MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS

VADYBOS INSTITUTAS

AUGUSTĖ STONYTĖ

NACIONALINĖS MOKĖJIMO AGENTŪROS KONTROLĖS SISTEMOS ANALIZĖ TIESIOGINĖS PARAMOS ADMINISTRAVIME

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas

Doc. dr. *Ramūnas Vanagas*

VILNIUS

2016

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS

VADYBOS INSTITUTAS

NACIONALINĖS MOKĖJIMO AGENTŪROS KONTROLĖS SISTEMOS ANALIZĖ TIESIOGINĖS PARAMOS ADMINISTRAVIME

Nuolatinių viešojo administravimo studijų magistro baigiamasis darbas

Studijų programa 621N71001

Vadovas

_____doc. dr. *Ramūnas Vanagas*

2016-11-25

Recenzentas

_____

2016

Atliko

_____ stud. A. Stonytė

2016-11-25

VILNIUS

2016

TURINYS

ĮVADAS **8**

1. KONTROLĖS PROCESO DIEGIMAS SKIRTINGAIS FINANSAVIMO LAIKOTARPIAIS **10**

1.1. Kaimo plėtros 2004-2006 m. plano apžvalga ir kontrolės sistemos diegimas 11

1.2. Lietuvos kaimo plėtros 2007-2013 m. programos apžvalga ir nauji kontrolės mechanizmai 14

1.3. 2014-2020 metų laikotarpio apžvalga ir kontrolė skiriant tiesioginę paramą 16

2. NMA VYKDOMOS KONTROLĖS SPECIFIKA SKIRIANT TIESIOGINĘ PARAMĄ **18**

2.1. Tiesioginės paramos nagrinėjimo ir skyrimo teoriniai aspektai 19

2.2. Kontrolės proceso užtikrinimas tiesioginės paramos nagrinėjime 23

2.2.1. Kontrolės užtikrinimas vykdant patikras 25

2.2.2. Kontrolės užtikrinimas neatitikimų nagrinėjime 27

2.3. Kontrolės procesų grįžtamojo ryšio įvertinimas ir sankcijų skyrimas 29

2.4. Naujo kontrolės mechanizmo diegimas siekiant išsiaiškinti galimai neteisėtas sąlygas gaunant paramą 32

3. EMPIRINIS TYRIMAS: KONTROLĖS PROCESŲ UŽTIKRINIMO TYRIMAS SKIRIANT TIESIOGINĘ PARAMĄ NMA **35**

3.1. Tyrimo metodika 35

3.2. Empirinio tyrimo rezultatų analizė 37

3.3. Empirinės dalies išvados 59

3.4. Tyrimo apibendrinimas 61

IŠVADOS **64**

REKOMENDACIJOS **66**

NAUDOTA LITERATŪRA **67**

ANOTACIJA **71**

ANNOTATION **72**

SANTRAUKA **73**

SUMMARY **74**

PRIEDAI **75**

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Patvirtinti tiesioginių išmokų dydžiai už plotus 2015 m.....20
2 lentelė. 2015 m. deklaruotų tiesioginių išmokų statistiniai duomenys.....22
3 lentelė. 2015 m. tiesioginių išmokų statistika (pažeidimų sumos).....31
4 lentelė. Interviu ekspertų kodavimas.....36
5 lentelė. Tiesioginės paramos kaita 2014- 2020 m. laikotarpiu.....37-39
6 lentelė. Tiesioginės paramos nauda pareiškėjams.....40-41
7 lentelė. Efektyvios kontrolės užtikrinimas vykdant patikras.....42-43
8 lentelė. Patikrų skyrimo principas ir neatitikimų identifikavimas.....45-47
9 lentelė. Problemos, su kuriomis susiduria pareiškėjai.....48-50
10 lentelė. Neteisingų deklaruotų duomenų išaiškinimas.....51-52
11 lentelė. Neatitikimai, kurių nagrinėjo metu yra nustatomas neteisingas deklaravimas.....53-55
12 lentelė. Naujo įsakymo vertinimas.....58

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. 2007- 2013 m. programai skirtos paramos lėšos.....14

2 pav. ES tiesioginėms išmokoms skiriama paramos suma 2013- 2015 m., tūkst. eurų.....21

PRIEDŲ SĄRAŠAS

1 priedas. Klausimai ekspertams.....75
2 priedas. Struktūrizuoto interviu klausimų koreliacija su tekstu.....75-78
3 priedas. Struktūrizuoto interviu metu apklaustų ekspertų atsakymai.....78-100

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

BPD- bendrasis programavimo dokumentas

BVP- bendrasis vidaus produktas

BŽŪP- Bendroji žemės ūkio politika

EK- Europos Komisija

ES- Europos Sąjunga

Ha- hektaras

KPP- Lietuvos kaimo plėtros programa

KŽS- kontrolinis žemės sklypas

LR- Lietuvos Respublika

N- neatitikimas

NMA- Nacionalinė mokėjimo agentūra prie LR Žemės ūkio ministerijos

PPAIS- plotinių priemonių administravimo informacinė sistema

SAPARD- specialioji žemės ūkio ir kaimo plėtros programa

VĮ- valstybės įmonė

ŽŪIKVC- žemės ūkio informacijos ir kaimo verslo centras

ŽŪM- LR Žemės ūkio ministerija

ŽŪPD- žemės ūkio paramos departamentas

ĮVADAS

Temos aktualumas ir naujumas. Šiandieninėje visuomenėje žemės ūkio veikla ir jos skatinimas užima svarbią vietą kiekvienoje šalyje. Lietuva yra ne išimtis, nes žemės ūkio sektorius užima dalį bendrojo vidaus produkto taip prisidedant prie ekonomikos skatinimo ir gerinimo. Kadangi Lietuvos žemės ūkio veikla yra priklausoma nuo sezoniškumo ir gamtinių sąlygų, šiai sektoriaus šakai yra reikalinga parama, kuri padėtų išlikti konkurencingais Lietuvos ir užsienio rinkose. Lietuvai tapus Europos Sąjungos (toliau- ES) nare atsirado daugiau galimybių pasinaudoti jos struktūrinių fondų parama ir siekti ekonominės bei socialinės sanglaudos. Šiuo tikslu įkurta Nacionalinė mokėjimo agentūra (toliau- NMA) prie Žemės ūkio ministerijos, kuri administruoja paramos priemones žemės ūkiui, kaimo plėtrai ir žuvininkystei. Jos tikslas skatinti žemės ūkio sektoriaus konkurencingumą, tvarų ūkininkavimą, inovacijų diegimą ir ekonomikos augimą bei darbo vietų kūrimą kaimo vietovėse.

Nuo 1962 m. įgyvendinama ES bendra žemės ūkio politika, kurios tuo metu pradėta skirti parama žemės ūkio sektoriui. Tuo metu pagrindiniai tikslai buvo didinti žemės ūkio srities našumą, kad vartotojai būtų nuolatos aprūpinami maistu ir užtikrinti, kad ES priklausantys ūkininkai pakankamai užsidirbtų pragyvenimui. Nuo 1992 m. pradėtos mokėti tiesioginės pagalbos išmokos, o nuo 2003 m. - pajamų rėmimo išmokos ūkininkams, kada ūkininkai rūpinasi dirbama žeme ir laikosi nustatytų reikalavimų. 2004 m. buvo pradėtos mokėti vienkartinės tiesioginės išmokos pagal turimą žemės ūkio naudmenų plotą, nepriklausomai nuo gaminamos produkcijos pobūdžio.

Kontrolės procesas yra vienas iš svarbiausių aspektų NMA veikloje. Kiekvienu finansiniu laikotarpiu tobulinamas kontrolės procesas ir siekiama, kad parama būtų išmokėta teisingai. Tiesioginių išmokų mokėjimas yra aiškiai apibrėžtas tiesioginių išmokų taisyklėse. Taisyklėse buvo numatytas ir kontrolės principas, nes buvo būtina įdiegti tokius kriterijus, kurių įgyvendinimo metu būtų išmokamos teisėtos išmokos. Kontrolės įgyvendinimas yra svarbus kriterijus, kuris buvo numatytas ES.

Dėl išmokų gavimo kiekvienais metais kreipiasi vis didesnis skaičius pareiškėjų, todėl būtina užtikrinti, kad parama būtų tinkamai kontroliuojama ir atitiktų visus reikalavimus. Šiam tikslui pasiekti vykdomos patikros ir formuojami neatitikimai paraiškose, kuriuos nagrinėja NMA vyr. specialistai.

Paskutiniuoju laikotarpiu, atsiradus naujoms paramos priemonėms, buvo būtina taikyti griežtesnę kontrolę. Taigi šiame darbe pateikta kontrolės proceso analizė, padedanti suvokti šio proceso sudėtingumą ir vientisumą bei jos svarbą skiriant tiesiogines išmokas.

Temos ištirtamas. Bibliografinės literatūros tiek Lietuvoje, tiek užsienyje šia tema yra labai mažai ir ši tema mažai nagrinėta. V. Paulikas ir G. Kazėnas (2012 m.) išleido vadovėlį *Europos Sąjungos Bendroji žemės ūkio politika*, kuriame pristatyta bendroji žemės ūkio politika skirtingais finansavimo laikotarpiais. Lietuvos žemės ūkio sektoriaus efektyvumą analizavo M. Apsmils, T. Belesiantis, J. L. Hougaard, I. Kriščiukaitė straipsnyje *Advanced analysis of efficiency of Lithuanian agricultural sector.*

Methodologies and applications (2015 m.). D. Vidrickienė ir R. Melnikienė išleido vadovėlį *Kaimo politikos evoliucija* (2014 m.), kuriame tirta ES paramos įtaka žemės ūkiui. Dr. I. Kriščiukaitienė, S. Andrikienė, A. Jedik, V. Namiotko analizavo tiesioginių išmokų įtaką Lietuvos žemės ūkiui (2012). R. Vaitiekūnienė tyrinėjo ES paramos įtaką žemės ūkio modernizavimui (2011). Darbe analizuoti teisės aktai, susiję su NMA veikla, tiesioginių išmokų skyrimu ir NMA, Žemės ūkio ministerijos pateikti statistiniai duomenys.

Darbo tikslas- išanalizuoti NMA taikomą pareiškėjų kontrolės procesą, siekiant išaiškinti neteisėto deklaravimo atvejus.

Darbo problema- kiekvienais metais išaiškinama vis daugiau atvejų, kai pareiškėjai pateikia neteisingus duomenis arba nesilaiko prisiimtų įsipareigojimų ir taip siekia gauti didesnes išmokas negu priklauso. Iš to kyla klausimas, kaip NMA specialistai identifikuoja tokius atvejus ir kokiais būdais siekia išvengti pareiškėjų sukčiavimo ir neteisėto ES paramos pasisavinimo?

Tyrimo objektas- NMA taikomos kontrolės procesas skiriant paramą pagal tiesiogines išmokas.

Darbo uždaviniai:

1. Apibūdinti kontrolės proceso kaitą skirtingais finansavimo laikotarpiais;
2. Atlikti tiesioginės paramos nagrinėjimo teorinę analizę;
3. Išanalizuoti, kaip užtikrinama kontrolė išmokant tiesioginę paramą;
4. Išanalizuoti kontrolės proceso grįžtamąjį ryšį;
5. Atlikti NMA vykdomos kontrolės efektyvumo analizę.

Darbo metodai

Literatūros analizė- analizuojami moksliniai straipsniai susiję su ES skiriama parama žemės ūkiui; teisės aktų analizė- nagrinėjami Lietuvos ir ES teisės aktai; statistinių duomenų analizė; aprašomasis metodas; ekspertų vertinimas- standartizuoto interviu metu apklausti NMA vyr. specialistai, kurie dirba tiesioginės paramos administravimo srityje; kokybinė turinio (content) analizė.

Darbo reikšmingumas- atliktas darbas yra taikomojo pobūdžio, todėl atlikta kontrolės procesų analizė, suformuotos išvados ir pateikti pasiūlymai gali pagerinti tiriamosios NMA veiklą siekiant kontrolės efektyvumo ir pareiškėjų neteisėto deklaravimo atvejų sumažinimo.

Darbo struktūra- darbą sudaro įvadas, teorinė dalis, kurioje analizuojamas NMA taikomas kontrolės procesas, metodinėje dalyje apibūdinama tyrimo eiga, pristatomi tyrimo NMA rezultatai. Darbe pateikti 2 paveikslai, 12 lentelių, 3 priedai. Darbo esmė trumpai aprašyta anotacijoje ir santraukoje, kurios pateiktos lietuvių ir anglų kalbomis. Pabaigoje pateikiamos darbą apibendrinančios išvados ir rekomendacijos. Darbo apimtis 74 puslapiai be priedų.

1. KONTROLĖS PROCESO DIEGIMAS SKIRTINGAIS FINANSAVIMO LAIKOTARPIAIS

ES iš Struktūrinių fondų teikia paramą šalims- narėms įvairiose srityse. Struktūrinių fondų pagrindinis tikslas yra padėti spręsti ilgalaikes socialines ir ekonomines problemas. Pačios struktūrinės paramos atsiradimo priežastis yra „didelis atotrūkis tarp turtingiausių ir skurdžiausių ES valstybių narių ir tarp atskirų jų regionų išsivystymo lygio“[1]. Žemės ūkis yra viena iš sričių, kuriai skiriama didelė dalis finansavimo. Į žemės ūkį orientuota kaimo politika sukėlė didelę naštą ES viešojo sektoriaus finansams- „ši našta biudžetui ypač sustiprėjo priėmus naująsias narias, kurios reikalauja lygių išmokų su senosiomis narėmis ir turi didelį agrarinį ūkį“[2]. Todėl buvo svarbu parengti tokią paramos skyrimo politiką, kuri būtų bendra visoms ES šalims.

