, du žingsniai atgal, nes darbas vyko labai lėtai, klaidų taisymo ir papildomų dokumentų pateikimo procedūra buvo nelanksti, ilgai trunkanti, buvo daug neaiškumų, ūkio subjektai paraiškas teikė paskutinėmis nustatyto paraiškų termino pateikimo dienomis, dažnai neturėdavo reikiamų dokumentų.

Nacionalinės mokėjimo agentūros specialistų nuomone, to būtų buvę išvengta, jei paraiškos duomenų įvedimas į kompiuterines laikmenas būtų vykdomas seniūnijose. Tai būtų operatyviau galima ištaisyti klaidas, patogiau susisiekti su paraišką padavusiu asmeniu. Seniūnijos darbuotojai nejautė tokios atsakomybės ir suinteresuotumo dėl duomenų teisingumo, kai žinojo, jog duomenis suvedinės kiti asmenys- NMA specialistai. ES šalyse paraiškų priėmimą, įvedimą į kompiuterines laikmenas ir kontrolę vykdo ta pati institucija, darbas vyksta operatyviai ir sklandžiai.

2004 metais iki įstojimo į Europos Sąjungą dienos, tiesioginės išmokos pieno gamintojams buvo mokamos pagal žemės ūkio ministro patvirtintas taisykles⁵⁶. Taisyklės buvo keičiamos nepaėjus nei mėnesiui nuo pirmojo įsakymo išleidimo: buvo tikslinamas pačių taisyklių pavadinimas ir formuluotė, koks yra tiesioginių išmokų tikslas, taip pat patikslinta kokiems ūkio subjektams išmoka mokama⁵⁷. Autoriaus nuomone, tokius pakeitimus sąlygoja priežastys, kad teisės aktą išleidžiančios institucijos darbuotojai pakankamai neapgalvojo ir nenumatė visų aplinkybių, kurios gali susidaryti praktiškai įgyvendinant teisės aktą. Akto pakeitimą sąlygoja objektyvi būtinybė, nes vadovaujantis pirminiu įsakymu būtų remiami tik

⁵⁶ Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 6 d. įsakymas Nr. 3D-42 „Dėl tiesioginių išmokų pieno gamintojams mokėjimo taisyklių 2004 metais“// Valstybės žinios, 2004, Nr. 26-825

⁵⁷ Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 27 d. įsakymas Nr. 3D-77 „Dėl Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 6 d. įsakymo Nr. 3D-42 pakeitimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 33-1076.

žemės ūkio subjektai, parduodantys pieną perdirbimo įmonėms, o pieno gamintojai, parduodantys pieną tiesiogiai vartotojams, tiesioginės išmokos negautų.

Panaši situacija susidarė ir dėl vienkartinį tiesioginių išmokų už bites mokėjimo taisyklių. Taisyklės buvo patvirtintos žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 9 d. įsakymu Nr. 3D-47⁵⁸. Šios išmokos, skirtingai nei kitos išmokos mokamos tik nustatyta tvarka registruotiems ūkininkų ūkiams, įmonėms, tvarkantiems buhalterinę apskaitą⁵⁹. Ši parama buvo taikoma siekiant didinti bičių laikytojų skaičių, bičių šeimų, konkurencingų bitynų skaičių, išlaikyti darbo vietų skaičių, bei sudaryti galimybę verstis alternatyvia žemės ūkiui veikla ir palaikyti pajamas. Pagal patvirtintą tvarką paraiškos buvo priimamos iki balandžio 1 dienos, nustatytas tiesioginės išmokos dydis buvo 20 Lt už kiekvieną peržiemojusią šeimą. Žemės ūkio subjektams pateikus paraiškas, 2004 m. balandžio mėn. įsakymas buvo pakeistas⁶⁰ ir 5 litais sumažinta išmokos suma. Autoriaus nuomone, toks sprendimas neteisingas žemės ūkio veiklos subjektų, teikusių paraiškas tiesioginėms išmokoms gauti, atžvilgiu, nes jie pagrįstai tikėjosi gauti konkrečią nurodytą sumą. Tokiu atveju, kai tiksliai nežinomas galimas tiesioginių išmokų gavėjų skaičius, turėtų būti įsakymuose neapibrėžiama konkreti suma arba prieš rengiant žemės ūkio ministro įsakymus, turi būti kiek galima tiksliau apskaičiuojamas (prognozuojamas) išmokų gavėjų skaičius. Teisės aktai turi būti iš anksto suderinti ir apgalvoti, numatytas jų veikimas praktiškai. Žemės ūkio ministerijai iškilusi būtinybė keisti aktą pateisinama tuo, kad tiesioginėms išmokoms už bičių šeimas buvo planuota biudžete tik konkreti lėšų suma, kurios, padidėjus paramos gavėjų skaičiui, nepakanka įsakymu patvirtintai priemonei vykdyti. Kas turi būti už tai atsakingas. Šiuo atveju problema išspręsta žemės ūkio subjektų sąskaita.

2003 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino tiesioginių išmokų pieno gamintojams teikimo tvarką⁶¹. Šią tvarką įgyvendinančios taisyklės buvo patvirtintos žemės ūkio ministro įsakymu⁶². Minėti aktai liko neįgyvendinti ir tų pačių metų balandžio mėnesį pakeisti kitais. Kas atsakingas už tokių teisės aktų derinimą, tokį kaitaliojimą, kai priimtas aktas tampa netekusiu galios jau po mėnesio. Kai žemės ūkio ministro įsakymu tvirtinamos kokios nors taisyklės, paprastai įsakymo projektas derinamas su atitinkamų sričių specialistais,

⁵⁸ Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 9 d. įsakymas Nr. 3D-47 „Dėl vienkartinį tiesioginių išmokų už bičių šeimas išmokėjimo taisyklių“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 26-826

⁵⁹ Visos kitos tiesioginės išmokos mokamos ūkio subjektams, įregistravusiems savo valdas Žemės ūkio ir kaimo verslo registre, registruoti ūkininko ūkį nėra būtina. Ši išmokų rūšis mokama tik ūkininko ūkį įregistravusiems ūkio subjektams.

⁶⁰ Žemės ūkio ministro 2004 m. balandžio 23 d. įsakymas Nr. 3D-47 „Dėl Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 9 d. įsakymo Nr. 3D-47 „Dėl vienkartinį tiesioginių išmokų už bičių šeimas išmokėjimo 2004 m. taisyklių“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 3D-21.

⁶¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. kovo 26 dienos nutarimas Nr. 368 „Dėl tiesioginių išmokų pieno gamintojams“// Valstybės žinios. 2003, Nr. 30- 1259.

⁶² Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2003 m. kovo 27 d. įsakymas Nr. 3D-129 „Dėl tiesioginių išmokų pieno gamintojams mokėjimo taisyklių“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 33- 1386.

atsiklausoma žemdirbiškų organizacijų nuomonės, svarstoma kolegijos posėdžiuose, sudaromos specialistų darbo grupės, kurios išanalizuoja esamą situaciją, atlieka paskaičiavimus kokie galimi finansiniai ir struktūriniai pokyčiai. Vyriausybės nutarimo priėmimo tvarka dar sudėtingesnė. Teikianti šakinė ministerija taip pat atlieka įvairius derinimus, svarstymus, paskaičiavimus. Kaip tokiu atveju reikia spėti orientuoti teisės aktų terpėje žemės ūkio veiklos subjektams. Žemės ūkio įmonės, kuriose yra prenumeruojamos Valstybės žinios, yra interneto ryšys, dažniau pasidomi naujai išleidžiamais teisės aktais. Stambieji ūkininkai informaciją apie naujai priimtus teisės aktus sužino, bet iki galo suvokti visas smulkmenas yra sudėtinga teisinio ar bent aukštojo išsilavinimo neturinčiam žmogui. Įvairiuose žemdirbių susirinkimuose apie priimtus teisės aktus, reglamentuojančius tiesioginių išmokų skyrimą, informuoja NMA, savivaldybių, seniūnijų specialistai. Dažnai pasitaiko to paties akto skirtingų interpretacijų. Situacija tokia, kad dėl teisės aktų gausos ir dažno kaitaliojimo, sudėtingo aktų teksto, ūkininkams reikalinga profesionali teisinė pagalba. Tikslinga žemės ūkio konsultavimo tarnybose steigti teisininkų etatus, skiriant valstybės dalinį finansavimą. Ir tuo pačiu skatinti ūkininkus sudaryti dalinai apmokamos teisinės pagalbos sutartis, konsultuotis ir rūpintis savo ūkiu. Lietuvos ūkininkai dar neturi tokios patirties, bet ES šalių ūkininkai sėkmingai naudojami advokatų ir teisininkų paslaugomis, kurie jiems atstovauja, konsultuoja ir informuoja apie teisės aktų pasikeitimus.

Pasėlių deklaravimo eigos tyrimas

Atliktas tyrimas kaip žemės ūkio veiklos subjektai pateikė paraiškas tiesioginėms išmokoms gauti pagal tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus administravimo bei kontrolės 2004 m. taisyklės⁶³. Žemės ūkio veiklos subjektai paraiškas galėjo pateikti seniūnijose dirbantiems specialistams nuo 2004 m. kovo 1 d. iki 2004 m. birželio 1d. Žemės ūkio ministerija pasirinko praktišką schemą – paraiškas ir deklaracijas tvarkyti seniūnijose, o ne kaip reikalauja standartinė Europos Sąjungos schema - Nacionalinės mokėjimo agentūros padaliniuose. NMA padaliniai įsteigti apskričių centruose- iš viso 10 skyrių. Ūkio subjektams patogiau kreiptis į tokį skyrių dėl investicinės paramos iš struktūrinių fondų, bet šis modelis dėl nacionalinės paramos tiesioginėms išmokoms gauti ne visai pasiteisintų. Per 2004 metus NMA padalinių darbuotojų skaičius, priklausomai nuo apskrities dydžio, vidutiniškai išaugo nuo 12 iki 35-45 žmonių. Esant mažam darbuotojų ir dideliame besikreipiančių ūkio subjektų skaičiui, NMA skyriai nebūtų galėję per žemės ūkio ministro nustatytus terminus priimti visų besikreipiančių žemės ūkio veiklos subjektų.

⁶³ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 6 d. įsakymas Nr. 3D-40, „Dėl tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus administravimo bei kontrolės 2004 m. taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios, 2004, Nr. 29- 939

Pagrindinis reikalavimas tiesioginėms išmokoms gauti, kad pareiškėjo valda būtų įregistruota Žemės ūkio ir kaimo verslo registre. Teisės aktuose niekur neužsiminta, pateikiant paraiškas bus tikrinami kokie nors nuosavybę ar disponavimą žeme patvirtinantys dokumentai. Pakanka tik nustatytos formos žemės sklypo plano. Apklausus apskričių viršinių administracijų Žemės tvarkymo departamento žemėtvarkos skyrių darbuotojus, paaiškėjo, kad pilietis galėjo gauti bet kokio žemės sklypo žemėlapi (savo, kaimyno ar bet kurio nurodyto ploto), nesvarbu jį dirba ar ne. Tokia situacija buvo palanki nesąžiningiems ūkio subjektams. Pasitaikė atveju kai žemės savininkai išnuomavę žemę pagal rašytines sutartis, patys deklaravo nuosavybės teise turimus plotus. Savininkus tai skatino daryti informacija, kad išmokos sieks apie 300 litų, o pievų, vaistinių augalų apie 130 Lt. Nuomininkai ir nuomotojai pateikė tų pačių plotų deklaracijas. Todėl paraiškų tikrinimo metu, nustatyta daug plotų dubliavimo atveju. Žemės ūkio ministerijos 2004 m. birželio 30 d. duomenimis apie 20 procentų žemdirbių, paprašiusių žemėlapių, pasėlių nedeklaravo, tai buvo smulkūs žemės naudotojai, nes jų plotas sudaro tik apie 1 procentą nuo viso žemės ploto. Remtinas 2004 metų žemės ūkio naudmenų plotas yra 2288 tūkst. ha, o deklaruota 2568,6 tūkst. ha⁶⁴, bet ES šalių praktika rodo, kad 3-5 procentai paraiškų yra atmetama, dėl neatitikimų teisės aktų reikalavimams, dėl apgaulingų duomenų pateikimo ir panašiai. Tuo atveju, jei pripažįstama, jog paraiškose tinkamai deklaruoto ploto yra daugiau, proporcingai perskaičiuojamas tiesioginių išmokų dydis.

2004 metais neišvengta žemės ūkio ministro įsakymu patvirtintos paraiškų pateikimo tvarkos trijų pakeitimų. Pagrindinis pakeitimas buvo paraiškų pateikimo termino pratęsimas. Pagal jį paraiškų pateikimas buvo pratęstas iki liepos 1 d. (netaikant jokių sankcijų), o iki liepos 26 d. taikant sankciją - už kiekvieną pavėluotą dieną mažinant priklausančios paramos dydį 1 procentu.

Yra skirtingų nuomonių dėl termino pratęsimo. Dauguma apklaustų žemdirbių vertina teigiamai, o specialistai, administruojantys tiesiogines išmokas, vertina neigiamai, kaip „meškos paslauga“. Pratęsus atrodė, kad daugiau žemdirbių turės galimybę pateikti paraiškas, nes dėl didelių darbo krūvių administruojančios institucijos nespėja laiku parengti žemėlapių, aptarnauti žemės ūkio subjektų, bet prasidėjus pratęsimo laikui, žemdirbiai vėl neskubėjo teikti paraiškų. Tiksliai nustatyta ir nekaitaliojama tvarka galėjo būti kaip pamoka žemdirbiams, kad viską reikia pateikti laiku.

Tuo klausimu atliktas tyrimas N apskrityje, patikrinus seniūnijose pildomus paraiškų registravimo žurnalus⁶⁵. Nustatyta [3 priedas, 2 pav.], kad per visą kovo mėnesį pateiktas 0,4

⁶⁴ <http://www.nma.lt> (prisijungimo laikas 2004-08-20 10.30)

⁶⁵ Buvo patikrinta 100 proc. visi registracijos žurnalai, gauti iš vienos apskrities teritorijai priklausančių rajonų savivaldybių seniūnijų [13 priedas].

proc. paraiškų, balandžio mėn. - 4,2 proc., gegužės mėn. 46 proc. Panaši situacija susiklostė ir visoje respublikoje. Per visus tris mėnesius kartus paėmus – paraiškas pateikė tik 50,6 proc. ūkio subjektų, todėl buvo pratęstas paraiškų priėmimo terminas, nes eilę metų dėl susidariusios praktikos reglamentuojant terminus įvairioms paraiškoms ir deklaracijoms pateikti, žemdirbiai yra pripratinti prie terminų pratęsimų. Ši situacija neleidžia harmoningai vykdyti administruojančių institucijų darbo, labai netolygiai paskirstomas darbuotojų darbo krūvis, blogėja ūkio subjektų aptarnavimo valstybės institucijose kokybė, dažniau pasitaiko klaidų pildomuose dokumentuose, daugėja nusiskundimų raštu ir žodžiu. NMA ir savivaldybių specialistai vieningai pasisakė, kad reikalingos priemonės ir veiksmai, kurie skatintų teikti paraiškas per visą nustatytą laikotarpį. Tą įgyvendinti padėtų tiesioginių išmokų gavimo periodiškumas. Pavyzdžiui, kovo mėnesį pateikusieji paraiškas, tiesiogines išmokas galėtų gauti lapkričio mėnesį, balandžio mėnesį atitinkamai gruodžio ir t.t. Savaimė suprantama, galimas ir kitas variantas - galima sudaryti paraiškų tiesioginėms išmokoms už pasėlius ir žemės ūkio naudmenas pateikimo grafikus. Bet neaišku, kiek grafikų būtų laikomasi. Jei paskelbtas terminas, tai laikoma tinkamai pateikta paraiška, jei ji pateikiama iki paskutinės termino dienos įstaigos darbo laiko pabaigos. Ūkio subjektų, pateikiančių paraiškas, skaičius labai didelis, todėl gali būti sunku teisiškai tą dalyką reglamentuoti ir praktiškai įgyvendinti. Žemės ūkio ministerijos specialistų nuomone, patogesnė forma būtų būtent paraiškų teikimas pagal nustatytus grafikus. Tuo klausimu jau Žemės ūkio ministerija konsultavosi su savivaldybių žemės ūkio skyrių darbuotojais, įvertino NMA specialistų sukauptą patirtį šiais metais administruojant tiesiogines išmokas, atliekant pasėlių patikras vietose, bet 2005 metais bus taikoma tokia pati paraiškų pateikimo tvarka kaip ir 2004 m., tik bus taikomas kompleksas aiškinamųjų, informacinių, skatinamųjų organizacinio poveikio priemonių.

