



Institute for  
European  
Environmental  
Policy

**MAŽIAU PALANKIŲ ŪKININKAUTI VIETOVŲ  
PRIEMONĖS TAIKYMO 25 EUROPOS SĄJUNGOS  
VALSTYBĖSE NARĖSE VERTINIMAS**

**Europos aplinkos politikos instituto  
parengta ataskaita  
Žemės ūkio generaliniam direktoratui**

**2006 m. lapkričio mėn.**

## GLAUSTA SANTRAUKA

Šioje ataskaitoje pateikti 10 mėn. trukusio tyrimo, vykdyto 25 Europos Sąjungos valstybėse narėse nuo 2005 m. gruodžio mėn. iki 2006 m. rugsėjo mėn., kurio tikslas buvo įvertinti mažiau palankių ūkininkauti vietovių (MPŪV) priemonę, rezultatai. Atliekant šį tyrimą buvo vertinamas MPŪV priemonės įgyvendinimas (pirma ir antra temos), jos poveikis ūkių struktūrai bei pajamoms (trečia tema), poveikis žemės naudojimui, aplinkai ir kaimo bendruomenių gyvybingumui (ketvirta, penkta ir šešta temos). Atliekant tyrimą ES-15 valstybėse narėse buvo nagrinėjamos visos šešios vertinimo temos, o ES-10 valstybėse narėse – tik įgyvendinimo klausimai, nes ši priemonė pastarosiose šalyse pradėta taikyti neseniai. Kartu su tyrimu pateikiama Tarybos reglamento (EB) Nr. 1257/1999 18, 19, 20 ir 16 straipsnių įgyvendinimo 25 Europos Sąjungos valstybėse narėse ataskaita.

### MPŪV priemonė

Nuo tada, kai 1975 m. buvo pradėta taikyti MPŪV priemonė, jos uždaviniai keitėsi, atsižvelgiant į besikeičiančią padėtį, susijusią su socialiniais ir aplinkos apsaugos poreikiais mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse, ir į prioritetų pokyčius. Daugumoje šių vietovių sumažėjo socialiniai poreikiai; Tarybos reglamente Nr. 1698/2005 nurodyta, kad MPŪV priemone nebesiekama spręsti kaimo gyventojų skaičiaus mažėjimo problemos. Tuo pačiu metu didėja būtinybė žemės ūkio paskirties žemę toliau naudoti tam tikriems tikslams ir apsaugoti aplinką.

Pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1257/99 vietovę galima priskirti vienai iš keturių mažiau palankių ūkininkauti vietovių rūšių.

18 straipsnyje **kalnuotos vietovės** apibūdintos kaip vietovės, kurioms būdingos kliūtys yra trumpas augimo sezonas dėl didelio aukščio ar statūs šlaitai žemesniame aukštyje arba šių dviejų veiksnių derinys.

19 straipsnyje **kitos mažiau palankios ūkininkauti vietovės** apibūdintos kaip vietovės, kuriose gresia pavojus, kad žemės ūkio paskirties žemė bus apleista, ir kuriose būtina išsaugoti kaimą. Tokioms vietovėms būdingos visos toliau išvardytos kliūtys: mažas dirvos derlingumas, nuo mažo gamtinės aplinkos derlingumo priklausoma gamyba, mažas arba mažėjantis gyventojų skaičius ir daugumos gyventojų priklausomybė nuo žemės ūkio veiklos.

20 straipsnyje **vietovės, kurioms įtaką daro konkrečios kliūtys**, apibūdintos kaip vietovės, kuriose turėtų būti tęsiamas ūkininkavimas, siekiant išsaugoti ar pagerinti aplinką, išsaugoti kaimą ir išlaikyti vietovės turizmo potencialą arba apsaugoti pakrantes.

Pagal 16 straipsnį išmokos, kuriomis siekiama kompensuoti patirtas išlaidas ir prarastas pajamas, skiriamos ūkininkams **vietovėse su aplinkosaugos apribojimais**,

atsirandančiais įgyvendinant žemės ūkio paskirties žemės naudojimo apribojimus, nustatytus Bendrijos aplinkos apsaugos taisyklėse.

### **MPŪV klasifikavimas**

Siekiant atlyginti nuostolius, ūkininkų patiriamus vietovėse su nuolatinėmis gamtinėmis kliūtimis ir aplinkosaugos apribojimais, ES reglamentuose nustatyti bendrieji MPŪV klasifikavimo kriterijai. Valstybėms narėms paliekama laisvės interpretuoti šiuos kriterijus.