Parama yra skiriama pagal Bendrąją žemės ūkio politiką (toliau- BŽŪP), kuri yra apibūdinama kaip viena iš svarbiausių ir bangiausių ES politikų ir iki šiol jai yra skiriama didžiausia ES biudžeto dalis[3]. BŽŪP yra užtikrinamos bendros taisyklės visoms ES šalims, o prireikus yra reaguojama į rinkos pokyčius. Be šios politikos atskiros šalys taikytų skirtingas nacionalines politikas, kurios sumažintų konkurencingumą ir vieningumą prekyboje pasauliniu mastu. BŽŪP formuoja ES valstybių narių žemės ūkio ministrai, Europos Komisijos (toliau- EK) žemės ūkio pareigūnai ir Europos žemdirbių interesų atstovai. Žemės ūkio taryba, sudaryta iš ES valstybių narių žemės ūkio ministrų, yra centrinė sprendžiamoji institucija, EK vykdo šios Tarybos priimtus sprendimus[4]. 2013 metais įvyko reforma žemės ūkio politikoje, kurioje sutelktas didžiausias dėmesys yra į[5]:

- ekologiškesnius ūkininkavimo metodus;
- mokslinius tyrimus ir žinių sklaidą;
- sąžiningesnę ūkininkų rėmimo sistemą;
- tvirtesnę ūkininkų poziciją maisto grandinėje.

BŽŪP ir paramos teikimu yra siekiama didesnio ūkininkų konkurencingumo, inovacijų diegimo žemės ūkyje, vidutinių ūkių augimo skatinimo. ES parama suteikia ūkininkams galimybę įsigyti naujos technikos ir modernizuoti ūkius. ES skiriamoms paramoms gauti gali teikti paraiškas tiek smulkūs, tiek vidutiniai, tiek didelių ūkių savininkai ar kooperatyvai, kurie vykdo augalininkystės, gyvulininkystės ar mišrų ūkį. ES parama ne tik padeda našiau vykdyti ūkio veiklą, bet ir prisideda prie naujų darbo vietų

[1] Rita Vaitiekūnienė, „ES paramos įtaka žemės ūkio modernizavimui,“ *Ekonomikos ir vadybos aktualijos* (2011):471.
[2] Dalia Vidickienė ir Rasa Melnikienė, *Kaimo politikos evoliucija* (Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas, 2014), 71.
[3] Vygandas Paulikas ir Gediminas Kazėnas, *Europos Sąjungos Bendroji žemės ūkio politika* (Vilnius: MRU, 2012), 11.
[4] Vygandas Paulikas ir Linas Jonas Gustas, „Agrarinis lobizmas Europos Sąjungoje ir Lietuvoje,“ *Socialinių mokslų studijos* 5, 3 (2013):832.
[5]Europos Sąjunga, *Žemės ūkis*, žiūrėta 2016-10-10, https://europa.eu/european-union/topics/agriculture_lt.

kūrimo kaimo vietovėse, nes yra didinamas darbo našumas ūkiuose. Taigi Europos parama ūkininkams ir kooperatyvams ar žemės ūkio bendrovėms yra naudinga ekonominio sektoriaus plėtimui, užimtumo skatinimui, socialinės gerovės užtikrinimui kaimo vietovėse. Tačiau skiriant finansavimą kiekvienai paramos priemonei yra būtina užtikrinti skaidrumą ir vykdyti kontrolę, kad parama būtų išmokėta teisingai ir sumažinant bet kokio sukčiavimo atvejus. Toliau darbe pateikiama apžvalga, kaip ir pagal kokias paramos priemones buvo ir yra skiriama parama ir kokios taikomos kontrolės formos.

1.1. Kaimo plėtros 2004-2006 m. plano apžvalga ir kontrolės sistemos diegimas

Parama yra skiriama tam tikrais laikotarpiais, kuriais siekiama įgyvendinti iškeltus tikslus, kurie yra suderinti pagal ES nuostatas ir direktyvas. Taip yra nustatoma, kokios programos tam tikru laikotarpiu bus remiamos, kokie nustatomi reikalavimai ir įsipareigojimai laukia pareiškėjų ir koks nustatytas finansavimo dydis bus pagal finansuojamas priemones. Lietuvai pirmiausia buvo skiriamas finansavimas pagal SAPARD, PHARE, ISPA fondus, kurie leido būsimoms šalims- narėms padėti pasiruošti narystei ES ir pradėti įgyvendinti finansinės paramos politiką[6]. SAPARD (Specialioji žemės ūkio ir kaimo plėtros programa (angl. Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development[7]) parama buvo skiriama kaip siekis priartinti šalies ūkio sektorių prie ES žemės ūkio politikos keliamų reikalavimų. Ši parama buvo skiriama negrąžintinai. Siekiant gauti SAPARD paramą buvo privaloma pateikti projektą, kuriame reikėjo atitikti ne tik bendruosius, bet ir specifinius reikalavimų kriterijus. O pareiškėjams neatitinkantiems bent vieno reikalavimo kriterijaus- neteko teisės gauti struktūrinę paramą. Parama pagal SAPARD programą buvo išskirtinė tuo, kad ji buvo skiriama negrąžintinai ir buvo ypač griežtai kontroliuojama, kaip parama yra pasisavinama ir ar naudojama pagal paskirtį. Įdiegti aukšti kontrolės mechanizmai paraiškų priėmimo metu turėjo įtakos, kad 21% projektų buvo atmesti[8] ir neskirtas finansavimas.

Tačiau jau nuo 2004 m., kada Lietuva įstojo į ES, atsivėrė galimybės pasinaudoti finansine parama iš sanglaudos ir struktūrinių fondų[9]. Buvo sudarytos naujos papildomos programos ir priemonės, kuriose galėjo dalyvauti daugiau ūkininkų ir taip siekti paramos ūkio modernizavimui. Gaunant paramą iš ES struktūrinių fondų buvo būtina sukurti kontrolės sistemą, kuri užtikrintų sėkmingą ES skiriamos finansinės paramos pasisavinimą. Kontrolės sistema buvo apibrėžta ir nustatyta ES įvairiais

[6] Jaroslavas Buinauskas, „Regulation of The Control System For European Uninion Financial Support in Lithuania 2004-2006," *Socialinių mokslų studijos* 1, 5 (2010):238.
[7] „The enlargement of the European Union," European Commission, Agriculture and Rural Development, žiūrėta 2016-10-10, http://ec.europa.eu/agriculture/external/enlarge/back/index_en.htm.
[8] Rita Vaitiekūnienė, „ES paramos įtaka žemės ūkio modernizavimui," *Ekonomikos ir vadybos aktualijos* (2011):471.
[9] Jaroslavas Buinauskas, „Regulation of The Control System For European Uninion Financial Support in Lithuania 2004-2006," *Socialinių mokslų studijos* 1, 5 (2010):238.

reguliavimais ir sprendimais, kurie buvo priskirti toliau įgyvendinti Seimui ir Vyriausybei[10]. Naujų programų tikslas buvo tęsti įgytą patirtį paramos administravimo srityje ir įgyvendinti tolygų perėjimą prie naujų kaimo plėtros priemonių. Europos Komisija 2004 m. birželio 18 d. oficialiai patvirtino Bendrąjį programos dokumentą (toliau- BPD). Paraiškos pradėtos rinkti tų pačių metų rugpjūčio mėnesį ir per 2004-2006 metų laikotarpį gauta 2 316 paraiškų, o tai du kartus viršijo paraiškų skaičių per visą SAPARD paramos teikimo laikotarpį[11]. Pareiškėjų aktyvumas siejamas su mažesniais atrankos kriterijų reikalavimais nei jie buvo iškelti SAPARD programoje, didesne informacijos sklaida ir taikomais mažesniais kontrolės kriterijais teikiant paraiškas.

Bendrasis 2004–2006 m. KPP tikslas buvo „didinti žemės ūkio konkurencingumą, kurti galimybes veiklos įvairinimui, skatinti aplinkosaugą, gauti papildomų pajamų, kas pagerintų gyvenimo kokybę ir darbo sąlygas“[12]. Ūkininkams buvo skiriama parama pagal šešias programas, kurios buvo pasirinktos įvertinus Lietuvos žemės ūkio sektorių, kuriam buvo būtinas restruktūrizavimas ir reorganizavimas. Atlikus žemės ūkio sektoriaus analizę, buvo susikoncentruota į tokių problemų sprendimą, kurios turėtų būti išspręstos suteikus paramą pagal naujas programas[13]:

1. **Mažas vidutinis ūkio dydis-** tai reiškia, kad maži ūkiai turi įtakos žemesniam našumui bendrame žemės ūkio sektoriuje;
2. **Mažos pajamos ir pajamų šaltinių nebuvimas-** didelė priklausomybė nuo žemės ūkio, tačiau dėl nedidelių ūkių yra gaunamos mažos pajamos, kas turi įtakos žemo pragyvenimo lygiui kaimo vietovėse;
3. **Technologijų trūkumas pirminės gamybos ir perdirbimo sektoriuje-** naudojamasi pasenusiais gamybos ir perdirbimo procesais, kas turi įtakos produkcijos kokybei ir ES reikalavimų neįgyvendinimu.
4. **Nepakankama socialinė infrastruktūra-** jaunimo nedarbas, mažas užimtumas, žemas išsilavinimas, ūkininkų amžius.
5. **Nepakankama fizinė infrastruktūra-** prasta vandens, nuotekų, kelių, telekomunikacijų infrastruktūra.
6. **Grėsmės aplinkos ir kultūrinio paveldo išsaugojimui-** vienose vietovėse yra per stipriai nualinamos vietovės dėl intensyvaus ūkininkavimo, o kitose vietovėse žemės yra apleidžiamos, kas kelia grėsmę aplinkai ir kultūros vertybėms.

[10] Jaroslavas Buinauskas, „Regulation of The Control System For European Uninion Financial Support in Lithuania 2004-2006,“ *Socialinių mokslų studijos* 1, 5 (2010):238.
[11] Rita Vaitiekūnienė, „ES paramos įtaka žemės ūkio modernizavimui,“ *Ekonomikos ir vadybos aktualijos* (2011):473.
[12] Jurgita Zaleckienė, „Ūkininkų ūkių veiklos diversifikacija kaip kaimo vietovių vystymą skatinanti priemonė,“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 3, 19 (2010):131.
[13] LR Žemės ūkio ministerija „Lietuvos kaimo plėtros 2004- 2006 metų planas“ 2004 m. birželio 11 d. https://www.nma.lt/uploads/files/dir24/dir1/18_0.php. P.90.

Nuo 2004 m. pradėtas skirti finansavimas tiesioginėms išmokoms, kurios „sudaro 60 proc. visų BŽŪP biudžeto išlaidų ir yra viena svarbiausių ES BŽŪP pajamų palaikymo priemonių“[14]. Šia paramos priemone, kaip ir kitomis galėjo pasinaudoti bet kuris Lietuvos gyventojas, ūkininkas, žemės ūkio bendrovės ar kooperatyvai, bendruomenės, mokymo įstaigos, nevyriausybinės organizacijos, privačios įmonės ir pan.[15]. Esamos informacijos maža sklaida, sunkiai išanalizuojamos įgyvendinimo taisyklės ir ilgos atrankos procedūros ir projektų vertinimas turėjo įtakos, kad skiriama parama pasinaudojo santykinai nedidelė Lietuvos gyventojų dalis. Įdiegti kontrolės kriterijai stabdydavo paraiškų nagrinėjimą ir iš pareiškėjų buvo reikalaujama papildomų ir tikslesnių dokumentų dėl ko užsitęsdavo paramos išmokėjimo procesas[16]. Skiriant paramą pagal tiesiogines išmokas buvo įkurti teritoriniai patikrų vietoje skyriai, kurie tikrindavo, kaip pareiškėjai laikosi prisiimtų įsipareigojimų ir ar deklaruoti plotai atitinka realybėje randamus plotus.

Problemos, su kuriomis susidūrė Lietuvos žemės ūkio sektorius nebuvo greitai išsprendžiamos. Reikėjo ilgalaikių programų, kurių finansavimu būtų sprendžiamos pagrindinės problemos. Todėl tiesioginės išmokos tapo ta paramos dalimi, kuria siekiama ilgalaikių tikslų įgyvendinimo. Lietuvoje vyraujantys smulkūs ir vidutiniai ūkiai, kurie rinkoje yra apibūdinami kaip nekonkurencingi, todėl skiriama tiesiogine išmoka buvo siekta žemės ūkio tobulinimo ir modernizavimo[17]. ES struktūrinių fondų skiriamų lėšų dėka buvo sudaromos palankios sąlygos ūkininkams modernizuoti ūkius, didinti konkurencingumą, mažinti gamybos išlaidas.

Bendra žemės ūkio politika orientuojasi į ekonominius ir socialinius šalies aspektus, kurie yra susiję su kaimo vietovėse gyvenančių žmonių gerovės palaikymu. Todėl viena iš svarbiausių priežasčių teikti paramą buvo mažos ir nepastovios ūkininkų pajamos[18]. Taigi naujomis priemonėmis siekta didinti ūkininkų pajamas, aplinkos gerinimo, konkurencingumo didinimo, sunkumų žemės ūkyje sumažinimo, pagalbos suteikimo siekiant atitikti priemonių reikalavimus. Skiriant finansavimą pagal naują programą- tiesiogines išmokas buvo sukurtas naujas kontrolės mechanizmas- patikros vietoje, kurios išsamiau aptartos 2.2.1. skyriuje.

[14] Irena Kriščiukaitienė, et.al „Tiesioginių išmokų įtakos Lietuvos žemės ūkiui įvertinimas taikant AGMEMOD,“ *Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas* (2012):40.
[15] Laima Matulevičiūtė, et. al. „Nacionalinių ir nevyriausybinių veikėjų vaidmuo europiniuose žemės ūkio ir kaimo plėtros procesuose: Lietuvos atvejis,“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 3, 19 (2010):47.
[16] Adolfina Grušienė, „Pagrindiniai veiksniai lemiantys ES Struktūrinių fondų panaudojimo aktyvumą Mažeikių rajone“ *Vadyba* 2, 13 (2008):45-46.
[17] Rita Vaitiekūnienė, „ES paramos įtaka žemės ūkio modernizavimui,“ *Ekonomikos ir vadybos aktualijos* (2011):470.
[18] Vlada Vitunskienė ir Jurgita Baltušienė, „Žemės ūkio subsidijų ir socialinių pašalpų poveikis žemdirbių namų ūkių pajamoms Lietuvoje,“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 4, 32 (2013):73.