Kita problema, dėl pratęsto deklaravimo laiko, liko mažiau laiko patikroms, todėl iškilo būtinybė tikslinti patvirtintas Tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenas ir pasėlių plotus administravimo ir kontrolės taisykles⁶⁶, pataisa įsigaliojo nuo 2004 m. liepos 14 d., joje reglamentuojamas klausimas dėl įrodymų pateikimo, tuo atveju, jei atvykus tikrintojams jau pasėliai nuimti ir laukas suartas ar atlikti kiti žemės įdirbimo darbai. Situacija vertinama prieštaringai, nes: yra deklaruota nemažai kultūrų, kurios galėjo būti nuimtos iki žemės ūkio ministro įsakymo įsigaliojimo, žemės ūkio ministro pirminis įsakymas (be pakeitimų) nurodė, kad NMA darbuotojai atlieka patikrą nuo birželio 1 iki pasėlių vegetacijos pabaigos, vėliau pratęsus, nuo liepos 1 d.; žemės ūkio subjektai nežino iš anksto jų laukai bus tikrinami atrankos

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Žemės ūkio ministro 2004 m. liepos 8 d. įsakymas Nr. 3D-401, „Dėl tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenas ir pasėlių plotus administravimo bei kontrolės 2004 m. taisyklių patvirtinimo“ dalinio pakeitimo“ //Valstybės žinios, 2004, Nr. 108-4054.

būdu ar ne, todėl gali užsėti kitas kultūras, nes pirminiame žemės ūkio ministro įsakyme šių nuostatų nebuvo.

Atsižvelgiant į Nacionalinės mokėjimo agentūros specialistų atliekamus patikros darbus liepos - rugsėjo mėnesiais, pribrendo būtinybė reglamentuoti teisės aktu, kaip elgtis tuo atveju, jei derlius nuimtas. Savaimė suprantama, kad leidžiant pirminį įsakymą, šis klausimas galėjo būti apgalvotas ir reglamentuotas, nes žemės ūkyje daugelis procesų priklauso nuo gamtinių sąlygų - todėl vienais metais tos pačios kultūros derlius gali būti nuimamas liepos mėn. viduryje, o kitais kalendoriniais metais net rugpjūčio mėn. pabaigoje. Šie pavyzdžiai rodo, kad būtina iš anksto apgalvoti visas detales rengiant teisės aktą, reglamentuojantį paraiškų teikimo tvarką. Kai kontrolinės patikros tęsiasi rugsėjo mėnesį, tai tikėtina, kad apie 70- 80 proc. žemės ūkio veiklos subjektų bus nuėmę derlių ir nustatyti tiksliai sklypų ribas, jų gerą agrotechninę būklę, auginamas kultūras mažai patirties turintiems tikrintojams, gali būti sunkus uždavinys. Pasitaikę atvejai, kai Nacionalinės mokėjimo agentūros kontrolinės patikros buvo tęsiamos dar ir spalio, lapkričio mėnesiais, tikrinant užšalusius laukus, sąlygoja nustatytos tiesioginių išmokų administravimo tvarkos netobulumą ir logikos nebuvimą, valstybės lėšų bereikalingą švaistymą. Todėl išleidžiant ir tikslinant teisės aktą, būtina atsižvelgti ir į galimumą jo laikytis tiek žemės ūkio veiklos subjektams, tiek administravimą atliekančioms institucijoms, t.y. į subjektų norą ir galimybes paklusti. Kartais teisės aktų keitimas gali būti pateisinamas dalykas, jei nuo to laimi vartotojai ar žemės ūkio veiklos subjektai. Sustabarėjusio akto buvimas duotų žalos visai visuomenei ar dideliai jos daliai. Bet dažniausiai tiesiogines išmokas reglamentuojantys teisės aktai buvo keičiami dėl neapgalvoto praktinio jų įgyvendinimo. Iš to kaip dažnai keičiami anksčiau priimti normatyviniai aktai, galima daryti prielaidą, kad priimamų teisės aktų ruošimui neskiriamas reikiamas dėmesys.

Paraiškų tiesioginėms išmokoms gauti kontrolės eigos tyrimas

Kontrolės pagrindiniai uždaviniai: objektyvios ir patikimos informacijos gavimas apie teisėtumo laikymąsi kontroliuojamuose objektuose, priemonių ėmimasis teisėtumo pažeidimų užtikrinimui ir pašalinimui, nustatymas priežasčių ir sąlygų, kurios sukelia teisėtumo pažeidimus. Deklaracijų ir paraiškų kontrolė ne mažiau svarbus dalykas siekiant, kad valstybės skirta parama žemės ūkio subjektų pajamų palaikymui ir jų gaminamos produkcijos konkurencingumui didinti patektų pagal paskirtį, nebūtų panaudojama neteisingus duomenis pateikusiems žemdirbiams. Kaip parodė šių ir ankstesnių metų praktika, pasitaiko įvairių nesklaidumų, tyčinių ir netyčinių pažeidimų. Lietuvoje žemdirbiai nevengia gudrauti, pateikti netikslius duomenis. 2004 metais Nacionalinė mokėjimo agentūros kontrolės skyriaus specialistai atliko 14,1 tūkst. ūkio subjektų pateiktų paraiškų tiesioginėms išmokoms gauti patikras. Patikros buvo atliekamos įvairiais būdais: apžiūrint pasėlius vietoje, atliekant nuotolinę

patikrą, darant pasėlių nuotraukas iš kosmoso ir lyginant jas su deklaravimo metu pateiktais žemėlapiais, atliekant žemės registro duomenų sutikrinimus su pateiktais deklaracijų duomenimis. Atliekamos patikros sudaro 6 procentus nuo visų pateiktų paraiškų kiekio. Pagal atliktų patikrinimų duomenis, nustatyta, kad 30 procentų tikrintų ūkio subjektų pateikė netikslius duomenis. Pagrindinės neatitikimų priežastys: deklaruotas didesnis nei turimas žemės ūkio naudmenų plotas, tas pats plotas deklaruotas dviejų žemės ūkio veiklos subjektų, deklaruota neatitinkanti žemės ūkio naudmenų kategorijos žemė (tvenkiniai, keliai), žemės sklypai be riboženklių, neatskirti vienas nuo kito kaip buvo reikalaujama žemės ūkio ministro įsakymu patvirtintoje tvarkoje.

Neteisingu deklaravimu laikoma tokia situacija, kai pareiškėjas deklaravo didesnę žemės ūkio naudmenų plotą nei jis valdo ar kuriame užsiima žemės ūkio veikla. Ši neteisingo deklaravimo samprata žemės ūkio ministro įsakymu buvo suformuluota ne iš karto, o patikslinus pirminį įsakymą.⁶⁷ Dėl neatitikimų, kurie laikomi esminiais pažeidimais žemės ūkio veiklos subjektams taikomos sankcijos. Sankcijos reglamentuotos žemės ūkio ministro įsakymu⁶⁸. Sankcijos gali būti ilgalaikės ir trumpalaikės.

Atsižvelgiant į tai, kad ūkio subjektai patikrai pasirinkti atsitiktinės atrankos būdu, galima daryti prielaidą, kad ir tarp tų ūkio subjektų, kurie į kontrolinę atranką nepateko yra tokia pat dalis- apie 30 proc. pateikusių netikslius duomenis, iš jų apie 14 proc. yra tokie subjektai, kuriems būtų taikomos sankcijos, mažinamas išmokos dydis. Skirtumas tik tas, kad ūkio subjektai, kurių pateiktos paraiškos nebuvo tikrintos, visą valstybės numatytą išmoką gaus.

Apie taikomas sankcijas žemdirbiai informuojami platinant bukletus, skleidžiant informaciją per radiją ir televiziją, žemdirbių sueigų susirinkimų metu. Kaip nustatyta iš žemės ūkio veiklos subjektų apklausos duomenų, apie 47 proc. [9 priedas] nežino arba neatkreipė dėmesio kokios sankcijos gali būti taikomos už neatitikimus. Žemės ūkio veiklos subjektai, kurie su žemės ūkio ministro įsakymo turiniu nėra susipažinę, apie taikomų sankcijų dydžius neturi informacijos. Paraiškos tiesioginėms išmokoms už žemės ūkio naudmenų pasėlių plotus gauti blanke yra išsipareigojimų skyrius, kuriame įvardinti visi reikalavimai pateikiamiems duomenims ir ūkininko sutikimas, kad esant pažeidimui būtų taikomos 2003 m. gruodžio 16 d. Komisijos reglamente Nr. 2199/2003, 2001 m. gruodžio 11 d. Komisijos reglamente (EB) Nr. 2419/2001, nustatančiame išsamias integruotos administravimo ir kontrolės taikymo tam tikroms Tarybos reglamente (EEB) Nr. 3508/92 nustatytoms Bendrijos pagalbos schemoms taisykles, sankcijos. Jei pareiškėjas prisiima tokį išsipareigojimą, natūralu, kad jis turi turėti galimybę susipažinti su

⁶⁷ Žemės ūkio ministro 2004 m. gegužės 28 d. įsakymas Nr. 3D-320 „Dėl žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 6 d. įsakymo Nr. 3D-40 pakeitimo“// Valstybės žinios, 2004, Nr. 87- 3182.

⁶⁸ Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 6 d. įsakymas Nr. 3D- 40 „Dėl tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus administravimo bei kontrolės 2004 m. taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios, 2004, Nr. 29-939.

tokiais reikalavimais, ES teisės aktais. 2004 metais pasėlius deklaravo ir paraiškas tiesioginėms išmokoms gauti teikė ypatingai gausus žemdirbių skaičius- gautos 238171 deklaracijos. (2003 metais vykdant žemės ūkio ministro 2003 m. kovo 10 d. įsakymą Nr. 3D-82, pasėlius deklaravo - 53784 žemės ūkio veiklos subjektų, atrankos būdu buvo patikrinta 2720 vnt. arba 5,06 procento visų pateiktų deklaracijų; 2002 metais tokių deklaracijų buvo pateikta tik - 29784). Kartu deklaracija buvo dokumentas tiesioginėms išmokoms gauti. Žemės ūkio veiklos subjektų, pateikusių paraiškas tiesioginėms išmokoms gauti skaičius 2004 metais lyginant su 2003 metais padidėjo 184369 vnt. arba 4,4 karto, didelė dalis deklaravusiųjų yra pensijinio amžiaus žmonės, todėl teisės aktai, kurie minimi paraiškos blanke turi būti viešai iškabinti patalpoje, kurioje vyksta deklaravimas arba žodžiu trumpai turi būti supažindinamas kiekvienas pareiškėjas prieš pasirašant paraišką. Teisės aktų tekstai ne visada suprantami ir valstybės institucijų darbuotojams, reikalingas papildomas aiškinimas, o žemės ūkio veiklos subjektams, turintiems mažai patirties, teisės aktą gali būti sudėtinga susirasti ir jį suprasti.

2.4.4. Tiesioginių išmokų poveikio žemės ūkio gamybinei veiklai analizė

Teoriniu požiūriu tiesioginės išmokos daro tiesioginį poveikį gamybai, skatina ūkių stambėjimą. Ne kartą buvo teigta ir spaudoje įvairių žemės ūkio srities specialistų pasisakymuose. Kaimo ir žemės ūkio plėtros strategijoje pažymima, kad smulkūs ūkiai - didelė problema Lietuvos žemės ūkio srityje. Tačiau praktiškai tiesioginės išmokos laukto efekto dėl ūkio stambinimo kol kas nedavė. Atlikus informacijos apie ūkių įregistravimą analizę⁶⁹, kaip tik dėl tiesioginių išmokų, ūkininkų ūkių ir ūkio subjektų, įregistravusių savo valdas Žemės ūkio ir kaimo verslo registre skaičius padidėjo. Tie kur jau nebeužsiėmė žemės ūkiu, ėmė naujai ūkininkauti, tvarkyti savo valdas, dirbti, kad tik gauti tiesiogines išmokas. Tai kaip ir atvirkštinis padarinys. Valstybė įgyvendindama politiką žemės ūkio srityje, siekia sumažinti užsiimančių žemės ūkio veikla skaičių, bei plėsti kaime alternatyvias žemės ūkiui veiklas, skatinti kaimo gyventojų užimtumą kitomis- ne žemės ūkio veiklomis. Kitas valstybės siekis yra - konkurencingas ir stambus prekinis ūkis.

Teisės aktų analizė rodo, kad tiesioginės išmokos iki 2001 metų realiai nebuvo mokamos. 2001 metais buvo baigti vykdyti 2000 metų finansiniai įsipareigojimai, skirta parama 1-2 karvių laikytojams, taip pat už kai kurių augalininkystės kultūrų pasėlius. Tai daugiau buvo socialinė parama, o ne ūkių stambėjimą ar žemdirbių pajamų palaikymą skatinanti priemonė. O tuo pasinaudoję perdirbėjai, sumažinimo žemės ūkio produkcijos supirkimo kainas. 2004 metais

⁶⁹ <http://www.vic.lt/g.html>. prisijungimo laikas 2004.04-11 mėn.

padidėjus tiesioginėms išmokoms už pasėlius, pastebimai sumažėjo grūdų supirkimo kainos. Tai rinkos dėsnis ar perdirbėjų nerašyti susitarimai. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, pastebimai padidėjo žemės nuomos kainos. 2004 metų žemės ūkio veiklos rezultatai kol kas nėra žinomi, todėl sudėtinga daryti apibendrinančias išvadas apie tiesioginių išmokų poveikį atskirų žemės ūkio kultūrų (už kurias mokamos didesnės išmokos) gamybos apimčių didinimui.

2.4.5. Nuomonės tyrimo apie tiesioginių išmokų valstybinio reguliavimo efektyvumą apibendrinimas

Siekiant ištirti žemės ūkio veiklos subjektų požiūrį, nuomones apie valstybinį reguliavimą, teisinį reglamentavimą bei įvykusius pokyčius žemės ūkyje Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, buvo atlikta anketinė apklausa. Apklauskos klausimai buvo suformuluoti, siekiant išsiaiškinti kaip žemės ūkio veiklos subjektai teikia paraiškas tiesioginėms išmokoms gauti, su kokiomis problemomis jie susiduria rinkdami reikalingus dokumentus ir pateikdami juos valstybinėse institucijose, ar jiems aiški žemės ūkio valstybinio reguliavimo sistema. Žemės ūkio veiklos subjektai parinkti apklausai atsitiktinės atrankos būdu. 2004 m. birželio mėn. buvo atliktas bandomasis anketavimas išplatinant 50 anketų paštu, per tris savaites sulaukus tik 28 atsakymų į anketas, buvo pasirinktas anketų platinimo būdas išdalijant jas žemdirbių sueigų ir susirinkimų metu.