18 ir 16 straipsniuose apibūdintos vietovės nustatomos pagal aiškiai apibrėžtus ir išmatuojamus ES kriterijus; juos valstybės narės taiko nuosekliai. Taikomi klasifikavimo kriterijai akivaizdžiai atitinka kliūtis, kurias jais siekiama nustatyti. Nustatydamos kitas mažiau palankias ūkininkauti vietoves, valstybės narės taiko labai įvairius kriterijus. Dauguma jų yra tinkamai apibrėžti, nors kliūtys įvairiose vietovėse yra nevienodo dydžio ir ne visus kriterijus įmanoma tiesiogiai palyginti visų ES-25 valstybių narių mastu. Kai kurie klasifikavimo kriterijai pagal 19 straipsnį, ypač susiję su kaimo gyventojų problemomis, nebeatitinka pagrindinių MPŪV priemonės tikslų. Nustatant 20 straipsnyje apibūdintas vietoves remiamasi labai įvairiais kriterijais, kurių daugelis yra kokybiniai ir atspindi konkrečias vietos sąlygas.

MPŪV priskiriama bendro žemės ūkio naudmenų (ŽŪN) ploto dalis padidėjo nuo 33 % 1975 m. (ES-9) iki 55 % 2005 m. (ES-15), t. y. apie 69 mln. ha dirbamos žemės ploto. Ypač padidėjo kitoms MPŪV priskiriamas plotas (2004–2005 m. jis sudarė 66 % bendro MPŪV ploto), tačiau sumažėjo MPŪV priskiriamų kalnuotų vietovių plotas. Naujosios valstybės narės taip pat didelę savo žemės dalį priskyrė MPŪV: 2005 m. MPŪV naujosiose valstybėse narėse sudarė 52 % viso ŽŪN ploto. 2004 m. dėl ES plėtros paramos gavėjų padaugėjo beveik 90 %; ketvirtadalis jų buvo Lenkijos ūkiai.

### **Paramos gavėjų atitiktis reikalavimams**

Tarybos reglamento (EB) Nr. 1257/1999 14 straipsnio 2 dalyje nustatyti trys privalomi paramos gavėjų atitikties reikalavimams kriterijai: ūkininkavimas nustatytame minimaliame žemės plote, išsipareigojimas ūkininkauti ne trumpiau kaip penkerius metus, gerosios ūkininkavimo praktikos taikymas. Be to, valstybės narės, atsižvelgdamos į įvairius tikslus ir administracinius reikalavimus, taiko įvairius konkrečius atitikties reikalavimams kriterijus. Daug potencialių paramos gavėjų negauna paramos, nes neatitinka šių reikalavimų. 2000–2003 m. laikotarpiu išmokas pagal MPŪV priemonę gavo mažiau nei pusė visų ES-15 valstybių narių mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse esančių ūkių. Tačiau šis skaičius neparodo didelių padėties skirtumų įvairiose valstybėse narėse: pavyzdžiui, Ispanijoje ir Italijoje atitikties kriterijų neatitinka 85 % MPŪV esančių ūkių, o Airijoje, Suomijoje ir Austrijoje išmokas pagal MPŪV priemonę gauna daugiau kaip 90 % visų mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse esančių ūkių.

## **Išlaidos**

2003 m. bendra viešųjų išlaidų kaimo plėtros priemonėms suma buvo 10,15 mlrd. EUR; penktadalis šių išlaidų (2,3 mlrd. EUR) buvo skirtos taikant MPŪV priemonę ES-15 valstybėse narėse. Daugiau kaip du trečdaliai bendros MPŪV priemonės išlaidų sumos teko septynioms valstybėms narėms (Prancūzijai, Suomijai, Vokietijai, Jungtinei Karalystei, Airijai, Lenkijai ir Austrijai). Iki ES plėtros daugiau išteklių būdavo skiriama šiaurės vakarų Europai negu Viduržemio jūros regiono valstybėms.

Laikui bėgant, išlaidos MPŪV kompensacinėms išmokoms didėjo daugumoje valstybių narių; kai kada šios išlaidos įvairiais metais labai svyravo. Kai kuriais atvejais išlaidos padidėjo maždaug tada, kai vietoj išmokų už galvijų vieneta buvo pradėtos mokėti išmokos už plotą; atrodo, kad ši didėjimą iš dalies lėmė noras sumažinti neigiamą poveikį ūkiams, kurie dėl minėto pakeitimo būtų patyrę finansinių nuostolių.