1.2. Lietuvos kaimo plėtros 2007-2013 m. programos apžvalga ir nauji kontrolės mechanizmai

Pasibaigus 2004- 2006 metų programai, parama žemės ūkiui buvo skirstoma pagal naują Lietuvos kaimo plėtros (toliau- KPP) 2007- 20013 m. programą. Šioje programoje atsirado daugiau kaip 50 kaimo plėtrai skirtų paramos priemonių ir veiklos sričių. Pagal šią 7 metų programą buvo siekiama stiprinti žemės ūkio konkurencingumą, tvarkyti aplinką ir kraštovaizdį, gerinti kaimo gyventojų gyvenimo sąlygas, didinti užimtumą ir skatinti smulkųjį verslą. Pagal 2015 m. gruodžio 31 d. duomenis, šiai programai įgyvendinti jau skirta 2,286 mlrd. Eurų paramos lėšų[19].

1 pav. 2007- 2013 m. programai skirtos paramos lėšos



Šalt. NMA Lietuvos kaimo plėtros 2007- 2013 m. programa.

Jau planuojant 2007- 2013 metų programą buvo siekiama sumažinti reikalavimus, kad programos priemonėmis pasinaudotų didesnis pareiškėjų skaičius. Sudarytos sąlygos teikti paraiškas supaprastinta tvarka, pradėtos teikti lengvatinės paskolos[20]. 2004-2006 m. finansavimo laikotarpiu ūkiai privalėjo atitikti pelningumo, skolos, vidutinės pelno normos rodiklius, o jau naujuoju 2007-2013 m. laikotarpiu ūkiai turėjo atitikti tik pelningumo ir skolos rodiklius. Dėl šių pakeitimų padidėjo paramos sklaida, parama galėjo pasinaudoti smulkūs ir vidutiniai ūkiai[21]. Taip pat padidėjo investicijos į žemės ūkį ir kaimo vietoves.

Kitos naujos KPP priemonės programos sukurtos atsižvelgus į esamą žemės ūkio sektoriaus situaciją: nedidelę ūkių konkurenciją (Lietuvoje vyrauja maži ir vidutiniai ūkiai ir tik mažą dalį sudaro stambūs ūkiai, kurie gali konkuruoti[22]) ir į problemišką žemės naudojimo situaciją. Netenkinamas žemės dirbimas, pesticidų ir trąšų naudojimas, kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės naikinimas gali ateityje sukelti nepataisomų neigiamų padarinių, todėl naujų priemonių tikslas buvo prevencinis. Siekiant šio tikslo buvo sukurtos tęstinės programos priemonės, kuriomis paramos gavėjai įsipareigoja 5 ar 7 metus

[19] *Lietuvos kaimo plėtros 2007- 2013 m. programa,* Nacionalinė mokėjimo agentūra. Žiūrėta 2016-09-23, https://www.nma.lt/index.php/parama/lietuvos-kaimo-pletros-20072013-m-programa/apie-programa/8742.
[20] Rita Vaitiekūnienė, „ES paramos įtaka žemės ūkio modernizavimui," *Ekonomikos ir vadybos aktualijos* (2011):475.
[21] Valentina Ratkevičienė, „Lietuvos kaimas ekonominės krizės sąlygomis," *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 3, 19 (2010):123.
[22] Vygandas Paulikas ir Linas Jonas Gustas, „Agrarinis lobizmas Europos Sąjungoje ir Lietuvoje," *Socialinių mokslų studijos* 5, 3 (2013):810.

iš eilės deklaruoti tame pačiame plote ir pagal programos nurodytas taisykles pasėlio kodą. Naujomis tęstinėmis programos priemonėmis siekta sumažinti intensyvų žemės dirbimą, apsaugoti dirvožemį ir vandens telkinius nuo teršimo, išsaugoti pievas, biologinę įvairovę ir atkurti kraštovaizdį. Šių programos priemonių įgyvendinimui padidėjo taikomos taisyklės ir reikalavimai siekiant gauti paramą. Todėl kiekvienai priemonei buvos skiriamas didelis dėmesys kaip paramos gavėjai laikosi prisiimtų įsipareigojimų nuvykus į patikras vietoje ir kaip centrinio NMA padalinio specialistai nagrinėja paraiškas ir gautus dokumentus nustatant ir išmokant paramą. 2007- 2013 m. KPP atsirado ne tik naujų priemonių, tačiau šiuo finansavimo laikotarpiu parama buvo teikiama ir pagal ankstesniame laikotarpyje finansuotas programas (tiesioginės išmokos). Trumpas, 2004- 2006 metų laikotarpis nulėmė, kad būtinas ilgalaikis programų tęstinumas norit pasiekti geriausius rezultatus.

Siekiant efektyvesnio kontrolės įgyvendinimo, kad būtų patikrinama, kaip pareiškėjai laikosi įsipareigojimų, buvo atliekamos patikros atsitiktinės atrankos metodu. Tačiau vien toks kontrolės procesas nebuvo efektyvus, todėl nuo 2007 m. NMA įkurta „pasitikėjimo linija“[23]. Anonimiškai nurodytais kontaktais galima buvo teikti bet kokią informaciją, susijusią su pareiškėjų reikalavimų nesilaikymu, neteisėtu žemės deklaravimu ar galimu bet kokio panašaus pobūdžio piktnaudžiavimu ES teikiamas parama. Gauta informacija nedelsiant tikrinama.

Taigi apibendrintai galima teigti, kad laikotarpiai buvo suskirstyti pagal Lietuvos žemės ūkio sektoriaus trūkumus tuo metu. 2007- 2013 metų laikotarpiu atsirado daugiau programos priemonių, dėl kurių išaugo ūkininkų susidomėjimas ir padidėjo teiktų paraiškų skaičius. Paraiškos buvo teikiamos lengviau, NMA specialistai įgijo daugiau patirties nagrinėjant paraiškas, buvo patobulinti administravimo procedūros tvarkos aprašai, sumažinti reikalavimai, siekiant gauti paramą, pateikiama aiškesnė ir lengviau pasiekiama informacija. NMA kasmet priimant vis daugiau paraiškų reikėjo sukurti tokias sistemas, kurių metu būtų nustatomi galimi pažeidimai ir neteisėtas deklaravimas. Patikrų vietoje metu buvo nustatomi tam tikri pažeidimai, kurie analizuojami realiu metu, o specialistai, nagrinėdami paraiškas detalizuoja patikros metu ir kitų bendradarbiaujančių institucijų susistemintus duomenis, taip pat nustato ar deklaruojamiems plotams turima nuosavybė ir laikomasi prisiimtų įsipareigojimų. Tik išanalizavus visus kriterijus yra skiriama ir išmokama parama. Kaip dar viena kontrolės proceso sudedamoji dalis- atsakingų piliečių teikiama anonimiška informacija, kada informuojama NMA apie galimo sukčiavimo ir piktnaudžiavimo atvejus siekiant pasinaudoti ES teikiama parama ir taip siekti didesnės finansinės naudos, kuri prisidėjo prie pačių pareiškėjų kontrolės.

[23] Nacionalinės mokėjimo agentūros direktoriaus įsakymas „Pasitikėjimo linija“ ir kitais būdais asmenų teikiamos informacijos administravimo Nacionalinėje mokėjimo agentūroje prie Žemės ūkio ministerijos tvarkos aprašas,“ NMA, 2009 m. rugsėjo 29 d.

1.3. 2014-2020 metų laikotarpio apžvalga ir kontrolė skiriant tiesioginę paramą

Kaip ir kiekvienu finansavimo laikotarpiu yra siekiama tam tikrų iškeltų tikslų, kurie yra suderinti pagal ES nuostatas ir direktyvas, kas tuo laikotarpiu bus remiama ir kokie įsipareigojimai pareiškėjų laukia. Laikotarpiams yra nustatytas finansavimo dydis pagal finansuojamas priemones. LR Žemės ūkio ministerija nurodė 2014- 2020 m. Kaimo plėtros politikos tikslus, kuriais vadovausis šiuo programavimo laikotarpiu[24]:

- Skatinti žemės ūkio konkurencingumą;
- Užtikrinti tausojantį gamtos išteklių valdymą ir klimato politikos veiksmus;
- Siekti subalansuotos teritorinės kaimo ekonomikos ir bendruomenių plėtros, įskaitant užimtumo kūrimą ir rėmimą;

Kaip ir nuo paramos teikimo pradžios, išlieka pagrindinis tikslas- siekti ūkininkų ūkių konkurencingumo. Tačiau naujuoju finansavimo laikotarpiu kuriamos naujos programos, kuriomis siekiama labiau atkreipti dėmesį į žemės naudojimo intensyvumo sustabdymą, ekstensyvios žemės ūkio politikos skatinimą, gamtos išteklių tausojimą.

2014- 2020 m. laikotarpis yra laikomas paskutiniuoju, kurį finansuoja ES. Po 2020 m. bus finansuojamos tik tęstinės programos (vėliausiai iki 2023 m.). Tiesioginės išmokos yra planuojamos mokėti iki 2020 m. Naujausiu finansavimo laikotarpiu atsirado naujovė tiesioginių išmokų skyrime, nes atsirado naujų paramos priemonių. Viena iš jų- žalinimo išmoka- „tai tiesioginė išmoka už palankesnę aplinkos atžvilgiu žemės ūkio veiklą, mokama pareiškėjams, atitinkantiems žalinimo išmokos reikalavimus“[25]. Žalinimo išmokai gauti reikia siekti pasėlių įvairinimo, daugiamečių pievų išsaugojimo. Taigi naujos programos priemonės finansavimas įrodo, kad šiuo laikotarpiu bus siekiama skatinti ekstensyvų žemės naudojimą, siekti, kad kuo mažiau būtų nualintas dirvožemis. Todėl remiantis BŽŪP 2014- 2020 m. laikotarpiu „kuriamas visapusiškesnis ir integruotas požiūris į <...> teikiamą paramą. <...> sukuriama nauja tiesioginių išmokų sistema, kuri yra tikslingesnė, teisingesnė ir labiau tausojanti aplinką“[26]. Tai reiškia, kad kuriamos naujos taisyklės, o kartu su jomis ir nauji kontrolės mechanizmai, kurie yra įgyvendinami įdiegiant naujoves sistemose, identifikuojant rizikingus paramos gavėjus ir atrenkant pagal nustatytus rodiklius pareiškėjus, kuriems reikalinga ir būtina atlikti patikras.

[24] LR Žemės ūkio ministerija, Kaimo plėtros departamentas, „Kaimo plėtros perspektyvos 2014- 2020 metais.“ 2013 m. rugsėjo 27 d. http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/ES_paramos_ateitis/Komisija_2014-2020/20130927medziaga/Kaimo_pletros_perspektyvos.pdf.

[25] LR Žemės ūkio ministro įsakymas „Dėl paramos už žemės ūkio naudmenas ir kitus plotus bei gyvulius paraiškos ir 2016-2020 metų tiesioginių išmokų administravimo bei kontrolės taisyklių patvirtinimo,“ TAR, žiūrėta 2016 rugsėjo 9 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/36c331009cba11e58fd1fc0b9bba68a7.

[26] „Pirmasis bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) ramstis: II- Tiesioginės išmokos ūkininkams,“ Europos Parlamentas. Žiūrėta 2016 m. rugsėjo 23 d.,http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.5.html.

Paskutiniuoju finansavimo laikotarpiu sukurtos tiesioginių išmokų papildomos priemonės, kada už tą patį turimą deklaruotą žemės ūkio naudmenų plotą yra mokamos papildomos išmokos- išmoka už pirmuosius 30 ha, jaunojo ūkininko išmoka. Šios paramos priemonės skiriasi tuo, kad yra nustatytos vadinamos „lubos“, už kokį didžiausią deklaruotą plotą gali būti mokama išmoka. Išmoka už pirmuosius 30 ha yra remiama daugiausiai už 30 ha plotą, o jaunojo ūkininko išmokai gauti yra galimas didžiausias 90 ha plotas. Taigi sukūrus šias naujas papildomas paramos priemones, buvo būtina tobulinti NMA veikiančią sistemą, kurioje sukurti nauji neatitikimai. Neatitikimai buvo identifikuoti išanalizavus išorinę aplinką ir siekiant nustatyti tokius atvejus, kada dirbtinai yra skaldomos valdos siekiant gauti didesnį finansavimą. Todėl buvo būtina identifikuoti tokius valdų skaldymo atvejus ir sukurti naujus kontrolės mechanizmus, kurie padėtų nustatyti galimo sukčiavimo atvejus siekiant gauti didesnę paramą.

Taigi apibendrintai galima teigti, kad ES kartu su Lietuvos biudžetu siekia padėti ūkininkams sukurti geresnes ūkininkavimo sąlygas, pagerinti pragyvenimo lygį kaimo vietovėse skiriant didesnį finansavimą už tą patį deklaruotą plotą. Tačiau praktikoje pasitaiko atvejų, kada pasinaudojant taisyklių spragomis siekiama piktnaudžiauti skiriama parama. Todėl būtina identifikuoti valdų skaldymo atvejus ir bausti tokius pareiškėjus nemokant paramos už reikalavimus neatitikusias priemones.

ES skiriamos paramos Lietuvos žemės ūkiui naudingumas yra neginčytinas. Parama siekiama ne tik ekonominės ir finansinės naudos, bet ir socialinės naudos: užtikrinti, kad kaimo vietovėse gerėtų gyvenimo kokybės, butų kuriamos naujos darbo vietos, saugoti ir puoselėti kraštovaizdį ir aplinką[27]. Tiesioginės išmokos yra apibūdinama kaip viena iš svarbiausių priemonių BŽŪP, kuriai tenka didžiausi finansiniai ištekliai. Tiesioginės išmokos padeda išlaikyti pajamas, kai rinkose vyksta sudėtingi procesai-produkcijos supirkimo kainų svyravimas. Taip pat stambius ūkius skatina modernizuoti, didinti darbo našumą taip sukuriant didesnę pridėtinę vertę ir prisidedant prie Lietuvos ekonomikos augimo[28]. Būtina finansuoti žemės ūkio sektorių dėl jo priklausomumo nuo sezoniškumo ir klimato sąlygų. Todėl ES ir nacionaline parama yra siekiama padėti išlikti žemės ūkiams ir išvengti bankroto sunkiomis ir neprognozuojamomis sąlygomis. Tačiau siekiant išmokėti paramą, kuri atitiktų keliamus reikalavimus, buvo būtina įdiegti kontrolės mechanizmą NMA. Sistemose analizuojami deklaruoti plotai ir identifikuojami neatitikimai, kuriuos nagrinėja Centinė NMA būstinė. Pareiškėjų patikrinimas patikrų vietoje metu ir „pasitikėjimo linija“ gautų pranešimų tikrinimo metu yra identifikuojami neteisėto deklaravimo atvejai, todėl pareiškėjams yra taikomos atitinkamos sankcijos pagal pažeidimo dydį. Taigi skirtingais finansavimo laikotarpiais NMA reikėjo analizuoti, kokią kontrolę vykdyti pareiškėjų atžvilgiu, kad būtų sumažintas bet koks galimas sukčiavimo atvejis ir pasiekti iškelti tikslai.