Atliekant tyrimą iš viso žemės ūkio veiklos subjektams buvo pateikta 180 anketų [6 priedas], atsakymai buvo gauti į 147 anketas. Anketos buvo dalintos visų Lietuvos apskričių rajonuose, pasirenkant po vieną ar du rajonus iš kiekvienos apskrities. Apklausti buvo tik paraiškas tiesioginėms išmokoms gauti teikę žemės ūkio veiklos subjektai. 60,5 proc. apklaustųjų sudarė registruoti ūkininkai, 12,2 proc. žemės ūkio bendrovių atstovai, 27,3 proc. kiti žemės ūkio veiklos subjektai, įregistravę valdas Žemės ūkio ir kaimo verslo registre. Buvo apklausti įvairių amžiaus grupių respondentai. 30 proc. apklaustųjų sudarė 45- 60 metų amžiaus žmonės, 22 proc. vyresni nei 60 metų, iki 35 metų amžiaus žmonės sudarė- 26 proc. visų apklaustųjų [9 priedas].

Tyrimais nustatyta, kad apie naujai išleistus teisės aktus iš Valstybės žinių ar interneto teisinių duomenų bazių sužino 8 proc. apklaustųjų respondentų, iš radijo, televizijos sužino 57 procentai ūkio subjektų, visi kiti pasikliauja spauda, susižino iš kaimynų, kreipiasi telefonu ar eina į valstybės institucijas. Žinant, kad teisės aktų turinys rajoninėje spaudoje komentuojamas paviršutiniškai, dalis ūkio subjektų neturi tikslios informacijos apie teisės aktų turinį. Net 45 proc. apklaustųjų ūkio subjektų nėra skaitę Valstybės žinių ar lankęsi interneto teisinių duomenų svetainėse [7 priedas]. Tyrimo metu buvo siekiama nustatyti, ar aiški žemės ūkio subjektams

pasėlių deklaravimo tvarka, ar suprantami keliama reikalavimai: 69 procentai apklaustųjų atsakė teigiamai. Tačiau savarankiškai paraiškas tiesioginėms išmokoms gauti pildė tik 24,5 proc. apklaustųjų, kitiems padėjo seniūnijų, savivaldybių darbuotojai, net 30 proc. ūkininkų paraiškų užpildė kiti asmenys. Pusė visų apklaustųjų mano, kad seniūnijose, kur buvo priiminėjamos paraiškos tiesioginėms išmokoms gauti, buvo pakankamai vaizdinės informacijos apie deklaracijų pildymą (55 proc.). Ūkio subjektai dažnai neperskaito paraiškų tiesioginėms išmokoms blankuose gauti aprašytų sankcijų už pažeidimus. Neperskaitę skyriaus apie atsakomybę, pasirašė paraiškas net 18 procentų apklaustų ūkio subjektų, kiti (42 proc.) tik peržiūrėjo duomenų apie pasėlių plotus teisingumą ir pasirašė, išsamiai susipažino - 24 proc. ūkio subjektų. 41 proc. apklaustųjų patyrė problemų dėl neaiškios pasėlių plotų deklaravimo instrukcijos, teko deklaracijas perrašyti, nes taisymai nebuvo leidžiami. Pasėlių plotų įbraižymo tvarka šiais metais buvo pirmą kartą taikoma, buvo daug neaiškumų, žemėlapių ūkio subjektams tekdavo laukti vidutiniškai tris savaites, todėl 51 procentas ūkio subjektų įvardijo ją kaip nepatogią. Žemės ūkio veiklos subjektų aptarnavimo tvarka buvo neracionaliai organizuota, 41 proc. apklaustųjų valstybės institucijose rinkdami dokumentus, stovėdami eilėse ir teikdami paraiškas praleido daugiau kaip 3 valandas. Žemės ūkio specialistų nuomone, reikėtų diegti kompiuterizuotą deklaracijų pildymą ir duomenų sutikrinimą paraiškų pateikimo momentu. Vieno žemės ūkio subjekto, turinčio visus reikalingus dokumentus, aptarnavimas vidutiniškai truktų 15 minučių, būtų išvengta techninių klaidų.

46 procentai žemės ūkio veiklos subjektų paraiškas teikė paskutinį priėmimo mėnesį, o 35 proc. pasinaudojo galimybe pateikti per nustatytą paraiškų priėmimo pratęsimo laikotarpį [3 priedas], todėl atliekant apklausą buvo siekiama nustatyti kokios priežastys sąlygojo tokį neaktyvumą. 29 proc. ūkio subjektų nurodė pasėlių struktūros neaiškumą, nes dauguma kultūrų sėjamos balandžio pabaigoje, 22 proc. apklaustųjų įvardijo žemėlapių savalaikį neparengimą kaip pagrindinę kliūtį deklaracijoms pateikti, ir beveik ketvirtadalis neskubėjo deklaruoti, nes žemdirbių tarpe susiformavusi tradicija teikti deklaracijas, paraiškas nustatyto termino pabaigoje ir tikėtis termino pratęsimo. Per pastarąjį dešimtmetį visais atvejais įvairių paraiškų ir deklaracijų pateikimo terminai būdavo pratęsimi. Tai kelia didelių problemų paraiškas administruojančioms institucijoms, blogėja žemės ūkio veiklos subjektų aptarnavimo kokybė, dažniau pasitaiko klaidų. Paraiškas teikė žemės ūkio subjektai (59 proc.) seniūnijos darbuotojų atliktą darbą priimant paraiškas vertina gerai arba labai gerai, blogai vertina tik 2 procentai apklaustųjų.

Kaip parodė apklausa, žemdirbiai teisinės informacijos ir konsultacijų dėl kvotų ir tiesioginių išmokų gavimo dažniausiai kreipiasi į savivaldybių žemės ūkio skyrius (30 proc.), Žemės ūkio konsultavimo tarnybą (18 proc.), seniūnijose dirbančius žemės ūkio srities specialistus (16 proc.).

Apibendrintai galima sakyti, kad realizuojant valdymo tikslus, reikia skirti didesnę dėmesį tiesioginių išmokų administravimui, naudoti įtikinimo metodą. Reikia informaciją skleisti iš anksto, užtikrinti, kad žemės ūkio veiklos subjektai būtų išsamiau susipažinę su deklaracijų ir paraiškų išmokoms gauti tvarkomis iki prasidedant tų paraiškų priėmimo terminams. Geriausias būdas būtų nedidelės apimties brošiūrų paruošimas ir platinimas, informaciniai laišakai su paraiškos pildymo pavyzdžiais kiekvienam žemės ūkio veiklos subjektui.

Tiesiogines išmokas administruojančių institucijų specialistų apklausos tyrimas

Siekiant išsiaiškinti specialistų, administruojančių tiesiogines išmokas ir tiesiogiai aptarnaujančių žemės ūkio veiklos subjektus priimant iš jų paraiškas nuomonę, buvo atlikta apklausa išplatinant 25 anketas seniūnijų, savivaldybės žemės ūkio skyriams ir Nacionalinės mokėjimo agentūros specialistams [8 priedas]. Pagal apklausos rezultatus nustatyta [10 priedas], kad 56 proc. specialistų skaito teisės aktus tik tada, kai jų reikia konkrečiai užduočiai atlikti. Dažniausiais pasitaikančiomis problemomis darbe administruojant tiesiogines išmokas 32 proc. apklaustųjų įvardijo didelę teisės aktų gausą, jų apimtį, 40 proc. dažną kaitą ir sunkų praktinį įgyvendinimą. Daugiau kaip pusė apklaustųjų nurodė, kad teisės aktai, reglamentuojantys tiesiogines išmokas ne visada suprantami. Tai patvirtina faktas, kad žemės ūkio ministro įsakymu nustatyta pasėlių deklaravimo ir paraiškų tiesioginėms išmokoms gauti tvarka buvo 3 kartus keičiama per pusės metų laikotarpį. Esant neaiškiems teisės aktams, 40 proc. darbuotojų konsultuojasi su bendradarbiais, 32 proc. kreipiasi į tiesioginį vadovą, tuo tarpu net 20 proc. niekur nesikreipia, dirba kaip dirbo. Autoriaus nuomone, šiuo paminėti faktai leidžia daryti išvadą, kad su tiesioginių išmokų administravimu susiję teisės aktai nepakankamai išaiškinami administravimą atliekantiems darbuotojams. Dauguma specialistų (60 proc. apklaustųjų) mano, kad jie visais su savo darbu susijusiais klausimais gali suteikti kvalifikuotą konsultaciją į juos besikreipiantiems žemės ūkio veiklos subjektams. Paminėtina, kad net 16 proc. apklaustųjų per pastaruosius 12 mėn. nei karto nedalyvavo kursuose, mokymuose, susijusiuose su tiesioginiu darbu. Esant tokiai teisės aktų gausai ir pertvarkius paramos žemės ūkiui administravimo sistemą pagal ES reikalavimus, būtinas darbuotojų kvalifikacijos kėlimas, kursai, seminarai.

Autoriaus nuomone, vykdant valstybinio reguliavimo priemones žemės ūkyje, būtina pasirūpinti, kad žemės ūkio veiklos subjektus pasiektų kuo tikslesnė informacija apie tiesioginių išmokų ir kvotų sistemos teisinio reglamentavimo pasikeitimus. Rekomenduotina priemonė išsiunčiant informacinius laiškus, rengiant seminarus, vykdant švietimą kaime. Svarbi priemonė išmokas administruojančių institucijų darbuotojų kvalifikacijos kėlimas.

3. TIESIOGINIŲ IŠMOKŲ IR KVOTŲ ŽEMĖS ŪKYJE VALSTYBINIS REGULIAVIMAS IR TEISINIS REGLAMENTAVIMAS LIETUVAI TAPUS ES NARE

3.1. Tiesioginių išmokų ir kvotų teisinio reglamentavimo ir administravimo pasikeitimai

Lietuvos integracija į Europos Sąjungą, priimami ir įgyvendinami Europos Sąjungos teisės aktai paskatino spartesnę Lietuvos ūkio liberalizaciją, esmines struktūrines reformas. Nuo 2004 m. gegužės 1 dienos Lietuvoje galioja ES teisės aktų viršenybės principas, t.y. principas pagal kurį esant koalicijai tarp ES ir nacionalinės teisės, visuomet taikoma ES teisės nuostata, o nacionalinės teisės nuostatos nepriklausomai nuo jų vietos nacionalinės teisės normų hierarchijoje, turi būti aiškinamos taip, kad jos neprieštarautų ES teisės nuostatoms. Su šio principo taikymu, Lietuva įgavo teisę dalyvauti ES teisėkūroje. Teisės tiesioginis galiojimas reiškia tai, kad ES teisės aktai taikomi tiesiogiai ir patys savaime sukelia teises ir pareigas valstybių narių piliečiams ir kitiems subjektams, nereikalaujant jų patvirtinimo nacionalinių institucijų aktais. Šis principas reiškia tai, kad valstybės narės turi pašalinti nacionalinėje teisėje kliūtis tiesioginiams akto įgyvendinimui ir sudaryti jų įgyvendinimą užtikrinančias sąlygas-sukurti reikiamą institucinę sistemą, numatyti sankcijas.

ES Bendrąją žemės ūkio politiką įgyvendina antrinės teisės aktai: reglamentai, direktyvos, sprendimai, reglamentuojantys žemės ūkio produktų ir jų grupių vieningos rinkos organizavimą, prekybinius susitarimus, žemės ūkio struktūrinę politiką, įstatymų derinimą, finansinius instrumentus. Europos komisija ir Žemės ūkio ir žuvininkystės generalinis direktoratas vadovauja ir prižiūri, kad visa labai sudėtinga žemės ūkio politikos sprendimų priėmimo ir sektoriaus administravimo sistema funkcionuotų efektyviai. Įgyvendinant bendrąją žemės ūkio politiką pagrindinis vaidmuo tenka nacionalinėms žemės ūkio ministerijoms. Žemės ūkio ir žuvininkystės generalinių direktoratų parengtus teisės aktus (reglamentus, direktyvas, sprendimus) priima Komisija ir perduoda Ministrų tarybai tvirtinti. Tada jie privalomi visoms ES valstybėms narėms. Ministrų taryba priimdama teisės aktus nurodo Komisijai parengti jų įgyvendinimo priemones. Valstybių narių vyriausybių atstovai su Komisija tariaisi, kad jos rengiamos teisės aktų įgyvendinimo priemonės būtų priimtinos valstybių narių administracijoms. Tuo tikslu sudaromi priežiūros komitetai, kurių paskirtis prižiūrėti kaip Komisija įgyvendina ES Ministrų tarybos priimtus teisės aktus ir gina valstybių narių interesus. Prie Ministrų tarybos įsteigtas Specialusis žemės ūkio komitetas, jį sudaro valstybių narių žemės ūkio ministerijų pareigūnai⁷⁰.

⁷⁰ Paulikas V. Europos Sąjungos Bendroji žemės ūkio politika ir administravimas. Vilnius, 2002.-P.11-97

Lietuvai įstojus į ES, kai kurios valstybinės institucijos tapo tiesiogiai atskaitingos Europos Sąjungos institucijoms ir bus jų kontroliuojamos. Už viso žemės ūkio kontrolę Europos Sąjungoje atsakinga Europos Komisija. Šiai institucijai paruoštas ataskaitas šiuo metu teikia Žemės ūkio ministerija. Nacionalinė mokėjimo agentūra atsakinga už finansinių ataskaitų teikimą bei atsiskaitymą dėl pieno kvotų ir pasėlių deklaracijų klausimais. Jai suteikta teisė kontroliuoti ir kitas viešojo pobūdžio institucijas, tokias kaip ŽŪIKVC ir panašiai.

Siekdama Bendrosios žemės ūkio politikos tikslų, Europos Bendrija turi teisę reguliuoti visus veiksmus, tiesiogiai ir netiesiogiai veikiančius žemės ūkio produktų gamybą, prekybą ir vartojimą. Siekiant šių tikslų turi būti užtikrinami proporcingumo ir nediskriminavimo principais.

Rengiantis stojimui į Europos Sąjungą, paskutiniaisiais metais Lietuvoje įvyko ypač daug institucinių reformų. Nuo 2001 m. ministerijos veikla organizuojama vadovaujantis Vyriausybės aprobuotais viešai paskelbtais eurointegraciniais strateginiais veiklos planais, kuriuose apibūdinami pagrindiniai ministerijos uždaviniai, tikslai ir būdai jiems įgyvendinti. Vyriausybės nutarimu Žemės ūkio ministerijai buvo pavesta suderinti ministerijos ir jos reguliavimo sričiai priskirtų institucijų valdymo struktūrą ir funkcijas su Europos Sąjungos reikalavimais, todėl jos funkcijos iš esmės pasipildė naujomis. Žemės ūkio ministerijai pagal kompetenciją pavesta sudaryti teises ir ekonomines sąlygas sparčiai restruktūrizuoti žemės ir maisto ūkį, nuosekliai ir planingai juos plėtoti integruojantis į Europos Sąjungą, formuoti integravimosi į Europos Sąjungą strategiją ir programą, dalyvauti derinant įstatymus, standartus, kokybės normas ir kitus teisės aktus su atitinkamais Europos Sąjungos teisės aktais.