## **Kompensacinės išmokos**

Valstybės narės atlieka svarbų vaidmenį nustatydamos MPŪV išmokos dydį, kuris iš esmės turėtų atitikti kliūčių, su kuriomis susiduria ūkininkai, dydį. Tarybos reglamente Nr. 1257/1999 pateikta rekomendacijų, kaip reikėtų nustatyti skirtingo dydžio išmokas atsižvelgiant į konkrečią regiono padėtį ir plėtros uždavinius. Dauguma valstybių narių nustato skirtingą išmokų dydį, tačiau Malta, Nyderlandai ir Estija nustato vienodo dydžio išmoką. Nustatant skirtingo dydžio išmokas dažniausiai remiamasi ūkio dydžio kriterijumi, taigi daugiau išteklių skiriama smulkiems ūkiams. Įvairios valstybės narės skiria labai nevienodo dydžio išmokas. Vidutinė nacionalinė išmoka už reikalavimus atitinkančios žemės hektarą svyruoja nuo 15–55 EUR Ispanijoje, Estijoje, Švedijoje, Lenkijoje, Lietuvoje ir Jungtinėje Karalystėje iki 175–250 EUR Austrijoje, Suomijoje ir Maltoje.

Valstybės narės, nustatydamos su vietoje siejamos kliūtis dydį, pagal kurį nustatomas išmokos dydis, derina kiekybinius ir kokybinius metodus. Šis procesas yra mažiau sistemingas už vietovių klasifikavimo procesą. Daugybėje nacionalinių sistemų nustatant išmokų dydžius linkstama pasikliauti nusistovėjusia tvarka; nors taip ūkininkams užtikrinamas pastovumas, tačiau nukrypstama nuo dabartinių MPŪV priemonės tikslų.

## **Parama ūkių pajamoms**

Daugelyje valstybių narių MPŪV išmokos sudaro mažą ūkių pajamų dalį, tačiau padėtis šiaurės ir pietų Europos šalyse akivaizdžiai skiriasi. 2003 m. Ispanijoje, Graikijoje, Italijoje ir Belgijoje bendros MPŪV išmokos vienam šeimos darbo vienetai sudarė mažiau nei 10 % šeimos ūkio pajamų vienam šeimos darbo vienetai; tačiau jos sudarė 20–30 % šeimos ūkio pajamų vienam šeimos darbo vienetai Austrijos, Prancūzijos bei Suomijos kalnuotose MPŪV ir 45 % Švedijos kalnuotose mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse; 20–30 % šeimos ūkio pajamų vienam

šeimos darbo vienetui Vokietijos, Jungtinės Karalystės, Airijos, Liuksemburgo bei Švedijos kitose mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse ir 50 % kitose Suomijos mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse. Daugumoje valstybių narių dėl paramos labiau padidėja gyvulininkystės nei augalininkystės ūkių pajamos, tačiau daugumoje valstybių narių, net ir pridėjus MPŪV išmokas, MPŪV ūkių pajamos tebėra mažesnės už kitų vietovių ūkių pajamas.

### **Tolesnis žemės ūkio paskirties žemės naudojimas**

Remiantis ūkių struktūros tyrimo duomenimis, 1995–2003 m. laikotarpiu mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse dirbamos žemės ūkio paskirties žemės plotas nesumažėjo, tačiau tai susiję ne tik su MPŪV išmokomis, nes daug potencialių paramos gavėjų šios išmokos negauna, be to, ši išmoka dažnai tesudaro nedidelę ūkio pajamų dalį. Tačiau bendrieji Europos duomenys neatskleidžia kai kurių svarbių pokyčių vietos lygmeniu. Yra duomenų, kad kai kuriose vietovėse laipsniškai nutraukiamas žemės ūkio (ypač daugiamečių ganyklų ir stačiuose šlaituose esančių sklypų) valdymas. Kai kurių valstybių narių, ypač Portugalijos ir Italijos, vietovėse dėl tokios atskirties žemės ūkio veikla gali būti nutraukta.

### **MPŪV išmokų poveikis aplinkai**

MPŪV priemonė skirta vietovėms su gamtinėmis kliūtimis; daugumoje šių vietovių dėl ūkininkų patiriamų fizinių, socialinių ir ekonominių sunkumų taikomos mažų sąnaudų ir mažos produkcijos apimties ūkininkavimo sistemos. Todėl didelės šiuo metu MPŪV priskiriamos teritorijos sutampa su didelės aplinkos vertės vietovėmis, ypač tomis, kuriose vyrauja mažo intensyvumo gyvulininkystė.