[27] Laima Matulevičiūtė, et. al. „Nacionalinių ir nevyriausybinių veikėjų vaidmuo europiniuose žemės ūkio ir kaimo plėtros procesuose: Lietuvos atvejis,“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 3, 19 (2010):47.
[28] Irena Kriščiukaitienė, et.al „Tiesioginių išmokų įtakos Lietuvos žemės ūkiui įvertinimas taikant AGMEMOD,“ *Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas* (2012):8.

2. NMA VYKDOMOS KONTROLĖS SPECIFIKA SKIRIANT TIESIOGINĘ PARAMĄ

Lietuvoje iki įstojimo į ES žemės ūkis susidūrė su dideliais sunkumais. Lietuvos ūkio sektorius susidūrė su istorinėmis kolektyvizavimo pasekmėmis[29]. Nuo nepriklausomybės pradžios iki 1997 m., pagrindinis dėmesys buvo skiriamas privačių ūkininkų ūkių kūrimo skatinimui ir žemės ūkio sektoriaus pritaikymui prie rinkos sąlygų[30]. Lietuvai jau tapus ES nare, pradėtos įgyvendinti ES rekomenduojamos priemonės paramai, kaimo vystymui ir žemės ūkiui. Prasidėjo laikotarpis, kada naujosios priemonės buvo orientuotos į šiuolaikinį agrarinį sektorių ir kaimo, kaip gyvenamosios vietovės vystymą. Nuo 1998 metų prasidėjo „nacionalinės žemės ūkio politikos principų pertvarkymas, priderinant juos prie ES kaimo politikos sampratos“[31]. Kada Lietuva įstojo į ES, buvo pakeista nacionalinė žemės ūkio politika ir prisijungta prie bendros žemės ūkio politikos, kuri buvo nustatyta įvairiais reguliavimais[32]. Tokiu būdu Lietuvos žemės ūkio sektoriuje įvyko perversmas. Lietuvoje buvo nustatyta 3 lygių Struktūrinių fondų valdymo ir administravimo struktūra, kurią sudaro[33]:

1. Vadovaujančioji institucija- LR Finansų ministerija;
2. Tarpinė institucija- LR Žemės ūkio ministerija;
3. Įgyvendinančioji institucija- NMA.

NMA- yra „vienintelė akredituota institucija, administruojanti paramos priemones žemės ūkiui, kaimo plėtrai ir žuvininkystei“[34]. Kaip vienas iš pagrindinių NMA uždavinių yra ne tik administruoti valstybės ir ES paramos lėšas, tačiau ir užtikrinti naudojimo kontrolę. Kadangi tiek iš ES, tiek ir nacionalinio biudžeto yra skiriamos didelės paramos sumos, yra būtina nustatyti, įgyvendinti tokią kontrolės sistemą, kuri sumažintų neteisėtą paramos gavimą ir atitinkamai nubaustų tokius pareiškėjus.

NMA, kaip valstybinė institucija savo veikloje vadovaujasi įvairiomis ES nuostatomis, direktyvomis, Lietuvos teisės aktais, nutarimais. Bendras įstatymas, kuris apibūdina ir apibrėžia NMA veiklą yra LR viešojo administravimo įstatymas. Vadovaujantis 5 straipsnio, 3 dalimi, kurioje apibrėžiamos viešojo administravimo sritys, o viena iš jų „įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė“[35]. Kontrolė viešajame administravime yra labai svarbi, siekiant įvertinti, kaip

[29] M.Gorton and S. Davidona, „Farm Productivity and Efficiency in The CEE Applicant Countries: a Synthesis of Results,“ *Agricultural Economics* 30 (2004):1.
[30] Dalia Vidickienė ir Rasa Melnikienė, *Kaimo politikos evoliucija,* (Vilnius: Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas, 2014),106.
[31] Ten pat, p.106,108.
[32] Mette Asmild, et al. „Advanced Analysis of Efficiency of Lithuanian Agricultural Sector. Methodologies and Applications,“ *Lithuanian Institute of Agrarian Economics* (2015):47.
[33] Rita Vaitiekūnienė, „ES paramos įtaka žemės ūkio modernizavimui,“ *Ekonomikos ir vadybos aktualijos* (2011):476.
[34]Nacionalinė mokėjimo agentūra, *Veiklos sritys.* Žiūrėta 2016-09-23. https://www.nma.lt/index.php/veikla/veiklos-sritys/287.
[35] „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas.“ *Valstybės žinios* 60 (1999).

yra laikomasi priimtų įstatymų ir būtų išvengta bet kokios neteisėtos veiklos įgyvendinant viešojo administravimo įstatymą. Kontrolę NMA padeda įgyvendinti Nacionalinė žemės tarnyba, Žemės ūkio informavimo ir kaimo verslo centras, Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba ir kt.

NMA savo veikloje vadovaujasi teisiniais reguliavimo metodais. Administracinis reguliavimas remiasi administravimo ir kontrolės metodais, kurie yra vykdomi teisės pagrindu. Taigi pati administravimo ar kontrolės veikla turi būti aiškiai reglamentuota įstatymais ir suteikti teisiniai įgaliojimai. Kontrolės funkcija yra labai svarbi ir yra sudedamoji administracinio valdymo sistemos dalis[36]. Kontrolės funkcija yra svarbi tuo, kad yra stebima, kaip laikomasi įstatymų, reguliavimų, reikalavimų ir kokie numatyti tikslai pasiekti. NMA administracinis reguliavimas pasireiškia per specialistų veiksmus administruojant ir nagrinėjant paraiškas ir vykdant kontrolę, kaip yra teikiamos paraiškos ir laikomasi prisiimtų įsipareigojimų nuvykus į patikras vietoje. Visi teisėti veiksmai yra numatyti teisės aktuose ir metodikose. Taigi vykdoma yra pareiškėjų kontrolė, kuria siekiama, kad būtų parama gaunama už turimą deklaruotą plotą, be jokių pažeidimų.

2.1. Tiesioginės paramos nagrinėjimo ir skyrimo teoriniai aspektai

Lietuvai įstojus į ES nuo 2004 m. taikoma vienkartinės tiesioginės išmokos už plotus schema- „tai paramos schema, pagal kurią tiesioginės išmokos mokamos už turimą žemės ūkio naudmenų plotą, nepriklausomai nuo gaminamos produkcijos pobūdžio“[37]. Tiesioginės išmokos suprantamos kaip politikos priemonė, siekianti palaikyti žemės ūkio subjektų pajamas, didinti konkurencingumą ir kurti viešąsias gėrybes[38]. Taip pat sukurti naujas darbo vietas ir sudaryti sąlygas verslo plėtrai regionuose taip siekiant Lietuvos ekonomikos augimo, kuris palaipsniui priartės prie ES vidurkio[39]. Kiekvienais metais norint gauti finansavimą, reikia teikti paraiškas, kuriuose nurodoma už kokį plotą ir pasėlius yra prašoma paramos. Tiesioginės išmokos sulaukia daugiausiai pareiškėjų dėmesio dėl paprastumo teikiant paraiškas ir neįsipareigojimo tam tikram laikui įgyvendinti programas.

Tiesioginę išmoką sudaro[40]:

---

[36]Eimantas Grakauskas, *Agrarinė teisė*, (Vilnius: Vilniaus informacijos centras, 2009),125.

[37] Nacionalinė mokėjimo agentūra, *Tiesioginės išmokos*, žiūrėta 2016-09-23., https://www.nma.lt/index.php/parama/tiesiogines-ismokos/apie-schema/9029.

[38] Lukas Bajarskas, „Tiesioginės paramos įtaka žemės ūkio subjektams,“ *Jaunųjų mokslininkų darbai* 4, 25 (2009):82.

[39] Kristina Karbonskytė, „ES struktūrinė parama verslo plėtrai- regioninės politikos instrumentas,“ *Jaunųjų politologų almanachas* 32 (2004):135.

[40] Nacionalinė mokėjimo agentūra, *Tiesioginės išmokos*, žiūrėta 2016-09-23., https://www.nma.lt/index.php/parama/tiesiogines-ismokos/apie-schema/9029.

• **Pagrindinė tiesioginė išmoka** – išmoka yra mokama už deklaruotą plotą, kuris atitinka paramos teikimo reikalavimus.

• **Išmoka už pirmuosius hektarus** – išmoka, kuri mokama papildomai už deklaruotus pirmus (iki 30 ha) hektarus plotą.

• **Žalinimo išmoka** – išmoka, mokama už palankesnę aplinkos atžvilgiu žemės ūkio veiklą.

• **Išmoka jaunajam ūkininkui** – išmoka, mokama pareiškėjams, kurie einamaisiais metais yra iki 40 metų ir atitinka kitus išmokos jaunajam ūkininkui reikalavimus.

• **Susietoji parama už plotą** – parama, mokama už deklaruotą plotą, kuriame paramos gavėjas augina daržoves (išskyrus bulves) uždarajame (šildomuose šiltnamiuose) ir/ arba atvirajame grunte, taip pat už vaisių, uogų, baltyminių augalų auginimą.

Parama teikiama kiekvienais metais, nesvarbu už kokį plotą yra prašoma paramos. Kiekvienai paramos priemonei yra nustatytas fiksuotas dydis. Skiriama išmoka kiekvienais metais gali skirtis, finansavimą tvirtina ŽŪM. Kaip pavyzdį, kokios yra skiriamos išmokos pagal priemones, 1 lentelėje pateikiami patvirtinti tiesioginių išmokų dydžiai už plotus 2015 m.[41]:

1 lentelė. Patvirtinti tiesioginių išmokų dydžiai už plotus 2015 m.

Išmokos pavadinimas	**Išmokos dydis, Eur/ha**
Pagrindinė tiesioginė išmoka	56,66
Išmoka už pirmuosius hektarus	48.80
Jaunojo ūkininko išmoka	45.82
Žalinimo išmoka	44,89
Susietoji parama už baltyminius augalus	83,47
Susietoji parama už atviro grunto daržoves	324,21
Susietoji parama už vaisius ir uogas	207,36

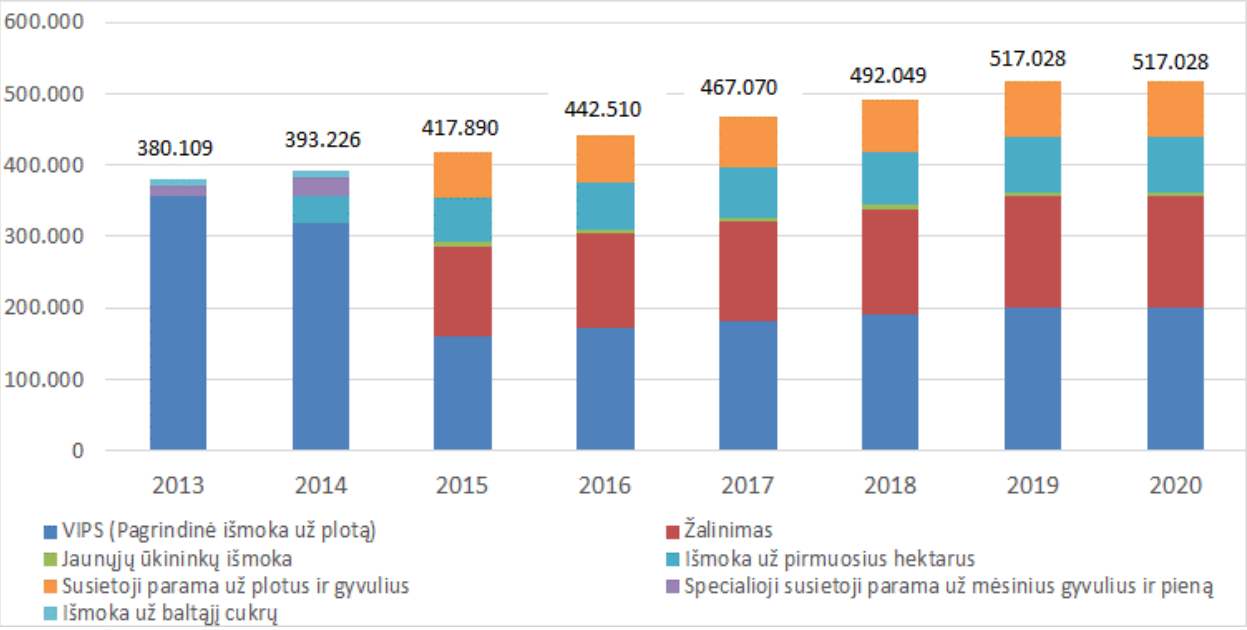
Šalt. Žemės ūkio ministrės įsakymu patvirtinti tiesioginių išmokų dydžiai.

Pagal pateiktos lentelės duomenis, dažniausiai pareiškėjai deklaruodami pasėlius ar pievų plotus, gauna trijų dydžių išmokas- pagrindinę tiesioginę išmoką, išmoką už pirmuosius hektarus ir žalinimo išmoką. Šioms priemonėms reikia mažiausiai atitikti reikalavimų ir auginti neįpareigojančią produkciją žemės ūkyje. Smulkių ūkininkų ūkių rėmimas padeda paramos gavėjams net tuo atveju, kada derlius yra nedidelis, dėl ko sumažėja gaunamų pajamų. Todėl šių išmokų dėka paramos gavėjai gali išlaikyti nuolatines pajamas gaunamas iš žemės ūkio veiklos ir toliau tęsti ūkininkavimą.

Kiekvienais metais vis didėjant susidomėjimu ES teikiama parama, didėja ir paraiškų skaičius. Todėl kiekvienais metais yra skiriamas ir vis didesnis finansavimas. Lentelėje pateikiamos ES tiesioginių išmokų skiriamos sumos 2013- 2020 m., tūkst. eurų[42]:

[41] LR Žemės ūkio ministerija, *Tiesioginė parama 2015- 2020 m*. Žiūrėta 2016-09-24. http://zum.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/tiesiogine-parama-2015-2020-m.
[42] Ten pat.