2002 m. žemės ūkio ministro įsakymu⁷¹ buvo patvirtinta žemės ūkio integruotos administravimo ir kontrolės sistema [11 priedas], kurios pagrindinis tikslas įgyvendinti Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo lėšų administravimo sistemą pagal Europos Sąjungos reikalavimus, racionaliai panaudojant Lietuvos žemės ūkio paramos ir kontrolės institucijas. Pagal Tarybos Reglamento (EEB) Nr. 3508/92, nustatančio tam tikrų Bendrijos paramos programų integruotą administravimo ir kontrolės sistemą, Lietuvoje buvo sukurta žemės ūkio paskirties sklypų nustatymo, gyvulių identifikavimo, paraiškos paramai gauti ir integruota kontrolės sistemos.

Nuo įstojimą į ES dienos pasikeitė tiesioginių išmokų ir kvotų administravimo tvarkos, todėl tikslinga plačiau išnagrinėti ES šalyse taikomą paramos žemės ūkio veiklos subjektams sistemą. ES šalyse paramos žemdirbiams sistema, išmokant tiesiogines išmokas už pasėlių hektarą taikoma nuo 1992 metų, 1993 m. žemdirbiams pradėtos mokėti tiesioginės išmokos už

⁷¹ Žemės ūkio ministro 2002 m. spalio 3 d. įsakymas Nr. 399 „Dėl integruotos administravimo ir kontrolės sistemos įgyvendinimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 98-4375.

visų rūšių javų, aliejinių augalų, bulvių, skirtų krakmolo gamybai, pasėlių plotus. Išmokos mokamos už maistui, pašarui ir sėklai auginamus grūdus, jeigu ūkininkas vykdo visus nustatytus reikalavimus šioms išmokoms gauti. Tiesioginių išmokų suma kasmet buvo didinama mažinant intervencines grūdų supirkimo kainas. Nuo 2001- 2002 metų tiesioginės išmokos pradėtos mokėti už pluoštui auginamų linų bei kanapių pasėlius. Tiesioginės išmokos apskaičiuojamos padauginant vidutinį valstybės narės regiono derlingumą iš kompensacinio mokėjimo sumos. Lietuvoje nuo 1996 metų pradėtos taikyti žemės ūkio produkcijos supirkimo kvotos, o tiesioginės išmokos - nuo 2001 metų, skiriant tiesiogines išmokas pagal finansines galimybes pasirinktinai kelioms žemės ūkio kultūroms.

Nuo 2000 m. sausio 1 d. Europos tarybos reglamentu Nr. 1251/99/EB pradėtos esminės grūdų rinkos politikos reformos pagal „Darbotvarkė 2000“ programą. Europos Sąjungos grūdų rinkos organizavimo tvarka nustatoma vadovaujantis Tarybos reglamentu Nr. 2731/75/EEB vėlesniais pataisymais reglamentuose Nr. 1766/92/EEB, ir Nr. 1253/99/EB ir yra vienoda visose ES valstybėse narėse. Europos Sąjungos šalyse pagal „Darbotvarkę 2000“ iki 2005 metų numatyta 10 proc. privalomo pūdymo norma. ES grūdų rinkai reguliuoti priimta apie 300 reglamentų, direktyvų bei jų pataisų. Didžiausia paramos dalis ES valstybių narių ūkininkams išmokama tiesioginių išmokų pavidalu už pasėliais užsėtos ar pūdymuoti paliktos žemės plotus. Ši paramos forma turėjo mažiau įtakos rinkos santykiams už anksčiau naudotas produkcijos kainų subsidijas (netiesiogines išmokas).

ES valstybėse išmoka už javų pasėlius apskaičiuojama padauginant 63 eurus už vieną toną grūdų iš vidutinio derlingumo. (Lietuvai toks vidutinis (bazinis) derlingumas- 2,87 t/ha). Vidutinio (bazinio) derlingumo nustatymas reglamentuojamas Tarybos reglamentu Nr. 1251/1999/EB. Kiekvienam ES regionui nustatytas žemės plotas už kurį mokamos tiesioginės išmokos. Žemės ūkio veiklos subjektai gali didinti pasėlių ir dirbamos žemės plotus iki valstybei nustatytos ribos. Tačiau jei viršijamas plotas, kiekvienam valstybės žemdirbiui proporcingai mažinamos tiesioginės išmokos. Tarybos reglamentas Nr. 1251/1999/EB 7 straipsnyje numatyta, kad į tiesiogines išmokas negali pretenduoti ta valstybių narių žemė, kurioje buvo įrengtos daugiametės ganyklos, apsėtos daugiametės kultūros, auga medžiai, krūmai arba kuri buvo naudojama ne žemės ūkio reikmėms. Tiesioginės išmokos ES šalyse skiriamos ūkininkams nepriklausomai nuo to jie realizavo žemės ūkio produkciją ar ne. Lietuvoje žemės ūkio veiklos subjektams taip pat galioja sąlyga dėl daugiamečių ganyklų plotų negalimumo vėlesniais metais apsėti kitomis kultūromis, tai buvo pažymėta paraiškų tiesioginėms išmokoms gauti formose, bet kaip parodė žemdirbių apklausos rezultatai [9 priedas] 47 proc. ūkio subjektų šių tekstų neperskaitė, nesigilino arba neatkreipė dėmesio. Paraiškas priimančios darbuotojai nepakankamai paaiškino žemdirbiams šį svarbų klausimą, atėityje ribosiantį gamybą.

Europos Sąjungos šalyse pieno kvotos įvestos 1984 m., nors riboti pieno gamybą pradėta 1980 metais. Nuo 1986 metų pradėta taikyti mokestį už pieno riebalų kiekio viršijimą, lyginant su 1985-1986 m. pagal „Darbotvarkės 2000“ susitarimus ir Tarybos reglamentą Nr. 1256/1999/EB, kuris pratęsė Tarybos reglamentą Nr. 3950/92/EEB, numatyta pieno gamybos sistema iki 2008 metų, ji nuolat peržiūrima ir prireikus koreguojama. Už kvotos viršijimą mokamas 115 proc. tikslinės pieno kainos mokestis, valstybės narės pieno gamybos kvotas paskirsto ūkininkams, pastarieji gali kvotas parduoti, paveldėti, išnuomoti; kvotų judėjimo taisyklės tarp ūkininkų kiekvienoje valstybėje narėje gali skirtis. Tarybos reglamente taip pat numatytas pieno kvotos atėmimo iš ūkininko atvejis, kai ūkininkas neužsiima pieno verslu metus, neišnuomojo kvotos kitam ūkininkui. Kvota konfiskuojama, kai ūkininkas panaudoja mažiau nei 70 proc. kvotos. Lietuvoje pieno kvota buvo įvesta palaipsniui. 2003 metais nustatytos laikinosios kvotos, o 2004 m. įstojus ES, pastovios pieno kvotos. Tiesioginės išmokos už pieno kvotos toną bus pradėtos mokėti nuo 2005 metų.

Baltojo cukraus kvotos ES šalyse nustatomos nuo 1968 metų siekiant išvengti perprodukcijos bei išlaikyti institucines cukraus rinkos kainas. Cukraus gamybos kvotos teisinis pagrindas Tarybos reglamentas Nr. 1260/2001/EB. Visa cukraus gamybos kvota paskirstoma valstybėms narėms, kurios kvotą padalija cukraus fabrikams, o fabrikai sudaro sutartis su cukrinių runkelių augintojais. Nustatomos A ir B cukraus gamybos kvotos. Už cukrinius runkelius, skirtus A gamybos kvotos cukraus gamybai, mokama minimali cukrinių runkelių kaina. Ji apskaičiuojama atimant iš bazinės cukrinių runkelių kainos 2 proc. produkcijos mokestį, mokamą į ES cukraus biudžetą. Už A kvotos cukrinius runkelius mokama 98 proc. bazinės cukrinių runkelių kainos. Jei 2 proc. mokesčių sumos nepakanka padengti eksportuojamos produkcijos subsidijavimo išlaidų, 30 proc. papildomu mokesčiu apmokestinami B kvotos cukriniai runkeliai- už juos mokama 68 proc. bazinės cukrinių runkelių kainos. Cukrus, pagamintas viršijant A ir B kvotas, priskiriamas C kvotai, šis cukrus privalo būti eksportuojamas.

Pagrindiniai ES cukraus rinkos reguliavimo elementai yra intervencinės kainos ir cukraus gamybos kvotos. Taip siekiama garantuoti kainas kiekvienos valstybės narės cukrinių runkelių augintojams pagal nustatytas kvotas. Lietuvoje pirmą kartą baltojo cukraus gamybos kvota buvo nustatyta 1998 m., iki tol buvo nustatomos cukrinių runkelių pardavimo kvotos, kurios nebuvo skirstomos į A ir B lygio kvotas. Dabartiniu metu galioja ES cukraus režimo nuostatos, numatomas perspektyvoje cukrinių runkelių supirkimo kainų mažinimas, o vėliau ir kvotos mažinimams visose ES šalyse (ir Lietuvoje).

Tarybos reglamentu Nr. 1673/2000/EB numatyta parama (šis reglamentas taikomas perdirbėjams) kanapėms ir linų šiaudeliams. Kanapių pluoštui ir trumpo pluošto linams nustatyta vienoda parama. Žemdirbiams, auginantiems linus ir kanapes parama skiriama pagal Tarybos

reglamentą Nr. 1251/1999/EB Nustatant augalinio pluošto perdirbimo kvotas ir išmokant išmokas už linų plotus, turi būti remiamasi tų pačių metų bazinių metų duomenimis, kad išvengtų neatitikimų tarp užaugintos ir perdirbti reikalingos produkcijos. Augalinio pluošto gamybos kvotos Lietuvai buvo nustatytos atsižvelgiant į ilgąmetes Lietuvos linų auginimo ir perdirbimo tradicijas.

Tiesioginės išmokos už karves žindenes mokamos pagal Tarybos reglamentą Nr. 1254/1999/EB, Komisijos reglamentą Nr. 2342/1999/EB. ES šalyse numatytam, kad išmokas gali gauti, jei ūkis per metus realizuoja ne daugiau kaip 120 tonų pieno per metus. Po 2002 metų numatytos tiesioginės išmokos 200 eurų. Tiesioginės išmokos už jaučius mokamos vieną kartą, todėl jos vadinamos vienkartinėmis. Išmokos mokamos pagal Komisijos reglamentą Nr. 2342/99/EB, be to norint gauti išmokas reikalinga registracija ir identifikacija pagal Komisijos reglamentą Nr. 820/97/EEB. Kiekviena valstybė narė nusprendžia kada mokėti išmokas: gyvuliui esant gyvam ar jį paskerdus. Galvijų skaičius (ūkyje gali būti ne daugiau 90 galvijų) už kurių mokamos tiesioginės išmokos numatytas pagal Tarybos reglamentą Nr. 1254/1999/EB. Valstybėms narėms suteikiama teisė pakeisti šį limitą, tačiau neleidžiama viršyti valstybei nustatytų išmokų sumos.

Apibendrintai galima sakyti, kad vykstantys eurointegraciniai procesai nulėmė naujų norminių aktų, reglamentuojančių tiesioginių išmokų ir kvotų žemės ūkio veiklos subjektams sistemą, atsiradimą. Norminių aktų turinys tapo priklausomas nuo ES teisės aktų nuostatų. Buvo peržiūrėtos ir papildytos valstybės institucijų funkcijos, valdymas tapo sudėtingesnis ir labiau specializuotas.

3.2. Tiesioginių išmokų dydžių finansiniai pokyčiai

Tiesioginės išmokos ir ES parama skatins konkurencingos žemės ūkio produkcijos gamybą, užtikrins pakankamas žemės ūkio darbuotojų pajamas. Finansinės paramos dydis Lietuvos žemės ūkio subjektams galutinai pasieks kitų ES šalių ūkio subjektų lygį 2013 metais, bet jau nuo 2004 metų kasmet bus didinama derybomis nustatytu dydžiu parama tiesioginių išmokų forma ir kitomis priemonėmis.

Lietuvoje įgyvendinama supaprastinta tiesioginių išmokų tvarka bei maksimalus leidžiamas 55 proc. dydžio ES lygio tiesioginių išmokų žemės ūkiui lygis pirmaisiais įstojimo į ES metais. Europos komisijai pasiūlius, 2004 m. iš ES biudžeto naujoms narėms tiesioginės išmokos sudarys 25 proc. paramos, skiriamos dabartinėms ES valstybėms narėms lygį. Dar 15 proc. lėšų leista panaudoti iš kasmet kaimo plėtrai skiriamos paramos. Tiesioginėms išmokoms galima skirti iki 15 proc. nacionalinio biudžeto lėšų. Lietuvos žemdirbiai gaus mažesnes

tiesiogines išmokas nei Europos Sąjungos šalių narių ūkininkai. Tačiau 2005 ir 2006 metais paramos proporcijos didės.

Trečdalis su Europos Sąjunga išsiderėtų lėšų teks žemdirbiams, kurie Lietuvoje sudaro per 16 proc. visų dirbančiųjų. Pagal suderėtas kvotas per tiesiogines išmokas nuo 2004 metų kasmet Lietuva gautų apie 425 mln. litų [14 priedas](2003 metais Lietuvoje tiesioginėms išmokoms buvo skirta 105 mln. litų⁷²). Taikant tiesioginių išmokų palaipsninio įvedimo tvarkaraštį, pagal Lietuvos stojimo į Europos sąjungą sutarties II priedo 6 skyriuje „Žemės ūkis“ nuostatas 2004- 2006 metais nustatytos tiesioginės išmokos ES išmokų lygio : 2004m. -25 procentai; 2005 m.- 30 procentų; 2006 m. - 35 procentai.

Lietuva atsižvelgdama finansines galimybes turi teisę savo nuožiūra tiesiogines išmokas padidinti: 2004 m. iki 55 proc.; 2005 metais iki 60 procentų; 2006 metais iki 65 procentų ES tiesioginių išmokų lygio. Tam reikalinga numatyti lėšas valstybės biudžete.

Po 2004 m. gegužės 1 d., Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, pasikeitė kai kurių tiesioginių išmokų mokėjimas. Linų šiaudeliams jau nuo 2004 metų taikoma 100 procentų ES lygio tiesioginė išmoka (Lietuvoje 2001 m. už linus tiesioginė išmoka svyravo nuo 1100 iki 1500 už hektarą, 2003 m. 500 Lt už hektarą) [5 priedas]. Kitoms žemės ūkio kultūroms nustatyta pagrindinė ir papildoma tiesioginės išmokos dalys. Pagrindinę išmokos dalį sudaro Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo lėšos (25 proc.), papildomą išmokos dalį sudaro Lietuvos Respublikos biudžeto lėšos (15 proc. ES paramos lygio) ir taip pat Valstybės biudžeto bei ES lėšos, skiriamos tiesioginių išmokų priemokoms, perskirstant fondo garantijų dalyje Kaimo plėtros priemonėms numatytas lėšas (15 proc. ES lygio). Finansinė parama už grūdinių kultūrų pasėlių plotą jau pirmaisiais įstojimo į ES metais bus 7 kartus didesnė, nei buvo skiriama Lietuvoje 2001- 2002 metais. Tiesioginės išmokos už pieno kvotą bus pradėtos Lietuvoje taikyti nuo 2005 m. sausio 1 dienos.