Šiuo metu MPŪV priskiriamose vietovėse vykstantys žemės ūkio intensyvumo didinimo, specializavimosi ir atskirties didėjimo procesai kelia didelį pavojų aplinkos vertei. MPŪV priemonė yra viena iš keleto politikos krypčių, kurias taikant sėkmingai išsaugoma žemės ūkio veikla, tačiau šios priemonės duoda nevienodai gerų rezultatų konkretesniu žemėtvarkos lygmeniu. Teikiant pirmenybę gyvulininkystės ūkiams, padedama vykdyti svarbiausią su aplinka susijusią užduotį – tęsti ganymą; tai labai padeda įgyvendinti gamtos išsaugojimo ir kraštovaizdžio tikslus dideliame plote.

Kad taikant MPŪV priemonę būtų galima įgyvendinti aplinkosaugos tikslus, ją taikant reikia skatinti praktiką, tinkamą didelės aplinkos vertės sistemoms. Tai reiškia, kad reikia daugiau dėmesio skirti mažo intensyvumo žemės ūkio sistemoms, išskyrus drėkinamos žemės plotus, ir ūkiams, kurių dirbama žemė neteikiant pagalbos veikiausiai būtų apleista. Šioje srityje sėkmingai taikomi gerosios ūkininkavimo patirties standartai, tačiau jie turėtų labiau atitikti pagrindines mažiau palankių ūkininkauti vietovių aplinkos sąlygas.

### **Poveikis kaimo bendruomenėms**

2004 m. ES-25 valstybėse narėse sumokėta apie 3,07 mlrd. EUR MPŪV kompensacinių išmokų; šios lėšos padidino kaimo vietovių, kuriose yra susitelkusios labiausiai pažeidžiamos bendruomenės, ūkių pajamas. Kartu su žemės ūkiu

papildomų pajamų ir darbo vietų suteiks pirmesnės ir tolesnės ūkinės veiklos grandys, taip pat nuo atviro agrarinio kraštovaizdžio priklausoma laisvalaikio bei turizmo veikla.

## **Išvados**

### ***Tikslų aktualumas***

Pagrindiniai MPŪV priemonės tikslai yra padėti išsaugoti kaimą, remiant tolesnį žemės ūkio paskirties žemės naudojimą, taip pat išsaugoti ir remti tausaus ūkininkavimo sistemas. Tęsti žemės ūkio valdymą naudingiausia tose vietovėse, kuriose taip padedama išsaugoti vertingą atvirą kraštovaizdį, pusiau natūralias gamtines buveines ir biologinę įvairovę arba sudaromos sąlygos gerai dirvos priežiūrai bei vandentvarkai. Ūkiai ir ūkininkavimo sistemos, kuriose taikomos šios valdymo formos, paprastai susiduria su gamtinėmis kliūtimis, dėl kurių negalima užsiimti intensyvesne žemės ūkio veikla. Todėl MPŪV priemonės tikslas tebėra svarbus dėl viešųjų gėrybių, kurios sukuriamos šiose vietovėse tęsiant tam tikro pobūdžio žemės ūkio veiklą. Tačiau pradinis tikslas – sustabdyti kaimo gyventojų skaičiaus mažėjimą tęsiant žemės ūkio veiklą – daugumoje ES-15 valstybių narių vietovių nebėra aktualus, nes sumažėjo tiesiogiai nuo žemės ūkio priklausomų darbo vietų dalis.

### ***Poveikis ir veiksmingumas***

Mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse iki šiol buvo nutrauktas palyginti mažo žemės ūkio paskirties žemės ploto valdymas. Visiškai apleistos žemės plotas yra nedidelis, nors jo neįmanoma tiksliai nustatyti remiantis turimais duomenimis. Taigi ES-15 valstybėse narėse pagrindinis MPŪV priemonės tikslas buvo pasiektas. Lyginant su kitomis pramoninėmis šalimis, pavyzdžiui, kai kuriomis JAV teritorijos dalimis, pastebima, kad jose yra kur kas didesni apleistos žemės ūkio paskirties žemės plotai.

MPŪV priemonė yra viena iš keleto politikos krypčių, padėjusių pasiekti šį rezultatą. Ši priemonė labai veiksminga gyvulininkystės ūkiuose, kuriems daugumoje valstybių narių skiriama didžiausia kompensacinių išmokų dalis ir kurių pajamoms paprastai skiriama didesnė parama.

Nuo praėjusio amžiaus 10-ojo dešimtmečio užimtumo žemės ūkyje pokyčiai MPŪV ir kitose vietovėse iš esmės yra panašūs. Tai būdinga valstybėms narėms, kuriose MPŪV priemonė taikoma ribotai arba kuriose MPŪV išmokas gauna dauguma ūkininkų.