2 pav. ES tiesioginėms išmokoms skiriamos sumos 2013- 2020 m., tūkst. eurų.



Šalt. Žemės ūkio ministerija- Tiesioginė parama 2015- 2020 m.

Iš pateiktos lentelės statistinių duomenų galima teigti, kad nuo 2013 metų skiriamas finansavimas yra vis didesnis. Nuo 2015 m. atsiradus naujoms programų priemonėms- žalinimo išmokai ir išmokai jauniesiems ūkininkams, skiriamas finansavimas dar labiau padidėjo palyginus su 2014 m. Taigi didėjant pareiškėjų susidomėjimu teikiama parama ir siekiant gauti išmokų iš ES Struktūrinių fondų ir Lietuvos nacionalinio biudžeto (kuris prisideda prie paramos skyrimo 20 %), ir skiriant finansavimą naujoms programos priemonėms, natūralu, kad yra būtina skirti ir vis didesnes paramos sumas kiekvienais metais. Taip pat yra nustatytas ir preliminarus finansavimas artėjančiais metais. Pagal pateiktus lentelės duomenis, parama už tiesiogines išmokas bus skiriama iki 2020 metų, nes kita „BŽŪP reforma įvyks ne vėliau, nei baigsis 2014–2020 m. laikotarpio daugiametė finansinė programa“[43]. Todėl parama nustatoma iki 2020 metų, kada ir baigsis finansinis laikotarpis.

Kaip ir kiekvienais metais NMA pateikia statistiką apie gautų paraiškų skaičių, deklaruotą plotą ir kiek išmokėta paramos lėšų. Kad tiesioginės paramos susidomėjimas yra didelis, pateikiama 2016 m. rugsėjo 15 d. NMA sudaryta 2015 m. tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus statistika, kurioje pateikiami duomenys, kiek pareiškėjų teikia paraiškas dešimtyje Lietuvos apskričių, koks deklaruotas plotas, procentinis skaičius įvertintų paraiškų ir kokia yra išmokėta paramos suma eurais:

[43] „Bendra žemės ūkio politika po 2013 m.“ Europos Parlamentas. Žiūrėta 2016-10-10. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.9.html.

2 lentelė. 2015 m. deklaruotų tiesioginių išmokų statistiniai duomenys.

Apskritis	**Gauta paraiškų, vnt.**	**Deklaruotas plotas, ha**	**Įvertinta paraiškų, proc.**	**Išmokėta suma, EUR**
Alytaus	11 497	143 249,99	99,52	12 605 966,90
Klaipėdos	12 712	234 061,20	99,62	19 447 674,05
Kauno	16 755	404 941,25	99,67	30 424 662,80
Marijampolės	11 443	267 319,50	99,79	20 814 774,67
Panevėžio	13 913	420 322,62	99,71	31 106 392,80
Šiaulių	14 348	470 083,38	99,77	33 967 925,40
Tauragės	12 844	211 995,97	99,71	18 502 040,53
Telšių	10 661	192 217,09	99,78	16 271 690,07
Utenos	15 469	224 396,45	99,59	19 128 008,15
Vilniaus	16 827	251 792,48	99,67	20 696 727,36
Iš viso Lietuvoje	**136 469**	**2 820 379,93**	**99,68**	**222 965 863,00**

Pagal lentelėje pateiktus duomenis galima daryti išvadą, kad iš viso pateikta paraiškų tiesioginėms išmokoms gauti yra 136 469, išmokėta paramos už 222 965 863 eurų ir deklaruotas plotas 2 820 379,93 ha. Nacionalinės žemės tarnybos prie ŽŪM 2015 m. sausio 1 d. pateiktais duomenis Lietuvos bendras plotas yra 6 528 606,88 ha, iš kurių žemės ūkio naudmenų (ariamoji žemė, pievos ir natūralios ganyklos, sodai) plotas 3 467 599,20 ha[44]. Taigi deklaruotas plotas sudaro 0,813 iš viso Lietuvoje esančio žemės ūkio naudmenų ploto. Remiantis šiais 2015 metų duomenis, galima daryti išvadą, kad santykinai didelė dalis žemės ūkio naudmenų yra deklaruojama siekiant gauti ES teikiamą paramą. Paraiškų įvertinimo procentas nėra 100 proc. dėl šių priežasčių:

- pareiškėjas yra miręs ir nėra patikta reikalingų dokumentų valdos perdavimo procedūrai;
- pareiškėjas neatitinka paramos gavimo reikalavimų ir parama nėra iš viso skiriama arba yra sumažinama.

ES skiriama parama prisidėjo prie sėkmingos žemės ūkio raidos, kaimo plėtros ir gyvenimo kokybės gerinimo Lietuvos kaimuose[45]. Skiriant tiesiogines išmokas didesnę naudą gauna stambūs ūkiai, kurie atitinkamai gauna didesnes tiesiogines išmokas, kurios padeda įsitvirtinti rinkoje ir siekti konkurencingumo. Tuo tarpu smulkesniems ūkiams tiesioginės išmokos vos padengia patirtas išlaidas, todėl yra skatinama smulkiuosius ūkius kooperuotis tarpusavyje ir konkuruoti jau su stambesniais ūkiais ne tik Lietuvoje, bet ir ES[46]. Taigi smulkių ūkių gaunamos paramos stambių ūkiu atžvilgiu yra palyginti menkos investiciniu požiūriu.

[44] „Lietuvos Respublikos žemės fondas 2015 m. sausio 1 d.," Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, Valstybės įmonė Valstybės žemės fondas, Vilnius, 2015, https://zis.lt/wp-content/uploads/2015/06/ZF_2015.pdf.
[45] Ina Skurdienė, et.al „ES paramos poveikis Lietuvos kaimo plėtrai ir gyvenimo kokybei," *Kaimo raidos kryptys žinių visuomenėje* 2 (2011):321.
[46] Lukas Bajarskas, „Tiesioginės paramos įtaka žemės ūkio subjektams," *Jaunųjų mokslininkų darbai* 4, 25 (2009):83-84

Taigi apibendrintai galima teigti, kad tiesioginių išmokų gauti siekia pareiškėjai, kuriems šis finansavimas padeda ūkininkauti ir gauti paramą žemės ūkio skatinimui. Didelę dalį pareiškėjų sudaro smulkius ūkius turintys žmonės, kuriems parama labai palengvina gyvenimo sąlygas kaimo vietovėse ir skatina tęsti ūkininkavimą. Didesnius plotus deklaruojantys pareiškėjai gauta parama modernizuoja ūkius ir siekia konkurencingumo ne tik Lietuvos, bet ir pasaulio rinkose. Kadangi paramos sumos dalis skiriama tiek iš ES, tiek ir Lietuvos nacionalinio biudžeto yra didelė, todėl būtina analizuoti, kaip yra užtikrinama kontrolė ir kokių veiksmų yra imamasi identifikuoti neteisėto deklaravimo atvejus ir skirti atitinkamas sankcijas pažeidėjams.

2.2. Kontrolės proceso užtikrinimas tiesioginės paramos nagrinėjime

Dar vienas iš klasikinės vadybos pradininkų H. Teiloras (H. Taylor), siekė surasti geriausią būdą kaip valdyti organizacijas ir pasiekti sėkmę ir kuris suformulavo vadovavimo (administravimo) veiklos etapus į 5 principus[47]: planavimas, organizavimas, vadovavimas, koordinavimas, kontrolė. Taigi kontrolė yra viena iš sudedamųjų bendrųjų valdymo funkcijų dalių, kurios dėka vadovams yra padedama stebėti planavimo, organizavimo, vadovavimo efektyvumą ir analizuojant tiek vidinę, tiek išorinę aplinkas yra nedelsiant reaguojama į aplinkos pokyčius ir taikomi koregavimo veiksmai. Kiekvienas veiklos etapas yra svarbus norint pasiekti užsibrėžtą rezultatą. Tačiau šiuos visus veiksmus atlieka vadovas, suskirstydamas veiklą pavaldiniams. Kaip vieno veiklos etapo principo taikymą tiesioginės paramos administravime išskirta yra kontrolė, kuria siekiama, kad atlikta veikla būtų tikrinama, prižiūrima ir stebima. Taigi kontrolė- „tai sistemingas procesas, užtikrinantis, kad organizacijos numatyti tikslai bus pasiekti“[48]. Apibendrintai galima teigti, kad kontrolė vykdo stebėjimą ir palyginimą, kaip buvo laikomasi iškeltų tikslų ir kokie pasiekti rezultatai. Kontrolė yra reikalinga analizuoti, kaip yra įgyvendinami iškelti tikslai, kaip yra jų laikomasi ir nustačius nukrypimus nuo numatytų tikslų, taip pat kontrolės pagalba yra identifikuojama, ką reikėtų tobulinti ir keisti. Taigi kontrolę galima apibūdinti kaip permanentinį procesą, kurio metu nuolatos vykdoma aplinkos analizė, identifikuojami pavojai ir galimybės, vertinama, kaip organizacijos veikla atitinka normas ir ar tikslingai yra siekiama numatytų tikslų. Kontrolės proceso įgyvendinimui yra reikalingi etapai, kurie užtikrintų atliekamos kontrolės efektyvumą. Robertas J. Mockleris išskiria tokius kontrolės proceso elementus[49]:

- Standartų ir metodų sukūrimas veiklos atlikimo lygiui įvertinti;
- Veiklos atlikto lygio vertinimas;

[47] Ramūnas Vanagas ir Lina Vyšniauskienė, *Vadybos pagrindai.* (Vilnius: MRU, 2012),23.
[48] Algirdas Šalčius, *Organizacijos valdymas* (Vilnius: VU TVM, 2009), 160.
[49] James A. F. Stoner, R. Edward Freeman, Daniel R Gilbert, Jr. „Vadyba“ poligrafija ir informatika 1999 P. 550-551

- Nustatymas, ar veiklos atlikimo lygis atitinka standartus;
- Koregavimo veiksmai.

Pagal šiuos elementus galima teigti, kad kontrolė turi ciklišKumą- pirmiausiai yra suformuluojami uždaviniai ir tikslai, toliau seka veiklos rezultatų analizė ir vertinimas, trečiu etapu tampa palyginimas, kaip pasiekti tikslai atitinka rezultatus ir paskutiniame etape atsiranda pasiūlymai ir galimybės, kaip ateityje siekti pagerinti veiklą. Kontrolės ciklišKumas NMA pasireiškia taip: pirmiausia, yra priimami teisės aktai ir nustatomos taisyklės, kurių turi laikytis kiekvienas pareiškėjas, siekiantis gauti paramą, tai reiškia, kad pirmuoju momentu yra kuriamos taisyklės ir reikalavimai tam, kad būtų užtikrintas planų vykdymas ir kad kontrolė būtų vykdoma kaip numatyta tiksluose; antru punktu yra tikrinama, kaip pareiškėjai laikosi prisiimtų įsipareigojimų ir reikalavimų; trečiu punktu yra sisteminami gauti duomenys ir rezultatai iš atliktų patikrų, taip pat išanalizuojami gauti dokumentai. Tai reiškia, kad tiek pirmu, tiek antru punktu yra visos taisyklės ir reikalavimai taikomi tiesiogiai vykdant darbus, taip pat yra identifikuojama, kaip esama kontrolės veikla yra naudinga organizacijai ir kad veikla nenukryptų nuo numatytų tikslų ir planų[50]; ir paskutiniuoju punktu yra išanalizuojama kokių reikėtų imtis veiksmų, kad būtų užkirstas kelias bet kokiam neteisėtam paramos siekimui. Yra taikomas grįžtamasis ryšys, kada einamųjų metų paraiškos yra baigtos administruoti ir darbai yra atlikti ir galima palyginti gautus rezultatus su numatytaisiais[51]. Paskutinysis punktas išsiskiria tuo, kad tik nuosekliai ir tinkamai atlikus ankstesniuosius punktus, galima priimti teisingesnius sprendimus identifikuojant pavojus ir sukuriant naujas galimybes, kaip reikėtų tuos pavojus pašalinti.

Kontrolė, kaip viena iš bendrųjų valdymo sričių, yra svarbi ir padeda užtikrinti organizacijos veiklos tęstinumą. Kontrole siekiama identifikuoti, kas gali organizacijai sutrukdyti pasiekti nustatytų tikslų. Todėl, kad kontrolė būtų veiksminga, ji turi būti įgyvendinama tinkamu laiku. Tai reiškia, kad būtina identifikuoti tokias sritis, kada kontrolė yra būtina ir identifikuoti naujus atvejus, kada išanalizavus išorinę aplinką ir susidariusią situaciją yra sukuriami nauji kontrolės būdai. Kad kontrolė būtų efektyvi yra būtina sistemingai analizuoti ir įgyvendinti efektyvios kontrolės bruožus, tačiau yra susiduriama su šių kontrolės bruožų įgyvendinimo problema. Yra išskiriami tokie efektyvios kontrolės bruožai: orientacija į rezultatus (aptariama 2.2.1. skyriuje); veiklos atitikimas (aptariama 2.3. skyriuje); kontrolės periodiškumas, lankstumas, paprastumas (aptariama 2.2.2. skyriuje)[52]. Kaip visi šie bruožai yra įgyvendinami NMA analizuojama tolimesniuose skyriuose.

[50] Bičiulaitis, Ramūnas. „Organizacijų vidinės kontrolės sistema ir verslo rizikų valdymas.“ *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 17. (2001):2.
[51] Ten pat, p.2.
[52] Ramūnas Vanagas ir Lina Vyšniauskienė, *Vadybos pagrindai.* (Vilnius: MRU, 2012),159-160.