Autoriaus nuomone, tokie paramos dydžiai nėra pakankami, kad užtikrinti tokias pat veiklos sąlygas ir palaikyti tą pajamų lygį, kurį turi ES ūkininkai. Kyla grėsmė nelygioms gaminamos žemės ūkio produkcijos konkurencingumo sąlygoms, todėl Lietuvoje žemės ūkio veiklos subjektų skaičius turėtų proporcingai mažėti. Ūkių skaičiaus mažėjimą ir ūkių stambėjimą turėtų paskatinti lygiagrečiai taikomos pasitraukimo iš aktyvios žemės ūkio veiklos programos. Nuo įstojimo į ES dienos, tiesioginėms išmokoms skiriama didesnė lėšų suma, nei buvo skiriama 2002, 2003 metais iš valstybės biudžeto [14 priedas].

⁷² 2003 metų Žemės ūkio ministerijos veiklos ataskaitos duomenys//tera.zum.lt/min/failai/ataskaita2003.psd. prisijungimo laikas 2004-07-23.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Atliktas kvotų, subsidijų, tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams valstybinio reguliavimo ir administracinio teisinio reglamentavimo sistemos tyrimas, patvirtina darbo pradžioje iškeltas hipotezes, leidžia daryti šias teorines ir praktines išvadas bei teikti pasiūlymus:

1. Valstybinis reguliavimas yra esminis valstybės strateginis ilgalaikis tikslas. Ekonomikos reguliavimas neįmanomas be reiškinių ir procesų teisinio reglamentavimo. Kvotų, tiesioginių išmokų ir subsidijų valstybinis reguliavimas yra specifinis dalykas, aprėpiantis valstybinės valdžios institucijų tarpusavio ryšius, vidaus organizavimo bei santykių su visuomene sunorminimą. Valstybinis reguliavimas reikalingas užtikrinti tinkamą nenutrūkstamą žemės ūkio produktų tiekimą į rinką visos visuomenės poreikiams tenkinti, didinti ūkių konkurencingumą, riboti perprodukciją, palaikyti kuo didesnes žemės ūkio veiklos subjektų pajamas, sudarant jiems optimaliausias rinkos sąlygas.

2. Pereinant į rinkos ekonomiką, dėl nepakankamo teisinio reglamentavimo ir vieningos sistemos nebuvimo kvotų skirstymo srityje buvo padaryta esminių klaidų, kurios jaučiamos iki šiol, valstybinis kainų reguliavimas iškreipė paklausos ir pasiūlos rinkoje pusiausvyrą. Dėl žemės ūkio plėtros aiškių krypčių nebuvimo ir biudžeto lėšų stokos, parama eilę metų buvo nesvari, neskatinanti efektyvaus gamybos vystymo, ūkių konkurencingumo.

3. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare iš esmės pertvarkytas tiesioginių išmokų valstybinio reguliavimo mechanizmas. Eurointegraciniai procesai nulėmė naujų norminių aktų, reglamentuojančių kvotas ir tiesiogines išmokas, atsiradimą. Norminių aktų turinys tapo priklausomas nuo ES teisės aktų nuostatų, peržiūrėtos ir papildytos valstybės institucijų funkcijos, sukurta integruota paramos žemės ūkiui administravimo ir kontrolės sistema. Žemės ūkio veiklos subjektams numatyta savaime parama tiesioginėmis išmokomis, bet dar neužtikrinamas efektyviai funkcionuojantis administravimo ir kontrolės mechanizmas. Tiesioginių išmokų administravimui buvo nepakankamai pasirengta, todėl procesas nebuvo sklandus.

Pasirinktą tiesioginių išmokų administravimo schemą tikslinga tobulinti. Siūlytume tikslinti Žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo tvarką, priimant paraiškas reikalinga numatyti pirminių dokumentų tikrinimą, duomenų įvedimą į kompiuterines programas dalyvaujant pareiškėjui, kad išvengti tų pačių plotų deklaravimo po kelis kartus, dokumentų nepilno užpildymo. Būtina skatinti žemės ūkio veiklos subjektus pateikti paraiškas tolygiai visą paraiškų priėmimo laikotarpį.

4. Dalis tiesioginių išmokų neišvengiamai patenka nesąžiningiems žemės ūkio veiklos subjektams. Kontrolė efektyvi tada, kai jos sąnaudos pateisina siekiamą rezultatą.

Būtina tobulinti tiesioginių išmokų administravimą atliekančių institucijų darbuotojų, aptarnaujančių žemės ūkio subjektus, darbą, tiksliau reglamentuoti kontrolės procedūras. Rekomenduotina taikyti nuotoline kontrolines patikras, nes dabar atliekamų patikrų, kai patikrinama 5- 6 procentai visų pateiktųjų paraiškų žemės ūkio subjektų apmatuojant ir vizualiai apžiūrint jų turimus pasėlių plotus, labai didelės darbo sąnaudos, pasitaiko netikslumų atliekant kontrolinius matavimus dėl prietaisų veikimo ar darbuotojų patirties stokos.

5. Administravimo neefektyvumą stiprina dažnas teisės aktų kaitaliojimas, jų išleidimas skubotai, iki galo nesuderinus ir neapgalvojus kaip teisės aktas bus įgyvendinamas. Iš to kaip dažnai keičiami tiesiogines išmokas žemės ūkyje reglamentuojantys teisės aktai, galima daryti prielaidą, kad priimamų teisės aktų ruošimui neskiriamas reikiamas dėmesys.

Kad žemės ūkio tiesiogines išmokas ir kvotas reglamentuojantys teisės aktai būtų efektyviai įdiegiami, reikia atkreipti dėmesį į techninę paties dokumento kokybę (turinį, teisinį pagrindumą, išraiškos būdą), administruojančių institucijų galimybę nuosekliai, atvirai ir teisingai vykdyti reikalingas reguliavimo funkcijas, reguliuojamųjų galimybes ir norą paklusti. Reikalinga sukurti žemės ūkio valstybinio reguliavimo analizės sistemą, vykdyti sistemine galiojančių teisės aktų peržiūrą, užtikrinti, kad būtų įvertinti valstybinio reguliavimo ekonominiai poveikiai, mažinami neigiami poveikiai. Naujų įstatymų, nutarimų ir įsakymų žemės ūkio srityje ekonominė analizė gali būti vertinga priemonė išvengiant klaidų, geriau atsižvelgti į rinkos ekonomikos objektyvius poreikius.

6. Būtina užtikrinti teisės aktų tinkamą taikymą, siekti, žemės ūkio veiklos subjektų atsakomybės už pasėlių plotų, kvotų naudojimo ir apskaitos pažeidimus, nesąžiningumą, neišvengiamumą. Sankcijos turi būti ne tik teisės aktuose numatytos, bet ir realiai taikomos, nes atlikta situacijos analizė parodė, kad teisės aktuose numatytos sankcijos dažnai nėra taikomos, jų galima išvengti arba jos neefektyvios.

7. Apklauskos duomenimis, daugiau kaip 50 proc. žemės ūkio veiklos subjektų nėra susipažinę su Lietuvos Respublikos teisės aktų, reglamentuojančių tiesioginių išmokų, kvotų skyrimą, tiesiogiai galiojančių Europos Sąjungos teisės aktų turiniu arba neturi tikslios informacijos.

Realizuojant valdymo tikslus, būtina įgyvendinti priemones, skatinančias žemdirbių švietimą, informavimą, domėjimąsi žemės ūkio teisiniu reglamentavimu, steigti Žemės ūkio konsultavimo tarnybose, savivaldybėse teisininkų etatus, padedančius ūkininkui orientotis teisinėje sistemoje, skelbti konsultacijų telefonu linijas, transliuoti per nacionalinį radiją ir televiziją laidas, supažindinančias žemės ūkio veiklos subjektus su tiesioginių išmokų, kvotų sistema ir jos pasikeitimais.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminiai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vilnius. 1993, P.31.
2. Lietuvos Respublikos cukraus įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios. 2004, Nr. 73-2542
3. Lietuvos Respublikos 2004 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas//Valstybės žinios. 2003, Nr.121-5466;
4. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymas//Valstybės žinios. 2002, Nr.72-3009;
5. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymas//Valstybės žinios. 1995, Nr. 1-5;
6. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas// Valstybės žinios. 1994, Nr.55-1049;
7. Lietuvos Respublikos gyvulių veislininkystės įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 11-142;
8. Lietuvos Respublikos Seimo 2000 m. birželio 13 d. nutarimas Nr. VIII- 1728 „Dėl žemės ūkio ir kaimo plėtros strategijos patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2000, Nr. 50-1435;
9. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 13 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl Valstybės ilgalaikės plėtros strategijos“// Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029;
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimas Nr. 935 „Dėl Lietuvos 2004-2006 metų Bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 123-4486;
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 7 d. nutarimas Nr. 692 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant cukraus įstatymą//Valstybės žinios. 2004, Nr. 92-3360;
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 6 d. nutarimas Nr. 135 „Dėl valstybės institucijų, savivaldybių ir kitų juridinių asmenų, atsakingų už Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimą, paskyrimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 22-667;
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 3 d. nutarimas Nr. 110 „Dėl 2004 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas patvirtinimo// Valstybės žinios. 2001, Nr. 19-593;
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. 1567 „Dėl tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams teikimo 2004 metais“//Valstybės žinios, 2003, Nr. 116-5281;
15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. spalio 23 d. nutarimas Nr. 1317 „Dėl kaimo plėtros 2004- 2006 metų plano pagrindinių nuostatų“// Valstybės žinios. 2002, 124-5654;
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. kovo 26 d. nutarimas Nr. 368 „Dėl tiesioginių išmokų pieno gamintojams“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 83-3617;
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. 2079 „Dėl įgaliojimų įgyvendinant Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymą suteikimo“//Valstybės žinios. 124-5654;
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 10 d. nutarimas Nr. 1241 „Dėl pieno kvotų sistemos įdiegimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 80-3426;
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 6 d. nutarimas Nr. 178 „Dėl valstybės įmonės Žemės ūkio ir kaimo verslo centro įsteigimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 15-571;
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. 1622 „Dėl veiksmų plano žemės ūkio ir kaimo plėtros strategijai įgyvendinti“// Valstybės žinios. 2001, Nr. 110-4003;
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. spalio 4 d. nutarimas Nr. 1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 – 2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 86-3015;
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1266 „Dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos įsteigimo// Valstybės žinios. 1999, Nr. 97-2801;

23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999m. spalio 5 d. nutarimas Nr. 1113 „Dėl Valstybinės gyvulių veislininkystės priežiūros tarnybos prie žemės ūkio ministerijos“// Valstybės žinios. 1999, Nr. 85-2534;
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. 1120 „Dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 83-2327
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. birželio 26 d. nutarimas Nr. 762 „Dėl žemės ūkio produkcijos supirkimo“// Valstybės žinios. 1996, Nr. 62-147;
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento“// Valstybės žinios. 1994, Nr. 63- 1238;
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. sausio 3 d. nutarimas Nr. 1 „Dėl žemės ūkio produkcijos ir maisto produktų kainų liberalizavimo“//Valstybės žinios. 1992, Nr. 9- 224;
28. Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2004 m. vasario 18 d. įsakymas Nr. BR1-58 „Dėl tiesioginių išmokų administravimo savivaldybėje procedūros patvirtinimo“;
29. Žemės ūkio ministro 2004 m. lapkričio 3 d. įsakymas Nr. 3D-598 „Dėl tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus administravimo bei kontrolės taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 165-6047.
30. Žemės ūkio ministro 2004 m. liepos 8 d. įsakymas Nr. 3D-401 „Dėl Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 6 d. įsakymo Nr. 3D-40 „Dėl tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus administravimo bei kontrolės 2004 m. taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 108-4054;
31. Žemės ūkio ministro 2004 m. birželio 30 d. įsakymas Nr. 3D-383 „Dėl baltojo cukraus gamybos kvotos paskirstymo cukrinių runkelių augintojams“//Valstybės žinios, 2004, Nr. 106-3945;
32. Žemės ūkio ministerijos 2003 metų ataskaita apie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymo įgyvendinimą. Priedas/ IXP-3446/2004 04 16
33. Žemės ūkio ministro 2004 m. balandžio 15 d. įsakymas Nr. 3D-171 „Dėl Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 6 d. įsakymo Nr. 3D-40 "Dėl Tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus administravimo bei kontrolės 2004 m. taisyklių patvirtinimo" pakeitimo“ //Valstybės žinios. 2004, Nr. 55-1911;
34. Žemės ūkio ministro 2004 m. balandžio 8 d. įsakymas Nr. 3D-161 „Dėl 2003-2004 kvotos metų pieno gamybos kvotų ir referencinio riebumo nustatymo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 55-1910;
35. Žemės ūkio ministro 2004 m. balandžio 8 d. įsakymas Nr. 3D-156 „Dėl Lietuvos žemės ūkio ir maisto produktų rinkos informacinės sistemos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 54-1867;
36. Žemės ūkio ministro 2004 m. kovo 31 d. įsakymas Nr. 3D-142 „Dėl Žemės ūkio ministro 2003 m. lapkričio 20 d. įsakymo Nr. 3D-495 "Dėl Pieno gamybos kvotų sistemos įdiegimo ir administravimo taisyklių" pakeitimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 52-1761;
37. Žemės ūkio ministro 2004 m. kovo 12 d. įsakymas Nr. 3D-110 „Dėl 2004 metų baltojo cukraus gamybos kvotos paskirstymo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 42-1395;
38. Žemės ūkio ministro 2004 m. kovo 12 d. įsakymas Nr. 3D-107 „Dėl Tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus 2004 metais dydžių ir mokėjimo terminų“ //Valstybės žinios. 2004, Nr. 40-1316; 2004, Nr. 168-6188;
39. Žemės ūkio ministro 2004 m. kovo 4 d. įsakymas Nr. 3D-90 „Dėl tiesioginių išmokų už galvijus mokėjimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 38-125;
40. Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 27 d. įsakymas Nr. 3D-75 „Dėl Žemės ūkio informacinės sistemos kūrimo, eksporto skatinimo ir informacijos Europos Sąjungos klausimais sklaidos programų subsidijavimo taisyklių patvirtinimo“ //Valstybės žinios. 2004, Nr. 33-107
41. Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 27 d. įsakymas Nr. 3D-77 „Dėl Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 6 d. įsakymo Nr. 3D-42 "Dėl Tiesioginių išmokų pieno gamintojams mokėjimo taisyklių 2004 metais" pakeitimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 33-1076;
42. Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 19 d. įsakymas Nr. 3D-58 „Dėl Bendradarbiavimo sutarties tarp Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos ir savivaldybių dėl Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimo standartinių sąlygų patvirtinimo//Valstybės žinios. 2004, Nr. 29-942, 2004, Nr. 37 (atitaisymas)
43. Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 9 d. įsakymas Nr. 3D-47 „Dėl Vienkartinių tiesioginių išmokų už bičių šeimas išmokėjimo 2004 m. taisyklių“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 26-82;

44. Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 6 d. įsakymas Nr. 3D-42 „Dėl Tiesioginių išmokų pieno gamintojams mokėjimo taisyklių 2004 metais“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 26-82;
45. Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 6 d. įsakymas Nr. 3D-40 „Dėl Tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus administravimo bei kontrolės 2004 m. taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 29-939;
46. Žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 5 d. įsakymas Nr. 3D-37 „Dėl Žemės ūkio ministro 2003 m. lapkričio 20 d. įsakymo Nr. 3D-495 "Dėl Pieno gamybos kvotų sistemos įdiegimo ir administravimo taisyklių" pakeitimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 23-726;
47. Žemės ūkio ministro 2004 m. sausio 23 d. įsakymas Nr. 3D-23 „Dėl Žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotų ribų įbraižymo žemėlapiuose ir darbų organizavimo 2004 metais taisyklių“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 15-483;
48. Žemės ūkio ministro 2003 m. gruodžio 19 d. įsakymas Nr. 3D-539 „2004 Dėl Žemės ūkio ministro 2003 m. lapkričio 20 d. įsakymo Nr. 3D-495 "Dėl Pieno gamybos kvotų sistemos įdiegimo ir administravimo taisyklių" pakeitimo“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 121-5495;
49. Žemės ūkio ministro 2003 m. gruodžio 4 d. įsakymas Nr. 3D-513 „Dėl žemės ūkio ministro 2003 m. kovo 12 d. įsakymo Nr. 3D-84 „Dėl tiesioginių išmokų už pluoštinių linų pasėlių hektarą mokėjimo 2003 m. taisyklių ir pluoštinių linų pasėlių 2003 metų bazinių plotų nustatymo ir paskirstymo savivaldybėms taisyklių patvirtinimo" pakeitimo“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 114-5182;
50. Žemės ūkio ministro 2003 m. lapkričio 20 d. įsakymas Nr. 3D-495 „Dėl Pieno gamybos kvotų sistemos įdiegimo ir administravimo taisyklių“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 112-5037);
51. Žemės ūkio ministro 2003 m. gegužės 1 d. įsakymas Nr. 3D-222 „Dėl 2004 metų svarbiausių žemės ūkio ir maisto produktų gamybos kvotų, remiamų kiekių ir intervencinių kainų“//Valstybės žinios. 2003, Nr.53-2364;
52. Žemės ūkio ministro 2003 m. balandžio 24 d. įsakymas Nr. 3D-172 „Dėl laikinųjų pieno pardavimo perdirtbi ir (arba) pardavimo tiesiogiai vartoti kvotų nustatymo“//Valstybės žinios. 2003, Nr.40-1875;
53. Žemės ūkio ministro 2003 m. kovo 27 d. įsakymas Nr. 3D-129 „Dėl tiesioginių išmokų pieno gamintojams mokėjimo taisyklių“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 33-1386;
54. Žemės ūkio ministro 2003 m. kovo 19 d. įsakymas Nr. 3D-103 „Dėl Tiesioginių išmokų už grūdinių augalų pasėlių hektarą mokėjimo 2003 metais, Tiesioginių išmokų už intensyviai prižiūrimus verslinius vaismedžių sodus ir uogynus, Tiesioginių išmokų už bulvių ir daržovių pasėlius 2003 metais skyrimo ir mokėjimo taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 29-1207;
55. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2003 m. sausio 22 d. įsakymas Nr. 3D-17 „Dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos nuostatų “// Valstybės žinios. 2003, Nr. 13-516;
56. Žemės ūkio ministro 2002 m. spalio 3 d. įsakymas Nr. 399 „Dėl Lietuvos žemės ūkio integruotos administravimo ir kontrolės sistemos įgyvendinimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 98-4375
57. Žemės ūkio ministro 2002 m. liepos 29 d. įsakymas Nr. 280 „Dėl žemės ūkio ministro 2002 m. kovo 28 d. įsakymo Nr. 110 „Dėl paramos pieno ūkiams teikimo tvarkų patvirtinimo" pakeitimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 79-3352;
58. Žemės ūkio ministro 2002 m. gegužės 22 d. įsakymas Nr. 191 „Dėl pieno tarybos“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 53-2095
59. Žemės ūkio ministro 2002 m. kovo 28 d. įsakymas Nr. 110 „Dėl paramos pieno ūkiams teikimo tvarkų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 35-1326;
60. Žemės ūkio ministro 2001 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. 480 „Dėl Pieno ir pieno produktų tiesioginio pardavimo vartotojams apskaitos reikalavimų“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 1-20;
61. Žemės ūkio ministro 2001 m. rugpjūčio 30 d. įsakymas Nr. 300 „Dėl tiesioginių išmokų už 2001 metų derliaus grūdinių augalų pasėlius“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 76-2678;
62. Žemės ūkio ministro 2000 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. 379 “Dėl vienkartinį tiesioginių socialinių išmokų smulkiems pieno gamintojams mokėjimo 2000 metais tvarkos dalinio pakeitimo“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 3-56;
63. Žemės ūkio ministro 1999 m. gruodžio 13 d. įsakymas Nr. 447 „Dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros prie žemės ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo“// Valstybės žinios. 1999, Nr. 108-3157;

64. Žemės ūkio ministro 1999 m. liepos 12 d. įsakymas Nr. 300 „Dėl cukrinių runkelių augintojų rėmimo superkant 1999 m. derliaus kvotinius cukrinius runkelius“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 70-2206;
65. Žemės ūkio ministro 1999 m. birželio 18 d. įsakymas Nr. 268 „Dėl 1999 metų derliaus grūdų supirkimo, atsiskaitymo ir subsidijų už juos išmokėjimo tvarkos“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 55-1791;
66. Žemės ūkio ministro 1999 m. sausio 26 d. įsakymas Nr. 39 „Dėl 1999 m. derliaus žirnių, grikių ir rapsų supirkimo tvarkos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-336;
67. Žemės ūkio ministro 1998 m. gruodžio 31 d. įsakymas Nr. 328 Dėl gyvulininkystės produkcijos supirkimo tvarkos 1999 metais patvirtinimo//Valstybės žinios. 1999, Nr. 5-130;
68. Žemės ūkio ministerijos 1998 m. rugpjūčio 6 d. įsakymas Nr. 136 „Dėl atsiskaitymo už supirktus 1998 metų derliaus maistinius grūdus ir subsidijų išmokėjimo tvarkos“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 71-2085;
69. Žemės ir miškų ūkio ministerijos 1997 m. gruodžio 30 d. įsakymas Nr. 737 „Dėl gyvulininkystės produkcijos supirkimo tvarkos 1998 metais patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 1-23;
70. Žemės ir miškų ūkio ministerijos 1997 m. kovo 8 d. įsakymas Nr. 112 „Dėl žemės ūkio produkcijos supirkimo 1997 metais“//Valstybės žinios. 1997, Nr. 24-557;
71. Žemės ir miškų ūkio ministerijos 1997 m. birželio 30 d. įsakymas Nr. 395 „Dėl žemės ūkio produkcijos supirkimo 1998 metais“//Valstybės žinios. 1997, Nr. 64-1521;
72. Žemės ir miškų ūkio ministerijos 1995 m. kovo 13 d. nutarimas „Dėl 1995 m. derliaus augalininkystės produkcijos supirkimo kainų ir šios produkcijos subsidijavimo tvarkos“//Valstybės žinios. 1995, Nr. 25-575;

Tarptautiniai dokumentai

73. Komisijos reglamentas (EB) 2004 m. kovo 30 d. Nr. 595/2004, nustatantis ES Tarybos 2003 m. rugsėjo 29 d. reglamento (EB) 1788/2003 taikymo taisykles dėl papildomo mokesčio pieno ir pieno produktų sektoriuje;
74. Komisijos reglamentas (EB) 2004 m. sausio 5 d. Nr. 27/2004, nustatantis pereinamąsias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1257/1999 taikymo išsamias taisykles dėl kaimo plėtros finansavimo priemonių iš EŽŪOGF garantijų dalies Čekijos Respublikai, Estijai, Kiprui, Latvijai, Lietuvai, Vengrijai, Maltai, Lenkijai, Slovėnijai ir Slovakijai;
75. Komisijos reglamentas (EB) 2003 m. gruodžio 16 d. Nr. 2199/2003, nustatantis pereinamąsias Tarybos reglamento (EB) 1259/1999 taikymo priemones 2004 m. dėl vienkartinės išmokos už plotus schemos Čekijos Respublikai, Estijai, Kiprui, Latvijai, Lietuvai, Vengrijai, Maltai, Lenkijai, Slovėnijai ir Slovakijai;
76. Tarybos reglamentas 2003 m. rugsėjo 29 d. (EB) Nr. 1788/2003, nustatantis papildomą mokesčių pieno ir pieno produktų sektoriuje;
77. Tarybos reglamentas dėl bendro cukraus sektoriaus rinkų organizavimo (EB) Nr. 1260/2001//Official Journal. 2001, Nr. 178-1;
78. Komisijos Reglamentas 2001 m. gruodžio 11 d. Nr. 2419/2001, nustatantis išsamias integruotos administravimo ir kontrolės sistemos taikymo tam tikroms Tarybos reglamente EEB Nr. 3508/92 nustatytoms Bendrijos pagalbos taisyklėms;
79. Komisijos reglamentas 2001 m. liepos 9 d. Nr. 1392/2001/EB, nustatantis išsamias Tarybos reglamento Nr. 3950/92/EEB taikymo taisykles;
80. Tarybos reglamentas (EB) 1999 m. gegužės 17 d. Nr. 1259/1999, nustatantis tam tikrą tiesioginės paramos programų taisykles pagal bendrąją žemės ūkio politiką;
81. Tarybos reglamentas 1999 m. gegužės 17 d. (EB) Nr. 1257/1999 dėl Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (EŽŪOGF) paramos kaimo plėtrai
82. Tarybos reglamentas (EEB) 1992 m. lapkričio 27 d. Nr. 3508/92, nustatantis tam tikrą Bendrijos paramos programų integruotą administravimo ir kontrolės sistemą;
83. Tarybos reglamentas (EB) 1992 m. gruodžio 28 d. Nr. 3950/92, nustatantis papildomą mokesčių pieno ir pieno produktų sektoriuje 2001 m. liepos 9 d. Komisijos reglamentą Nr. 1392/2001/EB, nustatantį išsamias Tarybos reglamento Nr. 3950/92/EEB taikymo taisykles.

Specialioji literatūra

84. Andriuškevičius A. Probleminiai administracinio teisinio reguliavimo dalyko klausimai //Teisė: mokslo darbai. Vilnius, 2002. Nr. 42.- P.11.
85. Bagdonavičius J. Ekonomikos terminai ir sąvokos.- Vilnius: Vilniaus pedagoginis universitetas, 1999.- 179 p.
86. Bakaveckas A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos// Jurisprudencija. 2001, t. 21(13),- P. 131-137.
87. Boulding. K. Principales of Economic Policy.- Eglewwood eliffs, 1958.- P. 448.
88. Cairns W. Europos Sąjungos teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999
89. Garuckas. R., Ruževičius J., Slatkevičienė G. Lietuvos Žemės ir Maisto ūkio integracijos į Europos sąjungą problemos// Organizacijų vadyba. 2003, Nr. 25, P. 80-81.
90. Hayek F.A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė, III d. Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius: Euegrimas, 1999, P.195
91. Hayek F.A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė, II d. Socialinio teisingumo mirażas. Vilnius: Euegrimas, 1998.- P. 238
92. Knyga 2000-2004 Seimo nariams ir rinkėjams. Vilnius.: UAB „Biznio mašinų kompanija“, 2000.- 230 p.
93. Lane J. Viešasis sektorius. Vilnius: Margi raštai, 2001.
94. Leonas P. Teisės enciklopedija. Kaunas: Vytauto Didžiojo teisių fakultetas, 1931, Vilnius: Pozicija, 1995. P.11, P.157
95. Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Vilnius: Mintis, 1995, P.260.
96. Lietuvių kalbos žodynas, V: 371p.
97. Makutėnienė D. Grūdų supirkimo valstybinis reguliavimas// Daktaro disertacija, Kaunas. LŽŪU. 2002, P.48
98. Makutėnienė D. Maistinių grūdų kainų pokyčiai ir tendencijos Lietuvoje.// Organizacijų vadyba, 2001 Nr. 18, P. 87- 100.
99. Paulikas V. Europos Sąjungos bendroji žemės ūkio politika ir administravimas.-Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.-112p.
100. Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje. Vilnius, 2003.- 195p.
101. Puškorius S. Valdymo ir viešojo administravimo aktualijos Lietuvoje. Teisinės valstybės link // Jurisprudencija, t. 15 (7), P. 111-119.
102. Schuk P.H. Foundationns of Administrative Law. New York: Oxford University Press, 1994. P.14.
103. Simonavičienė Ž. Valstybinis verslo reguliavimas.-Kaunas: Technologija, 2002. P. 54-56.
104. Šakočius A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime //Raipa A. Viešasis administravimas. Kaunas, 1999. P. 259
105. Šiuolaikinės ekonomikos terminų žodynas.- Vilnius: Mokslas, 1996.- 285 p.
106. Šnekamosios lietuvių kalbos aiškinamasis žodynas.- V: Mintis, 1994.- 185 p.
107. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.
108. Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000. P.579
109. Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. A-K. Vilnius: Žodynas, 1999.
110. Viešasis administravimas Lietuvoje: profesionalumo ir efektyvumo paieškos (metinės konferencijos tekstai). Kaunas: Naujasis lankas, 1999.
111. Viešųjų institucijų valdymas: straipsnių rinkinys. Kaunas: Technologija, 1999.
112. Vilutis P. Administracinė teisė (Bendroji dalis). Kaunas, 1939. P.10.
113. Žilinskas D. Ar lipsime į medį iš viršaus? // Justitia. 2000, Nr. 1, P. 35-37;
114. Žukovskis J. Įmonių veiklos ekonominis reguliavimas//Daktaro disertacija. LŽŪU.- Kaunas, 2000, p.17
115. Административная юстиция в новых европейских демократиях / ред. Д.Дж. Галлиган и др. Киев: АртЭк; Будапешт: ОСИ/КОЛПИ. 1999.
116. Бахрах Д. Административное право. Москва: , 1999.
117. Калс Э., Бекер М. Эффективное фермерское хозяйство. – Москва: „Республика“, 1999. С. 2
118. Козлов. Ю. М. Административное право. Москва: Юрист.- 2001, с. 40
119. Макконнел К., Брю. С. Экономика принципы проблемы и политика. 2Т.- Москва: „Республика“ 1992.С. 247

120. Никитин. А. М. Административное право в схемах. Москва: Закон и право, 2000. С 41 .
121. Овсянко Д. Административное право в схемах и определениях. Москва: Юристъ, 2000.
122. Россинский Б. Административное право (словарь-справочник). Москва: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000.

Interneto puslapiai

123. <http://www.zum.lt/e/ATS/ties.ism.html>
124. <http://www.zum.lt/e/rezultaigal.html>
125. <http://www.std.lt>
126. <http://www.nma.lt>
127. http://www.urm.lt/data/3LF138240_es-rezult.html
128. <http://www.vic.lt>

SANTRAUKA

SUBSIDIJOS, TIESIOGINĖS IŠMOKOS IR KVOTOS ŽEMĖS ŪKIO VEIKLOS SUBJEKTAMS KAIP VALSTYBINIO REGULIAVIMO IR ADMINISTRACINIO TEISINIO REGLAMENTAVIMO DALYKAS

Darbe atskleidžiama valstybinio reguliavimo esmė skiriant žemės ūkio veiklos subjektams kvotas, išmokant subsidijas ir tiesiogines išmokas, aptariama valstybiniame reguliavime dalyvaujančių institucijų sistema, kylančios problemos įgyvendinant teisės aktus. Tiriamas žemdirbių požiūris į tiesioginių išmokų valstybinį reguliavimą ir administracinį teisinį reglamentavimą. Autorius daro išvadą, kad žemės ūkio kvotų valstybinis reguliavimas vykdomas remiantis objektyviais poreikiais ir laikantis teisės aktuose nustatytų reikalavimų.