### ***Tinkamumas***

ES reglamentas tapo lanksčiu pagrindu veiksmingai kryptingų MPŪV išmokų sistemai sukurti. Tačiau valstybių narių lygmeniu taikant dabartinį vietovių klasifikavimo kriterijų, paramos gavėjų atitikties reikalavimams taisyklių ir mokėjimo sistemų derinį, ištekliai nepakankamai tikslingai paskirstomi toms vietovėms, kuriose įmanoma sukurti daugiausia viešųjų gėrybių ir kuriose gresia didžiausias pavojus, kad žemė bus apleista. Didžiąją dalį išlaidų patiria kelios valstybės narės; Europos

lygmeniu sunku pasiekti, kad išmokų dydis atitiktų kliūčių, su kuriomis susiduriama, dydį.

Siekiant pagerinti priemonės tinkamumą, galima susiaurinti plačią jos taikymo sritį, daugiau dėmesio skiriant toms vietovėms, kuriose tolesnis žemės ūkio paskirties žemės naudojimas duotų daugiausia naudos arba kuriose gresia didžiausias pavojus, kad žemė bus apleista. Taip pat galima siekti aiškiau apibrėžti patiriamų kliūčių dydžio ir išmokų dydžio santykį.

### ***Būsimas MPŪV vaidmuo***

MPŪV politikos uždaviniai visada skyrėsi nuo kitų BŽŪP priemonių uždavinių; tačiau, pradėjus atsieti išmokas nuo gamybos apimtys ir teikti paramą ūkininkams pagal bendrosios išmokos schemą (BIS), stiprėja išmokų pagal pirmąjį BŽŪP ramstį ir MPŪV kompensacinių išmokų sąsaja. BIS nėra susieta su konkrečiomis gamybos rūšimis, pagal ją skiriama metinė išmoka už plotą ir taikomos kompleksinės paramos taisyklės, įskaitant įsipareigojimą rūpintis viso ūkio gera agrarine ir aplinkosaugos būkle (GAAB).

MPŪV esantiems ūkiams gali būti sunkiau laikytis GAAB reikalavimų, nes šiose vietovėse dėl gamtinių kliūčių neretai gaunamas mažesnis derlius, taip pat jose palyginti dažnai gresia krūmynų išsikerojimas ir žemės atskirtis. Be to, MPŪV esantiems ūkiams paprastai skiriama mažesnė bendroji išmoka už hektarą negu kitose vietovėse esantiems ūkiams, atsižvelgiant į mažą šių ūkių užaugintą derlių ankstesniais metais. Todėl ateityje pagal MPŪV politiką reikėtų skirti daugiau kompensacijų tokių regionų ūkininkams, kad šie toliau rūpintųsi žeme, nepaisydami gamtinių kliūčių ir griežtėjančių teisės aktų reikalavimų. Didžiąją dalį išmokų reikia skirti toms vietovėms, kuriose akivaizdžiai būtina tęsti žemės ūkio valdymą ir kuriose gresia didelis pavojus, kad žemė bus naudojama netinkamai arba apleista.

### **Rekomendacijos**

Remiantis atliktu vertinimu, pateikiamos šios rekomendacijos:

- reikia taikyti aiškesnį modelį, siekiant užtikrinti MPŪV priemonės derėjimą su bendrosios išmokos schemos mechanizmais ir tikslais;
- siekiant užtikrinti didesnę objektyvumą ir vietovių palyginamumą, ES ir valstybių narių lygmenimis reikia patikslinti vietovių priskyrimo kitoms MPŪV ir vietovėms, kurioms įtaką daro konkrečios kliūtys, kriterijus;
- siekiant veiksmingiau ir skaidriau įgyvendinti MPŪV politiką, reikia pateikti geresnių rekomendacijų valstybėms narėms dėl kliūčių vertinimo;
- reikia persvarstyti paramos gavėjų atitikties reikalavimams kriterijus, siekiant geriau suderinti šiuos kriterijus su patvirtintais aplinkos apsaugos prioritetais ir konkrečių regionų žemėtvarkos reikalavimais;

- kadangi šiuo metu nustatant išmokų dydžius dažnai laikomasi nusistovėjusios tvarkos, išmokų dydžius reikia persvarstyti siekiant, kad jie geriau atitiktų kliūtis, dėl kurių ūkininkams mokamos kompensacijos;
- reikėtų pagerinti žemės naudojimo ir žemėtvarkos duomenų rinkimo sistemas, įskaitant duomenų rinkimo dažnumą ir atidesnį apleidžiamos žemės ūkio paskirties žemės stebėjimą.