2.2.1. Kontrolės užtikrinimas vykdant patikras

Kontrolės funkcija NMA yra susiaurinta ir galima taikyti pagal kitokius parametrus. Tai reiškia, kad kontrolė yra vykdoma per pareiškėjų prizmę. Kontrolės proceso metu siekiama organizacijos efektyvumo ir pagrįstų sprendimų priėmimo, kurie pašalintų esamus trūkumus ir reikiama kryptimi nukreiptų tolimesnę organizacijos veiklą[53]. Kiekvienu atveju, kada pareiškėjai teikia paraiškas, yra tikimasi, kad bus laikomasi prisiimtų įsipareigojimų ir reikalavimų. Todėl kontrolės pagalba yra siekiama, kad NMA išmokama parama būtų teisinga ir pareiškėjai nesiektų nesilaikyti reikalavimų, kuriuos prisiėmė. Taigi nustatyti tikslai ir uždaviniai yra paramos gavėjų įsipareigojimų ir reikalavimų įgyvendinimas, o rezultatų analizė- NMA specialistų darbas siekiant išsiaiškinti neteisėto deklaravimo atvejus. Todėl iš karto buvo sukurtas patikrų mechanizmas, kada buvo tikrinama, kaip yra laikomasi taisyklių ir prisiimtų reikalavimų. Tik sukūrus ir išplėtojus „kontrolės metodus ir procedūras, gali sumažėti apgaulių skaičius ir patiriamų nuostolių apimtis“[54]. Tačiau vien taisyklių sukūrimas negali užtikrinti, kad pareiškėjai nedarys pažeidimų, todėl būtina, kad vyktų patikros ir būtų sukuriama tikimybė, kad kažkuriais deklaravimo metais pas kiekvieną pareiškėją gali įvykti patikra.

Pagal pateiktus ankstesnius duomenis galima teigti, kad tiesiogine parama naudojasi daugiausiai pareiškėjų palyginus su kitomis priemonėmis. Kadangi praktikoje gana dažnai pasitaiko neteisėto deklaravimo atvejų- NMA yra įkurtas Kontrolės departamentas, kurį sudaro kontrolės koordinavimo skyrius ir teritoriniai patikrų vietoje skyriai: Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių, Utenos, Vilniaus. Patikros gali būti dviejų tipų ir yra skiriamos į[55]:

Patikrą vietoje – fizinis pareiškėjo ar paramos gavėjo pateiktų duomenų, prisiimtų įsipareigojimų ir dokumentų patikrinimas nuvykus pas pareiškėją.

Nuotolinę patikrą – žemės ūkio naudmenų ar kitų laukų patikra, atliekama pagal palydovinę arba aerofotografinę nuotrauką.

Patikros gali būti skiriamos tiek atsitiktine atranka, tiek rizikos analizės būdu. Tai reiškia, kad paramos gavėjui jau anksčiau buvo nustatyti pažeidimai ir pritaikytos sankcijos, dėl to, atsiranda rizika, kad naujais deklaravimo metais gali pasikartoti pažeidimas, todėl reikalinga dar kartą patikrinti tokį pareiškėją[56]. Taip pat gali būti skiriamos ir užsakomosios patikros, kai reikia patikrinti „pasitikėjimo

[53] Buinauskas, Jaroslavas Regulation of the control system for European Uninio financial support in Lithuania, 2004-2006 Socialinių mokslų studijos, 2010, 1(5). 239

[54] Stacey Mirinaviciene, „Internal Control and Fraud Prevention: Prior Research Analysis,“ *Science & Studies of Accounting & Finance: Problems & Perspectives* 1, 9 (2014):173.

[55] Nacionalinė mokėjimo agentūra, Kontrolė, žiūrėta 2016-10-02, https://www.nma.lt/index.php/parama/tiesiogines-ismokos/kontrole/patikros-vietoje/9036.

[56] LR Žemės ūkio ministro įsakymas „Dėl paramos už žemės ūkio naudmenas ir kitus plotus bei gyvulius paraiškos ir 2016-2020 metų tiesioginių išmokų administravimo bei kontrolės taisyklių patvirtinimo,“ TAR, žiūrėta 2016 rugsėjo 9 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/36c331009cba11e58fd1fc0b9bba68a7.

linija“ gautą informaciją arba nustatomas duomenų trūkumas. „Pasitikėjimo linija“ – „įdiegta (veikianti) sistema, skirta telefonu ir elektroniniu paštu asmenų teikiamiems pranešimams priimti“[57]. „Pasitikėjimo linijai“ pranešimus gali teikti kiekvienas asmuo (įskaitant ir NMA darbuotojus), kurie įtaria, kad pareiškėjai ar paramos gavėjai galimai neteisėtai naudoja ar naudojo Europos Sąjungos ar nacionalinės paramos lėšas. Taip pat „pasitikėjimo linijoje“ galima teikti pranešimus ir apie NMA darbuotojus, kurie vykdo/ vykdė galimai neteisėtą ar neskaidrią veiklą, kuri nėra suderinta su priskirtų funkcijų vykdymu, paramos administravimu, paramos mokėjimu ar kontrole. „Pasitikėjimo linijai“ informaciją galima teikti įvairiais kanalais:

- NMA telefonais;
- Elektroniniu paštu;
- Paštu.

Svarbu paminėti tai, kad visa pateikiama informacija yra konfidenciali ir viešai neskelbtina. Duomenys apie asmenis, kurie pateikė informaciją taip pat yra konfidencialūs, kad būtų užtikrinamas asmenų saugumas[58]. Kiekvieno pareiškėjo deklaruojamus laukus einamaisiais metais būtų sunku patikrinti, nes tokiems veiksmams užtikrinti reikėtų per daug didelių finansinių ir žmogiškųjų išteklių ir tai būtų finansiškai nenaudinga, nes pagrindinis finansavimas turi būti skiriamas paramos išmokėjimui pareiškėjams. Todėl šiuo tikslu, NMA pagelbėja „pasitikėjimo linijai“ teikiami pranešimai. Remiantis NMA statistine informacija, kuri pateikia internetiniame puslapyje, nuo 2016-01-01 „pasitikėjimo linija“ gauta 850 pranešimų. Vadinasi, kaip viena iš kontrolės proceso sudedamųjų dalių „pasitikėjimo linija“ prisideda prie neteisėto ES paramos pasisavinimo ir padeda vykdyti pareiškėjų kontrolę.

ES įpareigoja, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų ūkininkų, kurie teikia paraiškas ir prašo išmokų už plotines priemones. Patikrų vietoje tikslas yra tikrinti deklaruojamus plotus, pasėlių kodus, kaip paramos gavėjas laikosi įsipareigojimų, prievolių, tikrinami dokumentai. Patikrų vietoje nėra privaloma iš anksto pranešti paramos gavėjui apie planuojamas patikras, kad nebūtų pašalinami esami trūkumai. Tačiau, kada yra reikalinga patikrinti įvairius dokumentus, ar deklaruojamus gyvulius- paramos gavėjai yra iš anksto informuojami. Atlikus patikrą yra parengiama patikros vietoje ataskaita ir pateikiami rezultatai. Patikras galima apskųsti NMA direktoriui raštu per 15 darbo dienų nuo pranešimo gavimo dienos. Apie patikros rezultatus pareiškėjai yra informuojami atskiru pranešimu „apie patikros vietoje / nuotolinės patikros metu nustatytus neatitikimus, kurioje pateikiama ataskaita, kas buvo tikrinama patikros metu ir kokie patikros rezultatai.

Nuotolinę patikrą atlieka Valstybės įmonė Žemės ūkio informacijos ir kaimo verslo centras, kuris palygina deklaruotus kontrolinių žemės sklypų (toliau- KŽS) duomenis su „einamųjų metų

[57] Nacionalinės mokėjimo agentūros direktoriaus įsakymas „Pasitikėjimo linija“ ir kitais būdais asmenų teikiamos informacijos administravimo Nacionalinėje mokėjimo agentūroje prie Žemės ūkio ministerijos tvarkos aprašas,“ NMA, 2009 m. rugsėjo 29 d.
[58] Ten pat.

ortofotografinę medžiaga arba labai aukštos skiriamosios gebos palydovinių vaizdų informacija“[59]. Pagal gautą informaciją matomas yra netinkamas paramai plotas, už kurį paramos gavėjas negali prašyti paramos, todėl ŽŪIKVC remdamasis gauta informacija nurodo, koks yra netinkamas paramai plotas. KŽS ribos yra tikslinamos po patikros arba kada yra gaunama naujausia ortofotografinė medžiaga ar palydovinė informacija. Taigi vykdyti kontrolę NMA padeda ir kitos valstybinės institucijos, kurių dėka yra gaunama informacija, ar taikyti sankcijas ir ar laikomasi nustatytų reikalavimų.

Taigi apibendrintai galima teigti, kad siekiant išvengti neteisėto deklaravimo atvejų ir neteisėto paramos gavimo yra būtinos patikros. Jų pagalba yra nustatomi pažeidėjai ir paramos suma yra sumažinama pagal nustatytą pažeidimo pobūdį. Kadangi kiekvienais metais NMA privalo patikrinti ne mažiau 5 proc. pareiškėjų ir atrankos yra vykdomos arba atsitiktine atranka, arba įvertinus rizikos faktorius, yra didelė tikimybė, kad kažkuriais deklaravimo metais patikra bus įvykdyta pas beveik kiekvieną pareiškėją bent po kartą, o pas kitus ir po kelis kartus. Kontrolė yra vykdoma ne tik NMA patikrų vietoje metu, bet ir „pasitikėjimo linijos“ gautų pranešimų tikrinimu ir kitų bendradarbiaujančių institucijų - ŽŪIKVC atliekamų nuotolinių patikrų metu. Per kontrolės vykdymą atliekant patikras galima identifikuoti orientaciją į rezultatus kaip vieną iš efektyvios kontrolės bruožų. NMA yra svarbiausia atitikti ES nustatytą ne mažesnį nei 5 proc. turimų atlikti patikrų skaičių, tačiau tai sudaro dalį visos orientacijos į bendrą NMA rezultatą. Kontrolė tik prisideda prie galutinio tikslo siekimo- paramos išmokėjimo, tačiau pati NMA siekia, kad pareiškėjai laikytųsi prisiimtų įsipareigojimų, o patikrų vykdymas yra kaip prevencinė priemonė.

2.2.2. Kontrolės užtikrinimas neatitikimų nagrinėjime

NMA specialistų veiksmai yra teisiškai reglamentuoti ir veikloje vadovaujamasi įvairiais teisės aktais, nutarimais ir įsakymais. Pareiškėjams visos taisyklės ir reikalavimai toms programoms, kuriuose jie dalyvauja yra imperatyvūs- privalomi įvykdyti. Pagrindinis teisės aktas, kuriuo vadovaujasi specialistai yra „Paramos už žemės ūkio naudmenas ir kitus plotus bei gyvulius paraiškos ir 2016- 2020 metų tiesioginių išmokų administravimo bei kontrolės taisyklės“[60]. Todėl NMA taikoma kontrolė, tai „visuma atitinkamo poveikio priemonių, kuriomis siekiama užtikrinti<...> veiksmų teisėtumą“[61]. Kiekvienu skirtingu atveju nagrinėjant paraiškas yra susiduriama su įvairiais pažeidimais, kada reikia

[59] LR Žemės ūkio ministro įsakymas „Dėl paramos už žemės ūkio naudmenas ir kitus plotus bei gyvulius paraiškos ir 2016-2020 metų tiesioginių išmokų administravimo bei kontrolės taisyklių patvirtinimo,“ TAR, žiūrėta 2016 rugsėjo 9 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/36c331009cba11e58fd1fc0b9bba68a7.

[60] Ten pat.

[61] Ieva Deviatnikovaitė ir Remigijus Kalašnykas, „Kategorijų kontrolė, valdžia ir socialinės technologijos turiningųjų požymių ypatumai teisėtumo užtikrinimo aplinkoje,“ *Jurisprudencija, mokslo darbai* (2007):86.

taikyti skirtingus teisės aktus, įstatymus priklausant nuo identifikuotų pažeidimų, neatitikimų nustatymo ar atliktos patikros.

Pirmiausia, kada pareiškėjai pateikia paraiškas, duomenys yra importuojami į „Plotinių priemonių administravimo informacinę sistemą“ (toliau – PPAIS)[62]. Sistemoje yra atliekamas sutikrinimas, kuriuo metu identifikuojami neatitikimai, kurie nustatomi pagal neteisingą deklaravimą arba reikalingą administracinį patikrinimą, norit išmokėti paramą. Neatitikimų apibūdinimas ir administravimo eiga yra aprašyta metodikoje. Apie kiekvieną neatitikimą galima išsamiai pasiskaityti NMA internetiniame puslapyje- paraiškose nustatytų neatitikimų patikrinimų aprašyme.

Paraiškų administravimo metu yra atsižvelgiama į tokius kriterijus:

- Ar paraiškoje nustatytas neatitikimas;
- Ar paraiškoje pritaikyta sankcija;
- Ar atlikta paraiška yra pozityvi/ nepozityvi;
- Ar nustatytas viršdeklaravimo atvejis;
- Ar gauta dokumentų iš kitų institucijų ar pareiškėjo.

Tik įvertinus visus duomenis ir gautus dokumentus, paraiška baigiama administruoti ir perduodama patvirtinti antram vertintojui, kuris patikrina, ar visi veiksmai buvo tinkamai atlikti, kad parama būtų teisingai išmokėta. Taigi kontrolė yra vykdoma ir per pačių specialistų atliekamą darbą, kad būtų išvengta klaidų išmokant paramą.

Siekiant, kad būtų užtikrinami viešieji ir privatūs interesai, visi NMA specialistai deklaruoja viešuosius ir privačius interesus ir nurodo, ar tarp pareiškėjų, siekiančių gauti paramos yra artimų asmenų- „valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens sutuoktinis, sugyventinis, partneris, kai partnerystė įregistruota įstatymų nustatyta tvarka (toliau – partneris), taip pat jų tėvai (įtėviai), vaikai (įvaikiai), broliai (įbroliai), seserys (įseserės), seneliai, vaikaičiai ir jų sutuoktiniai, sugyventiniai ar partneriai“[63]. Įvertinus galimą viešųjų ir privačių interesų konfliktą, NMA specialistams nėra skiriamas administruoti tas rajonas, kuriam priklauso jam artimi asmenys.