Valstybinis reguliavimas žemės ūkyje susijęs su tam tikrais lūkesčiais. Žemės ūkio srityje įtvirtinami svarbūs valstybės ilgalaikės plėtros strategijoje ir Vyriausybės programoje numatyti tikslai: kurti į rinką orientuotą, konkurencingą žemės ūkį, siekti tolygios kaimo ekonominės bei socialinės plėtros, pertvarkyti valstybės paramos kaimui sistemą. Valstybė reguliuodama siekia optimalios situacijos. Reguliavimą vienu ar kitu aspektu nulemia valstybės skiriamų lėšų dydis žemės ūkio veiklos subjektams tiesioginių išmokų, subsidijų pavidalu. Kvotos reguliuoja gamybos apimtį - nustatomas optimalus reikalingos pagaminti produkcijos kiekis, ribojama perprodukcija. Darbe autorius, pasinaudodamas atliktų tyrimų duomenimis, specialistų nuomone, nagrinėja, koks praktinis reguliavimo poveikis, kaip pasiseka įgyvendinti valstybinio reguliavimo tikslus ir uždavinius, kokia nauda žemės ūkio veiklos subjektams, vartotojams.

Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą iš esmės pasikeitė kvotų ir tiesioginių išmokų valstybinio reguliavimo ir teisinio reglamentavimo sistema. Darbe autorius nagrinėja teisinio reglamentavimo ir finansinius pokyčius, siekia atskleisti pasitaikančias problemas dėl tiesioginių išmokų administravimą reglamentuojančių teisės aktų skuboto parengimo, pernelyg dažno keitimo, netobulo veikimo bei naujos reguliavimo sistemos nepakankamo paaiškinimo žemdirbiams.

SUMMARY

SUBSIDIES, DIRECT PAYMENTS AND QUOTES FOR AGRICULTURAL ACTIVITY SUBJECTS AS AN OBJECT OF PUBLIC REGULATION AND ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION

The work reveals the essence of public regulation in designating the quotes for agricultural activity subjects, paying out the subsidies and direct payments, the system of public regulation institutions is discussed along with the emerging problems while implementing the legal acts. Farmers attitude towards the public regulation of direct payments and administrative legal regulation is analyzed. The author concludes that the public regulation of agricultural quotes is carried out on the basis of objective needs and sticking to the requirements of legal acts.

The public regulation in agriculture is associated with certain expectations. In the field of agriculture one evaluates important objectives foreseen in the long-term development strategy and Governmental program: to create the market orientated competitive agriculture, seek for coherent country economical and social development, to rearrange the system of national support for the countryside. The regulation in one or the other aspect is determined by the amount of money the government designates to the agricultural activity subjects in the form of direct payments and subsidies. Quotes regulate the size of production – the optimal quantity of necessary production is determined, and overproduction is limited. In the work the author, using the research results, in the opinion of the specialists, analyses what the practical effect of regulation is, who it succeeded to achieve the aims and tasks of the regulation, how consumers and agricultural activity subjects benefit from it.

After Lithuania had entered the European Union the system of public and legal regulation of quotes and direct payments fundamentally changed. In his work author analyses the changes in legal regulation and finances, seeks to reveal occurring problems caused by hasted preparation of legal acts regulating the administration of the direct payments, frequent change of later legal acts, imperfect implementation and not clearing out the new order for the farmers.

PRIEDAI

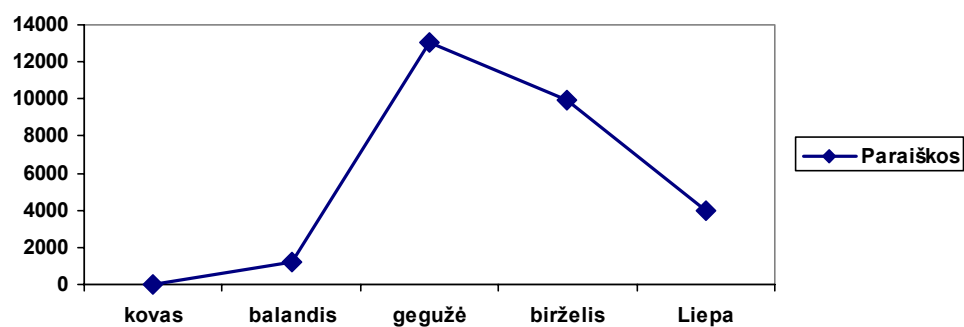
1 priedas

KVOTŲ PASKIRSTYMO APSKRITIES LYGMENYJE TYRIMAS

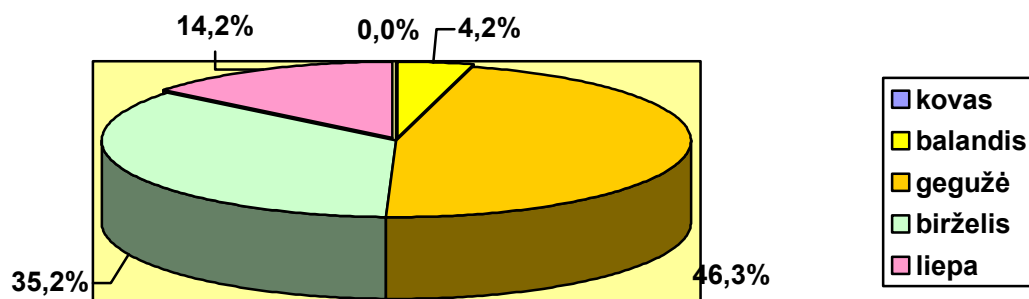
Apskritis	Metai	Informacija apie kvotų paskirstymo komisijos sudarymą	Kvotos paskyrimą žemės ūkio skyriams patvirtinantis dokumentas	Kvotų skirstymo būdas	Pastabos
<i>Kauno</i>	1996	Komisijos nesudaromos, kvotų skirstymo metodikos nėra	Žemės ūkio departamento raštas	Neaiškus, tiksliai neapibrėžtas	Pagrindas Kauno apskrities valdytojo administracijos susirašinėjimų archyvinė byla
	1997	Komisija nesudaroma	Apskrities viršininko įsakymas	kvotos paskirstytos pagal žemės ūkio skyrių raštiškus pageidavimus, skaičiavimus atlieka apskrities specialistai	Pagrindas Kauno apskrities viršininko įsakymų veiklos klausimais archyvinė byla
	1998	Komisija sudaroma, kviečiami Žemės ūkio rūmų ir Ūkininkų sąjungos, žemės ūkio bendrovių atstovai	Komisijos protokolo pagrindu išleistas Apskrities viršininko įsakymas	Komisija skiria kvotas dydžius rajono žemės ūkio skyriams, metodika neapibrėžta	
<i>Šiaulių</i>	1996	Komisijos nesudaromos, kvotą skirsto Žemės ūkio departamentas	Žemės ūkio departamento raštas rajonams	Būdas neaptartas, dokumentacija apie kvotų skirstymo būdus neišlikusi, nearchyvuojama	
	1997	Komisija nesudaroma, paskirstymui skaičiavimus atlieka Kaimo reikalų departamentas	Apskrities viršininko įsakymas	Atsižvelgiama į žemės ūkio naudmenų plotus, paskutiniųjų metų augalininkystės produkcijos realizavimą	Pagrindas Šiaulių apskrities viršininko įsakymų veiklos klausimais archyvinė byla
	1998	Komisija sudaroma iš Žemės ūkio rūmų, konsultavimo tarnybos, ūkininkų sąjungos, Žemės ūkio bendrovių asociacijos, Kaimo reikalų departamento specialistų	Kvotų skirstymo komisijos posėdžio protokolas, Apskrities viršininko įsakymas	Atsižvelgiama į Žemės ūkio skyrių vedėjų pateiktus prašymus-paraiškas metodika apibrėžta, bet ne visiems rajonams skiriant kvotas jos laikomasi	Pagrindas komisijos posėdžio protokolų, apskrities viršininko įsakymų veiklos klausimais ir susirašinėjimo su ŽŪ skyriaus archyvinės bylos
<i>Telšių</i>	1996	Komisija nesudaroma, kvotas skirsto Žemės ūkio departamento direktorius	Žemės ūkio departamento direktoriaus raštas	Metodika nenustatyta, yra susirašinėjimo dokumentais apie atskirų rajonų kvotos poreikį	Pagrindas Telšių apskrities valdytojo administracijos susirašinėjimų archyvinė byla
	1997	Komisija nesudaroma	Apskrities viršininko įsakymas	Metodika nepatvirtinta, susirašinėjimo dokumentų nėra	
	1998	Komisija nesudaroma, skirstymą atlieka Kaimo reikalų departamento direktorius žemės ūkio skyrių vedėjų pasitarime	Apskrities viršininko įsakymas	Metodikos nėra, skiriama pagal žemės ūkio skyrių pageidavimus	Pasitarimų protokolai nearchyvuojami, susirašinėjimų dokumentai, skaičiavimų juodraščiai

KVOTŲ PASKIRSTYMO ŽEMĖS ŪKIO VEIKLOS SUBJEKTAMS TYRIMAS

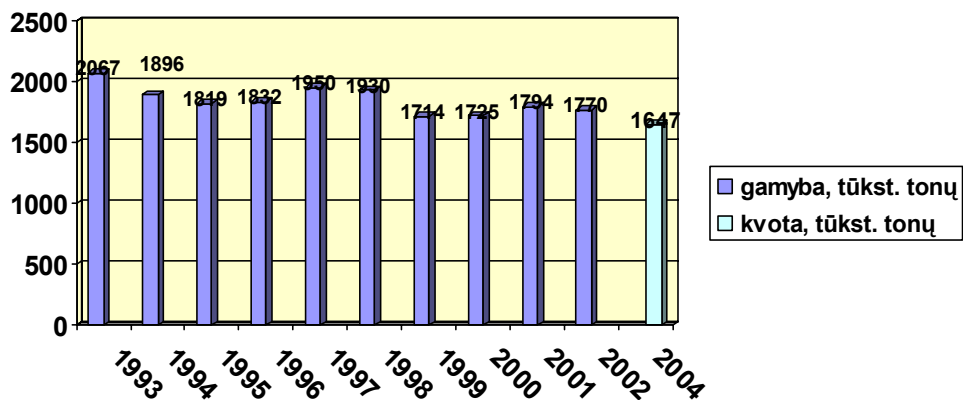
Rajonas	Informacija apie kvotų paskirstymo komisijos sudarymą	Kvotos paskyrimą žemės ūkio veiklos subjektui patvirtinantis dokumentas	Komisijos kvotų skirstymo būdas	Pastabos
<i>Kauno</i>				
1996 m.	Komisija nesudaroma, paskirstymą tvirtina Žemės ūkio skyriaus vedėjas	Žemės ūkio skyriaus vedėjo įsakymas	Neapibrėžtas, žemės ūkio subjektų rašytinių prašymų nėra, sąrašai neišlikę	
1997m.	Sudaroma komisija iš Ūkininkų, Žemės ūkio bendrovių atstovų	Žemės ūkio skyriaus vedėjo įsakymas	Pagal užregistruotus žodinius Žemės ūkio veiklos subjektų pageidavimus	
1998 m.	Sudaroma komisija iš įvairių žemdirbiams atstovaujančių organizacijų	Žemės ūkio skyriaus vedėjo įsakymas, kvotos pažyma, komisijos posėdžio protokolas	Komisija tvirtina metodiką skirstyti pagal poreikį ir atsižvelgiant į praėjusių metų produkcijos realizavimą	
Pakruojo				
1996 m.	Komisija nesudaroma	Skyriaus pažyma, atskirais atvejais išduodami sąrašai žemės ūkio produkciją perdirbančioms įmonėms	Neapibrėžtas, skiriama pagal žemės ūkio veiklos subjekto žodinį prašymą	Išlikę kvotų skirstymo sąrašai, saugojimo laikas 5 metais
1997 m.	Komisija įsakymu nesudaryta, tačiau skirstant kvotas atsižvelgta į Žemės ūkio rūmų ir Žemės ūkio konsultavimo tarnybos rekomendacijas	Ūkio subjektų, gavusių kvotas sąrašas, kvotų pažymos	Neapibrėžtas, vieningos tvarkos nėra	Pakruojo rajono žemės ūkio skyriaus susirašinėjimo dokumentų byla
1998 m.	Komisija sudaryta, kviečiami žemdirbiams atstovaujančių organizacijų atstovai, ūkininkų ir žemės ūkio įmonėms atstovaujantys asmenys	Komisijos posėdžio protokolas, jo pagrindu žemės ūkio veiklos subjektams išduodamos pažymos	Komisija nustato ne tik metodiką, bet ir patvirtina kvotų dydžius konkreitiems subjektams	Pakruojo žemės ūkio skyriaus dokumentacija
Plungės				
1996				Bylos narchyvuojamos dokumentacija neišlikusi
1997	Komisija nesudaroma, kvotas skirstomos pagal žemės ūkio skyriaus specialistų paskaičiavimus	Žemės ūkio skyriaus vedėjo patvirtintas paskirstytų kvotų sąrašas		
1998	Komisija sudaryta iš žemės ūkio specialistų ir žemdirbiams atstovaujančių organizacijų	Žemės ūkio skyriaus vedėjo įsakymas, kvotų pažymos	Kvotos skirstomos pagal žemės ūkio subjektų pageidavimus, pageidavimai užregistruoti	Žemės ūkio skyriaus įsakymų archyvinė byla



1 pav. 2004 metais pateiktų paraiškų tiesioginėms išmokoms gauti skaičiaus pasiskirstymas N apskrityje

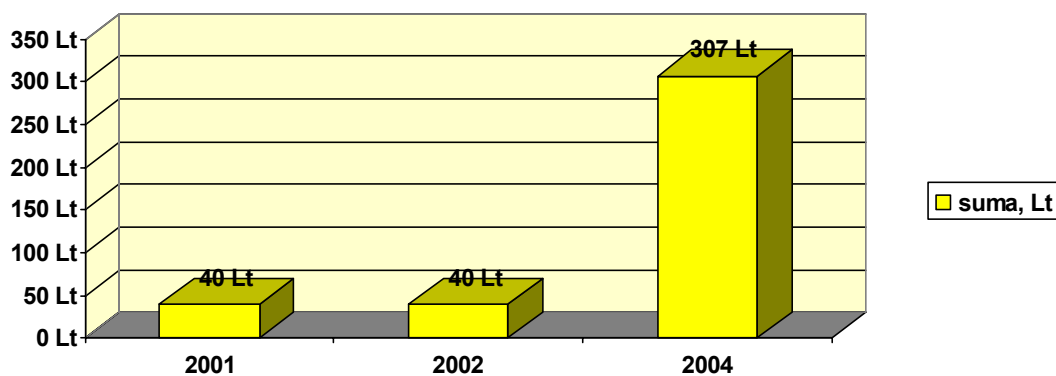


2 pav. Paraiškų tiesioginėms išmokoms gauti pasiskirstymas atskirais mėnesiais N apskrityje, procentais