Taigi apibendrintai galima teigti, kad kontrolė yra vykdoma ne tik atliekant patikras ir nustatant tam tikrus pažeidimus. Tačiau taip pat kontrolę vykdo ir NMA specialistai, kurie nagrinėja sistemos suformuotus neatitikimus, iš bendradarbiaujančių organizacijų gautus duomenis apie nustatytus veiklos pažeidimus arba pačių pareiškėjų gautus dokumentus ir prašymus, kurie turi įtakos išmokamai paramos sumai gauti. Taigi kontrolė yra vykdoma tinkamu laiku ir periodiškumu- tai reiškia, kad kontrolė atitinka

[62]Išsamus paramos administravimo chemos aprašymas, žiūrėta 2016-10-15, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjvr6KA3PXFhSwKHfv0DssQFgghMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.nma.lt%2Fuploads%2Ffiles%2Fdir584%2Fdir29%2Fdir1%2F11_0.php&usg=AFQjCNGF_Pzh0ev5-yKp8p7R-dDG_HfpzQ.

[63] „Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas,“ *Valstybės žinios* 67, 1997 (2016).

kontrolės efektyvumo kriterijų, nes kiekvienais paraiškų teikimo metais yra nagrinėjami nauji neatitikimai, dokumentai, vykdomos patikros. Daugėjant pareiškėjų ir atsirandant naujoms programoms yra būtina nustatyti naujus kontrolės kriterijus, kuriais remiantis būtų kiek įmanoma labiau užtikrintas teisingas paramos išmokėjimas pareiškėjams, todėl kontrolė yra apibūdinama kaip lanksti, nes prisitaiko prie pokyčių, kada ES ar ŽŪM nustato tam tikrus pakeitimus neatitikimų nagrinėjime ar patikrų vykdyme. Taip pat šiame skyriuje galima pritaikyti kontrolės efektyvumo bruožą- tai yra paprastumą. Remiantis įvairiais teisės aktais yra sudaromos metodikos, kaip reikėtų nagrinėti paraiškas, atlikti patikras, paprašyti tam tikrų dokumentų iš pareiškėjų. Todėl lankstumas ir paprastumas padeda greičiau išnagrinėti paraiškas ir tiksliau jas įgyvendinti.

2.3. Kontrolės procesų grįžtamojo ryšio įvertinimas ir sankcijų skyrimas

Vykdomą kontrolę norint įvertinti yra būtina imtis konkrečių kontrolės veiksmų. Taikoma vidinės kontrolės sistema kiekvienoje organizacijoje yra skirtinga, atsižvelgiant į jų poreikių įvairovę[64]. Todėl NMA specialistams atlikus patikras ir išnagrinėjus gautus dokumentus, galima nustatyti, kokie yra dažniausiai pasitaikantys sukčiavimo būdai, tai sukuriant pareiškėjų rizikos kriterijus ir iš bendros gautos informacijos einamaisiais metais yra nustatomas, koks yra pažeidėjų procentinis dydis lyginant su visomis gautomis paraiškomis.

Visi specialistų veiksmai yra suderinti ir patvirtinti vadovybės, kad būtų įgyvendintos ES direktyvos ir nuostatos[65]. Pažeidimus nustatyti gali bet kuris NMA specialistas, kuris vykdo administravimo, kontrolės ar audito funkcijas. Taip pat gali būti gaunama informacija ir iš kitų valstybinių institucijų tokių kaip ŽŪM, Valstybės kontrolės, Europos Komisijos, Europos Audito Rūmų, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos ir kitų institucijų. Pažeidimus nagrinėja ir tiria NMA ir ŽŪM. Taip pat tiriant pažeidimus gali būti iškviestas ir paramos gavėjas, kuriam nustatytas pažeidimas. NMA „nustačius pažeidimą, kurio suma yra lygi arba viršija 10 000 eurų, apie jį pranešama Europos Komisijos Europos kovos su sukčiavimu tarnybai (OLAF) [66]“. Apie tokio pažeidimo sumas ir galimą nusikalstamą veiką taip pat yra informuojama Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos. Kiekvienas paramos gavėjas, kuris pateikia paraišką, pasirašo, kad susipažino su taisyklėmis ir patvirtina dokumentą parašu. Visa informacija, kaip galima būtų

[64] Lukas Giriūnas, „Evaluation of Condition of Internal Control System in The Company“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 1, 14 (2009):103.
[65] Rasa Kanapickienė, „Vidaus kontrolės priemonių taikymas įmonės apskaitos politikoje,“ *Apskaitos ir finansų mokslas ir studijos: problemos ir perspektyvos: mokslo žurnalas* 1, 8 (2012):90.
[66] Nacionalinė mokėjimo agentūra, Kontrolė, žiūrėta 2016-10-02. https://www.nma.lt/index.php/parama/tiesiogines-ismokos/kontrole/patikros-vietoje/9036.

išvengti pažeidimų yra patalpinta NMA internetiniame puslapyje. Taip pat yra suteikiama informacija nurodytais kontaktais. Todėl galima teigti, kad pareiškėjas prieš nustatant pažeidimą turėjo visas galimybes išvengti pažeidimų arba atsiradus pažeidimui iš karto informuoti apie susidariusią situaciją NMA, kad nebūtų taikomos griežtos sankcijos, išskyrus LR Civiliniame kodekso 6.212 straipsnyje nustatytus nenugalimos jėgos arba (force majeure) atvejus. NMA išskiriami tokios nenugalimos jėgos aplinkybės, į kurias gali būti atsižvelgta:

- pareiškėjo mirtis;
- ilgalaikis profesinis nepajėgumas;
- stichinė nelaimė, padariusi stiprų poveikį žemės valdai.

Kontrolei įgyvendinti reikia, kad ji būtų nuolatinė sudedamoji veiklos dalis, kurioje būtų pateikiami ir įgyvendinami sprendimai ir būtų nustatoma vertė ir grįžtamasis ryšys[67]. Todėl NMA išaiškinusi neteisėto deklaravimo atvejus ir atsižvelgusi, ar nėra nenugalimos jėgos atvejų, **n**ustato pažeidimą, kada paramos gavėjui gali būti taikomos tokios ES ir LR teisės aktuose numatytos sankcijos[68]**:**

- paramos sumažinimas;
- paramos teikimo sustabdymas arba nutraukimas;
- sutarties nutraukimas ir (arba) reikalavimas grąžinti visą ar dalį sumokėtos paramos;
- apribojimas teikti paraiškas;
- kitos poveikio priemonės.

Kiekvieno pažeidimo mastas ir sunkumas yra apibrėžtas įstatymais ir kiekvienu atveju jis yra skirtingas. Sankcijų dydis priklauso nuo pažeidimo ploto, sunkumo, masto ir pakartotinumo. Remiantis šiais kriterijais sistema automatiškai apskaičiuoja pažeidimo sumas, pagal kurias remiantis yra parengiamas skolos sprendimas.

Tiesioginės išmokos už pasėlius sudaro didžiąją dalį nustatytų pažeidimų todėl, kad šia parama naudojasi daugiausiai pareiškėjų ir deklaruotas plotas yra didžiausias. Pagal 2014 m. sausio 2 d. pateiktus duomenis[69] pateikiama informacija pagal priemonę-tiesioginės išmokos už pasėlius:

[67] Lubov Khudoliy and Victoria Voitsekhivska, „Control As an Effective Implementation of The National Target Program," *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development* 1 (2015):61.
[68] LR Žemės ūkio ministro įsakymas „Dėl paramos už žemės ūkio naudmenas ir kitus plotus bei gyvulius paraiškos ir 2016-2020 metų tiesioginių išmokų administravimo bei kontrolės taisyklių patvirtinimo," TAR, žiūrėta 2016 rugsėjo 9 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/36c331009cba11e58fd1fc0b9bba68a7.
[69] „Pažeidimai ir jų priežastys: 2007- 2013 m. programavimo laikotarpio apžvalga" Nacionalinė mokėjimo agentūra. https://www.nma.lt/uploads/files/dir746/dir37/dir1/14_0.php.

3 lentelė. 2015 m. tiesioginių išmokų statistika (pažeidimų sumos).

Patvirtinta/ autorizuota paramos suma, Lt	Išmokėta paramos suma, Lt	Pažeidimų suma, Lt	Proc. (pažeidimų suma/ patvirtintos paramos suma)
6 073 815 032	6 059 423 682	93 119 864	1,5

Šalt. NMA „Pažeidimai ir jų priežastys: 2007- 2013 m. programavimo laikotarpio apžvalga“

Remiantis 3 lentele galima daryti išvadą, jog yra susigrąžinama 1,5 proc išmokėtos paramos sumos. Vadinasi, NMA įdiegtas kontrolės procesas veikia, nes kiekvienais metais yra nustatomi pažeidimai, tačiau realią situaciją, kokie galėtų būti nustatomi pažeidimai, identifikuoti yra labai sunku ir tai būtų per didelė finansinė našta.

Efektyvi vidaus kontrolė leidžia organizacijai ne tik pasiekti numatytų tikslų, bet ir numatyti galimas perspektyvas ir padeda numatyti galimus pavojus ir rizikas, kad būtų laiku suvaldytas bet koks nukrypimas nuo tikslų[70]. Kadangi tiek patikrų metu, tiek nagrinėjant neatitikimus yra renkama ir analizuojama informacija pagal pareiškėjams nustatytus pažeidimus ir pritaikytas sankcijas, NMA išskiria rizikingus paramos gavėjus, į kuriuos yra atkreipiamas didesnis dėmesys palyginus su kitais gavėjais atrenkant tiek nuotolinėms patikroms, tiek patikroms vietoje[71]:

- Deklaravę valstybinę žemę- valstybinės žemės subnuoma yra draudžiama, todėl yra atkreipiamas didelis dėmesys, ar nėra pernuomojama valstybinė žemės kitiems paramos gavėjams. Informacija yra tikrinama su VĮ Registrų centru.
- Kada pareiškėjai nori keisti ganyklų ar daugiamečių pievų kodus į ariamos žemės pasėlių kodus. Vadinasi bandoma siekti gauti didesnės paramos siekiant įvairinti pasėlius. Todėl būtina patikrinti, kokie pasėlių kodai yra realiai deklaruotuose plotuose.
- Laukai su pažeidimais deklaruoti kitų asmenų nei praėjusiais metais. Vadinasi pareiškėjas perleidžia dalį savo žemės kitam pareiškėjui siekiant išvengti pakartotinio patikrinimo.
- Pareiškėjai, kurie yra deklaravę tik pievas. Tai reiškia, kad galimai paramą siekia gauti neaktyvus ūkininkas, todėl labai svarbu patikrinti, kaip tokie pareiškėjai laikosi įsipareigojimo nušienauti pievas.
- Deklaruoti laukai randasi skirtinguose rajonuose.
- Baigėsi ilgalaikės sankcijos. Tai reiškia, kad NMA buvo nustačiusi rimtus pažeidimus, todėl pareiškėjui buvo pritaikytos ilgalaikės sankcijos nemokėti paramos kelis metus. Vadinasi reikia patikrinti, kaip naujai pateikta paraiška atitinka keliamus reikalavimus ir ar pareiškėjas dar priklauso rizikos grupei.

[70] Kanapickienė, Rasa, ir Monika Razmutė. „Įmonės vidaus kontrolės vertinimas.“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 2, 15 (2009):76.
[71] „Pažeidimai ir jų priežastys: 2007- 2013 m. programavimo laikotarpio apžvalga“ Nacionalinė mokėjimo agentūra. https://www.nma.lt/uploads/files/dir746/dir37/dir1/14_0.php.

- Praėjusiais metais nustatyti didžiausi nenušienauti plotai. Šis rizikos faktorius siejasi su kitu rizikos faktoriumi- kada yra deklaruojamos tik pievos. Taigi kadangi ankstesniaisiais metais buvo nustatytas pievų nenušienavimo pažeidimas, būtina patikrinti, kaip laikomasi šio įsipareigojimo naujais deklaravimo metais.

Taigi apibendrintai galima teigti, kad NMA yra išanalizavusi, kokie yra dažniausiai pasitaikantys pažeidimai ir kas turi įtakos pažeidimų atsiradimui. Taip pat yra išskiriami ir rizikingi paramos gavėjai, kuriems skiriamas didesnis dėmesys nei kitiems pareiškėjams, nes jie atitinka tokius kriterijus, kada gali būti siekiama paramos neleistinais būdais. Žinoma yra tikrinami visi pareiškėjai atsitiktinės atrankos būdu, kad visais atvejais būtų išvengta neteisėto deklaravimo ir ES paramos pasisavinimo. Taigi šiame skyriuje išanalizuotas kitas kontrolės efektyvumo bruožas- veiklos atitikimas, vadinasi yra nustatoma, kokiems pareiškėjams yra reikalinga atlikti patikras ir atsiųsti dokumentus teisingam paramos išmokėjimui. Tačiau nustatant rizikingus pareiškėjus dar nėra identifikuojami visi galimi pažeidėjai, todėl yra palikta galimybė pranešti apie pažeidėjus „pasitikėjimo linija“ gavus pranešimą arba kita dalis gali patekti tarp 5 proc. paraiškų, kurioms atsitiktine tvarka yra atliekamos patikros. Pažeidimų nustatymas ir apskaičiuotas 1,5 proc. rodo, kad pasiteisina kontrolės mechanizmai, tačiau visų galimų neteisėto deklaravimo atvejų nustatyti yra sunku, nes tokiu atveju reikėtų skirti didelius finansinius ir žmogiškuosius išteklius.

2.4. Naujo kontrolės mechanizmo diegimas siekiant išsiaiškinti galimai neteisėtas sąlygas gaunant paramą

Skirtingais finansavimo laikotarpiais buvo koreguojama kontrolė pareiškėjų atžvilgiu. Kontrolės sistema buvo tobulinama taip, kad leistų vykdyti veiklą efektyviai ir kad būtų įgyvendinti numatyti tikslai ir užduotys[72]. Todėl buvo būtina parengti tokias sistemos ir tuo pačiu kontrolės tobulinimo dalis, kad būtų teisingai įvertinami gauti duomenys, identifikuojamos silpnosios vietos, tai yra, rizikingų paramos gavėjų sąrašas, dažniausi nustatyti pažeidimai ir tik išanalizavus tokius duomenis turi būti numatomos tobulinimo kryptys. Įvertinti esamos kontrolės būklę padeda išorinis auditas, kuris analizuoja turimą informaciją ir efektyvumą[73]. Todėl atsižvelgiant į audito pastabas ir išanalizavus naujus pareiškėjų sukčiavimo atvejus dėl galimo valdų skaldymo ŽŪM parengė naują įsakymą, kuriuo remiantis yra bandoma identifikuoti tokius pažeidėjus.