3 pav. Pieno gamyba Lietuvoje ir derybų metu skirta kvota, tūkst. tonų

Šaltinis: Lietuvos derybinė pozicija: pieno gamyba ir kvota, Žemės ir maisto ūkio integracijos į ES departamentas prie Žemės ūkio ministerijos



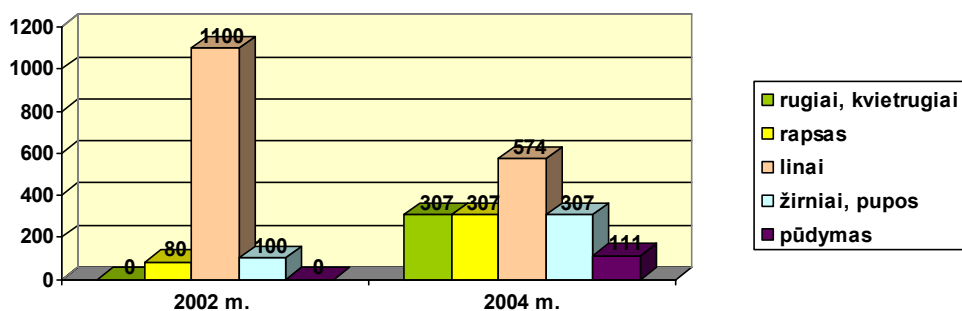
4 pav. Tiesioginės išmokos už grūdinius augalus 2001- 2004 metais, Lt

Šaltinis:

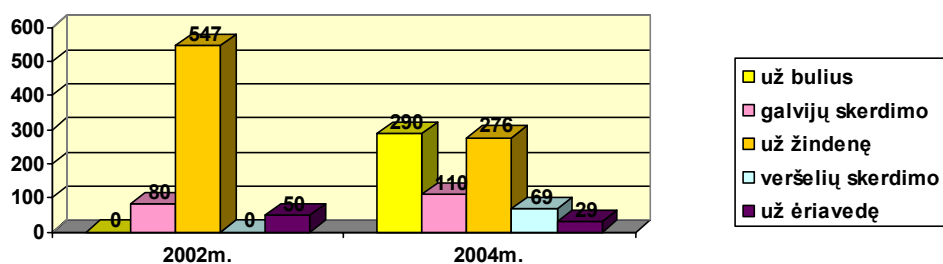
Žemės ūkio ministro 2001 m. rugpjūčio 30 d. įsakymas Nr. 300 „Dėl tiesioginių išmokų už 2001 metų derliaus grūdinių augalų pasėlius“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 76-2678;

Žemės ūkio ministro 2004 m. kovo 12 d. įsakymas Nr. 3D-107 „Dėl Tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus 2004 metais dydžių ir mokėjimo terminų“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 40-1316; 2004, Nr. 168-6188;

TIESIOGINĖS IŠMOKOS 2002, 2004 METAIS



5 pav. Tiesioginės išmokos už pasėlių hektarą, Lt



6 pav. Tiesioginės išmokos už gyvulius, Lt

Šaltinis: Žemės ūkio ministro 2002-2004 m. įsakymai, reglamentuojantys tiesioginių išmokų dydžius ir mokėjimo tvarkas

ANKETA

Apklausa organizuojama siekiant nustatyti žemės ūkio veiklos subjektų (ūkininkų, žemės ūkio įmonių susipažinimo su teisės aktais būdus, nuomonę apie 2004 metų paraiškų teikimo tvarką tiesioginėms išmokoms gauti. Prašome pateikti išsamius ir tikslius atsakymus

Tinkamą atsakymą prašome pažymėti kryželiu

1. Kuriai žemės ūkio subjektų grupei Jūs atstovaujate, esate:

- 1.1. Ūkininkas
- 1.2. Žemės ūkio įmonės vadovas (atstovas)
- 1.3. Privatus asmuo, neįregistravęs ūkio
- 1.4. Kita _____

2. Jūsų turimų žemės ūkio naudmenų plotas (ūkio valda):

- 2.1. iki 3 ha
- 2.2. 3-10 ha
- 2.3. 10-20 ha
- 2.4. 20-60 ha
- 2.5. 60-120 ha
- 2.6. 120-200 ha
- 2.7. 200 ha ir daugiau

3. Koku būdu sužinote apie naujai išleistus teisės aktus (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus, Žemės ūkio ministro įsakymus ir kt.), reglamentuojančius subsidijų, tiesioginių išmokų ir kvotų skyrimo tvarką

- 3.1. Iš spaudos
- 3.2. Žiūrėdamas televizijos laidas
- 3.3. Klausydamasis radijo
- 3.4. Iš kaimynų, pažįstamų asmenų
- 3.5. Žemdirbių susirinkimų, sueigų metu
- 3.6. Naudojuosi teisininko paslaugomis
- 3.7. Skaitydamas Valstybės žinias
- 3.8. Naudodamasis internetu, teisinėmis duomenų bazėmis
- 3.9. Kita _____

4. Ar susipažįstate su teisės aktų, reglamentuojančių kvotų, subsidijų ir tiesioginių išmokų skyrimo tvarką, pilnu tekstu Valstybės žiniuose ar interneto teisinių duomenų bazėse

- 4.1. Taip, pastoviai skaitau ir seku
- 4.2. Kartais pasidomiu
- 4.3. Labai retai
- 4.4. Nėra tekę skaityti
- 4.5. Kita _____

5. Ar Jums buvo aiški, suprantama 2004 metų pasėlių deklaravimo tvarka

- 5.1. Taip
- 5.2. Ne
- 5.3. Neturiu nuomonės

6. Kaip Jūs pildėte paraišką tiesioginėms išmokoms gauti:

- 6.1. Pildžiau pats savarankiškai
- 6.2. Padėjo savivaldybės, seniūnijos darbuotojas, bet pildžiau aš pats
- 6.3. Užpildė už mane kitas asmuo
- 6.4. Kita

7. Ar buvo seniūnijoje pakankamai informacijos (vaizdinės ir suteikta žodinės) apie pasėlių deklaracijos pildymą:

- 7.1. Taip
- 7.2. Ne
- 7.3. Neturiu nuomonės

8. Ar atidžiai perskaitėte deklaracijos blanke skyrių apie įsipareigojimus ir atsakomybę, kuris žemiau pateiktas teiginys:

- 8.1. Pasirašiau nesigilindamas į tekstą
- 8.2. Peržiūrėjau ar mano duomenys apie pasėlių plotus teisingi, į pastabas nesigilinau ir pasirašiau
- 8.3. Prieš pasirašydamas įdėmiai perskaičiau visą tekstą
- 8.4. Pasirašiau neperskaitęs
- 8.5. Kita

9. Su kokiomis problemomis susidūrėte deklaruodamas pasėlius, pildydamas paraiškas

- 9.1. Neaiški paraiškos tiesioginėms išmokoms gauti pildymo instrukcija
- 9.2. Teko daug laiko praleisti eilėse valstybės institucijose
- 9.3. Sunku buvo surinkti reikiamus dokumentus
- 9.4. Tiksliai negaliu pasakyti
- 9.5. Neturėjau jokių problemų
- 9.6. Kita _____

10. Ar Jums buvo aiški, suprantama šių metų pasėlių įbraižymo žemėlapiuose tvarka

- 10.1. Aiški, suprantama
- 10.2. Nepatogi
- 10.3. Kita _____

11. Kiek laiko apytiksliai sugaišote valstybės institucijose (savivaldybėje, seniūnijoje, apskrities viršininko administracijos žemėtvarkos skyriuje), kol surinkote reikiamus dokumentus ir pateikėte paraišką tiesioginėms išmokoms gauti

- 11.1. Iki 1 valandos
- 11.2. 1-3 valandas
- 11.3. 3- 4 valandos
- 11.4. 4 ir daugiau

12. Kokias priežastis nurodytumėte, kodėl paraiškos tiesioginėms išmokoms teikėte paskutinį nustatyto termino mėnesį, nepasinaudojote galimybe jų pateikti kovo, balandžio mėnesiais:

- 12.1. Nebuvo aiški pasėlių struktūra
- 12.2. Maniau, kad laiko pakankamai
- 12.3. Neturėjau reikiamų dokumentų
- 12.4. Pabaigoje visi deklaruoja
- 12.5. Kitos priežastys

13. Ar Jums buvo patogiu teikti deklaracijas seniūnijose:

- 13.1. Taip 13.2. Ne 13.3. Neturiu nuomonės

14. Kaip vertinate seniūnijos darbuotojų atliktą darbą priimant paraiškas

- 14.1. Labai gerai
 14.2. Gerai
 14.3. Patenkinamai
 14.4. Blogai
 14.5. Neturiu nuomonės

15. Į kokią įstaigą dažniausiai kreipiatės, kad gauti konsultaciją tiesioginių išmokų, kvotų gavimo klausimais

- 15.1. Į seniūniją
 15.2. Į savivaldybės žemės ūkio skyrių
 15.3. Į Nacionalinės mokėjimo agentūros prie žemės ūkio ministerijos skyrius
 15.4. Į Žemės ūkio konsultavimo tarnybą
 15.5. Į Ūkininkų sąjungą
 15.6. Į Žemės ūkio rūmų atstovus
 15.7. Kita

16. Jūsų amžius

- 16.1. 18- 25 metai
 16.2. 25-35 metai
 16.3. 35-45 metai
 16.4. 45-60 metų
 16.5. 60 ir daugiau

17. Jūsų išsilavinimas

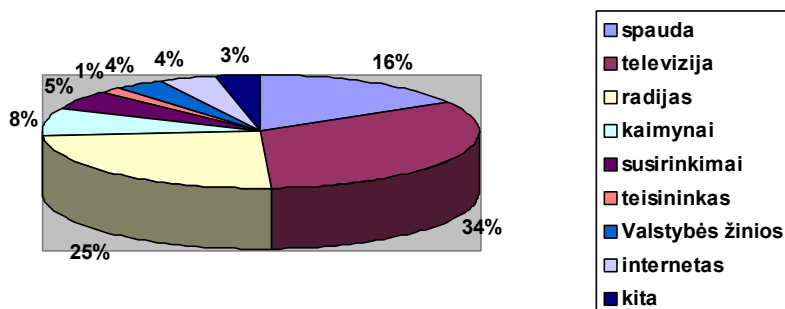
- 17.1. Pagrindinis
 17.2. Vidurinis
 17.3. Specialus vidurinis
 17.4. Aukštasis
 17.5. Kita

Peržiūrėkite dar kartą, ar pažymėjote atsakymus į visus klausimus.

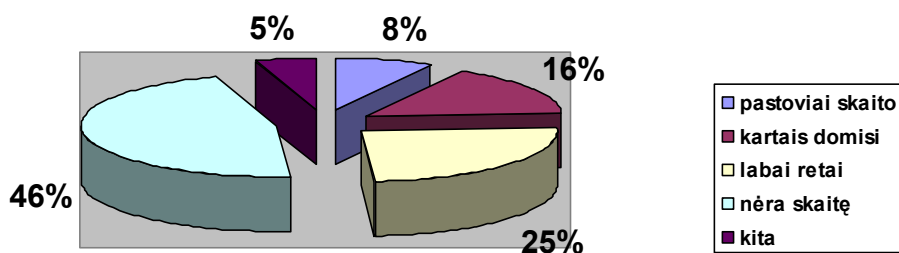
NUOŠIRDŽIAI DĖKOJAME, KAD SUTIKOTE UŽPILDYTI ANKETĄ

*Jūsų pateikti atsakymai ir išsakyta nuomonė bus panaudoti rašant magistro baigiamąjį darbą Lietuvos teisės universiteto Administracinės teisės ir proceso katedroje
Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto studentė Dalia Andraitienė*

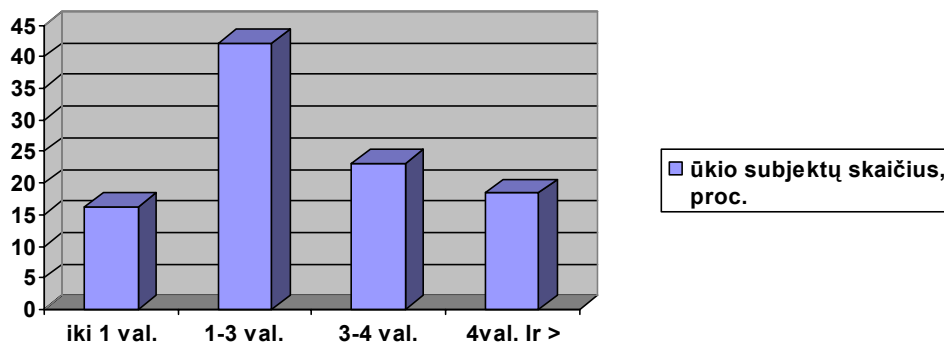
ŽEMĒS ŪKIO SUBJEKTŪ ANKETINĒS APKLAUSOS REZULTATŪ APIBENDRINIMAS



1pav. Ūkininkū sužinojimo apie naujai īsleistus teisēs aktus būdai



2 pav. Ūkininkū susipažinimo su oficialiai paskelbtū teisēs aktū turiniu lygis



3 pav. Informacija apie ūkio subjektū sugaištā laikā valstybēs institucijose pildant paraiškas

ANKETA

Anketa anoniminė. Apklausa organizuojama, siekiant nustatyti tiesiogines išmokas administruojančių institucijų darbuotojų požiūrį, nuomonę apie teisės aktus, reglamentuojančius tiesioginių išmokų, kvotų žemės ūkio veiklos subjektams skyrimą, administravimą

1. Kaip dažnai domitės teisės aktais:

- Tik tada, kai tiesiogiai reikia užduotį atlikti
- Skaitau nuolat teisės aktus, aktų projektus
- Kita

2. Kokią įvardytumėte dažniausiai pasitaikančią problemą, atliekant tiesioginių išmokų žemės ūkio veiklos subjektams administravimą

- Dažna aktų kaita
- Didelė teisės aktų apimtis, sunkūs perskaityti
- Neaiškus aktų turinys
- Sunkus praktinis įgyvendinimas
- Nepakankamas pasiruošimas, pasirengimas
- Kita

3. Ar aktai, reglamentuojantys kvotų, tiesioginių išmokų skyrimą ir administravimą Jums visada suprantami

- Taip
- Ne

4. Jei pasitaiko atveju, kad teisės aktai sunkiai suprantami, kur Jūs kreipiatės:

- Į tiesioginį savo vadovą
- Į teisės aktą priėmusią instituciją
- Niekur nesikreipiate, dirbate kaip dirbote
- Konsultuojatės su bendradarbiais

5. Jūsų nuomone, ar dažna teisės aktų, reglamentuojančių tiesiogines išmokas žemės ūkiui, kaita įtakoja darbo kokybę

- Taip
- Ne
- Neturi nuomonės

6. Ar visais klausimais, susijusiais su Jūsų tiesioginių pareigų atlikimu, galite suteikti konsultacijas žemės ūkio veiklos subjektams

- Taip
- Ne
- Nežinau

7. Kiek kartų per paskutinius 12 mėnesių Jūs dalyvavote seminare, mokymuose, tiesiogiai susijusiuose su atliekamu darbu

- Nei vieno karto
- Vieną kartą
- Du kartus
- Tris ir daugiau kartų

Dėkojame už atsakymus

*Apklausą organizuoja Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto studentė D. Andraitienė
Jūsų pateikti duomenys bus panaudoti rengiant magistro baigiamąjį darbą.*