[72] Lukas Giriūnas, „Evaluation of Condition of Internal Control System in The Company“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 1, 14 (2009):103

[73] Kanapickienė, Rasa, ir Monika Razmutė. „Įmonės vidaus kontrolės vertinimas.“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 2, 15 (2009):76.

Atsižvelgdama ir siekdama užkirsti kelią neteisėtam paramos gavimui nauju 2014- 2020 m. finansavimo laikotarpiu, ŽŪM 2016 m. rugsėjo 28 d. parengė įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos priemones, nustatymo metodikos patvirtinimo“. Ši metodika išskyrė galimai neteisėtų sąlygų rizikos kriterijus- „paramos už žemės ūkio naudmenas ir kitus plotus bei gyvulius paraiškos vertinimo dėl pareiškėjo sukurtų galimai neteisėtų sąlygų siekiant gauti paramą požymis“[74], kuriais remiantis yra išaiškinamas pareiškėjų ar paramos gavėjų galimas neteisėtų sąlygų sukūrimas siekiant gauti didesnes išmokas pagal priemones. Remiantis ir įgyvendinant šį naują įsakymą yra analizuojamos galimai neteisėtos sąlygos- „fizinių arba juridinių asmenų tarpusavyje ir (arba) su trečiaisiais asmenimis sąmoningai derinamos sąlygos, kuriomis gali būti siekiama įgyti paramos tikslams prieštaraujantį pranašumą“[75]. Taigi analizuojant paraiškas pagal jose nustatytus neatitikimus yra pateikiami rizikos kriterijų nustatymo principai, kuriais remiantis yra identifikuojami galimi pažeidėjai. Paraiškos yra analizuojamos pagal NMA turimus duomenis, kitų institucijų pateiktais papildomais dokumentais, jei trūksta informacijos, galimas pareiškėjų užklausimas dėl papildomos informacijos. Informacija yra analizuojama 3 etapais. Pirmame etape, yra analizuojama fizinio ar juridinio asmens ryšiai su kitais pareiškėjais ir kurie yra susiję:[76] **geografiniais ryšiais** (sutampa kontaktiniai duomenys); **ekonominiais ryšiais** (sutampa banko sąskaitos numeris); **funkciniais ryšiais** (sutampa deklaruotų pasėlių kultūros ir/ arba vykdomos žemės ūkio veiklos pobūdis); ir **kitais ryšiais (**sutampa valdos įregistravimo ir atnaujinimo datos, pareiškėjų pavardės turi tą pačią šaknį, organizacijos pavadinime yra besikartojantis dėmuo). Jeigu pareiškėjas atitinka nors vieną iš išvardintų keturių kriterijų, toliau yra atliekama detali pareiškėjų analizė pagal išskiriamus pagrindinius 5 rizikos kriterijus[77]:

1 kriterijus- tikrinami susiję asmenys, partnerinės įmonės (sutampa įmonių savininkai, ar fiziniai asmenys yra susiję artimais giminystės ar svainystės ryšiais, kaip tai nurodyta PVM įstatymo 2 straipsnio 31 dalies 1, 2, 3 punktuose);

2 kriterijus- tikrinama pareiškėjų produkcijos realizacija/ komercinė veikla;

3 kriterijus- tikrinama, ar sutampa pareiškėjų sandėliavimo arba produkcijos saugojimo vietos.

4 kriterijus- pagal deklaruotų žemėlapių plotus nustatomas valdos padidinimas arba sumažinamas (NMA paraiškoje suformuojamas 57N arba 60N);

5 kriterijus- tikrinamas veiklos tęstinumas tęstinėse programose (netaikomas tiesioginėms išmokoms).

[74] LR Žemės ūkio ministro įsakymas „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014-2020 metų programos priemones, nustatymo metodikos patvirtinimo.“ TAR. Žiūrėta 2016-11-05. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c738fa50856511e6b969d7ae07280e89.
[75] Ten pat.
[76] Ten pat.
[77] Ten pat.

Jeigu yra identifikuojama, kad paraiška atitinka būtinai 1 ir 2 kriterijų ir bet kurį iš kitų kriterijų, yra laikoma, kad pareiškėjas galimai siekė finansinės naudos sukurdamas dirbtines sąlygas. NMA nustačiusi šį pažeidimą pareiškėjams taiko sankcijas: parama neišmokama, išmokėta paramos dalis susigrąžinama kaip tai numatyta teisės aktuose.

Taigi naujai parengtas įsakymas „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos priemones, nustatymo metodikos patvirtinimo“ yra pradėtas taikyti tik 2016 metų paraiškoms ir šiuo metu nėra pateikia statistinių duomenų apie identifikuotus pažeidėjus pagal rizikos kriterijus. Šie kriterijai pasirinkti neatsitiktinai, nes jais remiantis galima nustatyti pažeidėjus, kurie siekia gauti didesnių išmokų skaldant valdas. Valdų skaldymo pažeidimo nustatymas yra ypač svarbus skiriant tiesiogines išmokas, nes yra mokama už atitinkamą didžiausią galimą deklaruotą plotą pagal išmoka jaunajam ūkininkui (mokama parama daugiausiai už 90 ha) arba išmoka už pirmuosius 30 ha. Todėl svarbu identifikuoti tuos pareiškėjus, kurie nuomodami arba subnuomodami turimas žemes siekia gauti didesnės paramos.

Taigi apibendrintai galima teigti, kad kontrolė turi labai didelę reikšmę įvairiose organizacijose, nepriklausant ar tai būtų viešasis, ar privatusis sektorius. Kontrolė yra reikalinga tam, kad būtų užtikrinamas darbų kokybiškumas, kaip organizacijos veikla atitinka normas. NMA veiklą reglamentuoja įvairūs tiek ES, tiek Lietuvos teisės aktai, kuriais remiantis yra sudaromos metodikos, kokia veiksmų eiga turi būti administruojamos tiesioginės išmokos. Kontrolė yra vykdoma dviejų tipų: atliekant patikras, tikrinant „pasitikėjimo linija“ gautus pranešimus, kurių metu nustatomos deklaruojamų plotų ribos, pasėlių kodai ir bendrieji reikalavimai; ir nagrinėjant paraiškas sistemoje, kada tikrinama iš kitų bendradarbiaujančių institucijų gauti duomenys, pareiškėjų dokumentai, nagrinėjami sistemos suformuoti neatitikimai. NMA sukurtas kontrolės procesas yra labai svarbus siekiant kuo tiksliau nustatyti, kaip laikomasi taisyklių ir reikalavimų ir kaip užkirsti kelią bet kokiam neteisėtam paramos gavimui. Kadangi pareiškėjų skaičius yra didelis, tiek neatitikimus, tiek reikalingas atlikti patikras identifikuoja sistema, kurioje yra sudiegti tam tikri rodikliai, kurie išskiria vienus pareiškėjus iš kitų. Taip pat NMA greitai reaguoja į besikeičiančias sąlygas- kada atsiranda naujos finansuojamos programos ar yra identifikuojami tokie atvejai, kada atsiranda daug tokius pačius pažeidimus padariusių paramos gavėjų- ir pateikia sprendimo būdus, todėl NMA vykdoma parama atitinka efektyvios kontrolės bruožus vykdomoje veikloje.

3. EMPIRINIS TYRIMAS: Kontrolės procesų užtikrinimo tyrimas skiriant tiesioginę paramą NMA

3.1.Tyrimo metodika

ES skiriama parama žemės ūkiui yra suskirstyta pagal tam tikras paramos rūšis. Tiesioginė parama yra viena iš paramos sričių, kuria naudojasi didelė dalis Lietuvos gyventojų (pareiškėjų mastai buvo aptarti teorinėje dalyje). Norint gauti tiesiogines išmokas, reikia atitikti tai paramos priemonei keliamus reikalavimus, kurie yra apibrėžti įvairiose taisyklėse ir įstatymuose. Patikrinti, kaip pareiškėjai laikosi prisiimtų įsipareigojimų ir kokius duomenis teikia, yra vykdoma pareiškėjų kontrolė- atliekamos patikros ir identifikuojami neatitikimai paraiškose. Visus duomenis analizuoja NMA sistema, o tai praktiškai įgyvendina NMA vyr. specialistai, nuo kurių ir priklauso, kokia galutinė išmoka bus apskaičiuota pareiškėjui. NMA vyr. specialistams yra priskirti administruoti tam tikri rajonai ir jie yra rotuojami kas metus. Savo veikloje jie analizuoja patikrų metu gautus duomenis, nagrinėja paraiškose atsiradusius neatitikimus, todėl buvo pasirinktas atlikti kokybinis tyrimas, kuriam reikalingi ekspertai, išmanantys savo darbą. Kadangi reikalingas patikimumas ir kompetentingumas vykdomos kontrolės klausimais, pasirinktas ekspertų interviu metodas. Klausimai koreliuoja su tekstu (priedas Nr. 2) ir buvo iš anksto paruošti ir numatyti. Buvo pasirinktas standartizuotas interviu, kurio metu pateikiami "atviri" klausimai (priedas Nr. 1), suteikiantys pasirinkimo galimybę ir leidžiantys ekspertui plačiau atsakyti į pateikiamus klausimus[78]. Klausimai buvo užduoti laikantis griežtai numatytos tvarkos, visi ekspertai gavo tuos pačius klausimus.

Tyrimo tikslas

Ištirti, kaip yra vykdomas pareiškėjų kontrolės procesas NMA ir kaip yra nustatomi neteisėto deklaravimo atvejų identifikavimas.

Tyrimo uždaviniai:

1. Ištirti, kaip yra nustatomi neatitikimai paraiškose ir kaip yra atrenkamos patikros;

2. Išsiaiškinti, kaip NMA vyr. specialistai nagrinėja neatitikimus ir galimo sukčiavimo atvejus;

3. Išanalizuoti, kaip būtų galima sumažinti neteisėtų ir klaidingų deklaravimo atvejų.

Tiriamųjų charakteristika. NMA ŽŪPD turi 3 Tiesioginės paramos administravimo skyrius, kuriuose šiuo metu dirba 48 darbuotojų: 3 skyriaus vedėjai ir 45 vyr. specialistai. Darbo funkcijos yra suskirstytos: vieni atsakinėja į gautus pareiškėjų raštus ir rašo skolos sprendimus dėl susidariusios grąžintinos paramos sumos, o kiti vyr. specialistai nagrinėja ir administruoja paraiškas pagal parengtas

[78] Rimantas Tidikis, *Socialinių mokslų tyrimų metodologija* (Vilnius: LTU, 2003), 465-467.

metodikas ir taisykles. Visi darbuotojai dirba pilnu etatu ir turi aukštąjį išsilavinimą, kuris yra svarbus kriterijus norint įsidarbinti valstybiniame sektoriuje. Tinkamų darbuotojų pasirinkimas yra svarbus kriterijus, turintis įtakos teikiamų paslaugų kokybei. Yra svarbu, kad darbuotojų išsilavinimas, žinios, įgūdžiai bei sugebėjimai atitiktų darbo vietai keliamus reikalavimus. Kadangi kokybinio tyrimo metu susidurta su sunkumais atliekant standartizuotą interviu, nes vyr. specialistai yra labai užimti (tuo metu reikėjo kuo skubiau ir 99 proc. išmokėti avansines išmokas pareiškėjams), todėl buvo pasirinkta atlikti standartizuotą interviu su 10 ekspertų, kurie savo darbe nagrinėja ir administruoja paraiškas. Tyrimo metu pastebėta, kad į didžiąją daugumą klausimų vyr. specialistai atsakinėjo panašiai ir atsakymai pradėjo kartotis.

Tyrimas buvo atliktas 2016 m. lapkričio 7 d.- lapkričio 11 d. Interviu atsakymams buvo naudojamas kodavimas (žr. lentelė Nr.2).

***4 lentelė*. Interviu ekspertų kodavimas**

Kodas	Pareigos
E1	Vyr. specialistas
E2	Vyr. specialistas
E3	Vyr. specialistas
E4	Vyr. specialistas
E5	Vyr. specialistas
E6	Vyr. specialistas
E7	Vyr. specialistas
E8	Vyr. specialistas
E9	Vyr. specialistas
E10	Vyr. specialistas

Tyrimo etika

Ekspertai iš pradžių buvo informuoti apie tyrimo esmę, pristatytas tyrimo tikslas. Dalyvavavimas savanoriškas, gautas visų žodinis sutikimas dalyvauti interviu apklausoje. Informuota, kad tyrimas vykdomas anonimiškai ir nebus skelbiami jų vardai bei pavardės.

Tyrimo instrumento charakteristikos

Standartizuotas interviu su „atvirais“ klausimais buvo įrašinėjamas diktofonu, visi ekspertai sutiko kalbėtis su įjungtu diktofonu. Interviu su vyr. specialistais trukmė buvo 30- 40 min. Po standartizuoto interviu buvo atkuriamas pokalbis. Empirinio tyrimo analizei naudotas turinio (content) analizės metodas. Taip pat garsinis dokumentas, pagal kurį iš kiekvieno interviu buvo išrinkti prasminiai vienetai, apskaičiuotas visų ekspertų vartojimo dažnis atsakant į tam tikrą užduotą klausimą ir tirtas jų ryšys[79] bei pateiktos kiekvieno klausimo išvados.

[79] Tidikis R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: LTU, 2003. ISBN 9955-563-26-5. P.- 498.

3.2. Empirinio tyrimo rezultatų analizė

Siekiant išanalizuoti, kokios naujovės atsirado tiesioginės paramos administravimo, buvo užduotas pirmas klausimas - „Apibūdinkite tiesioginės paramos priemonių kaitą 2014- 2020 metų finansavimo laikotarpiu, išskirkite atsiradusius pasikeitimus, naujas programas, kurios turėjo įtakos didesniam paramos skyrimui.“. Iš atsakymų turinio buvo išskirtos 3 subkategorijos: *naujų paramos priemonių atsiradimas, programos išskirtinumas palyginus su praėjusiu laikotarpiu, kontrolės padidėjimas* (žr. 5 lentelę).

***5 lentelė*. Tiesioginės paramos kaita 2014- 2020 m. laikotarpiu**

Kategorija	**Subkategorija**	**Teiginių skaičius**	**Įrodantis teiginys**
Tiesioginės paramos kaita 2014-2020 m. laikotarpiu	Naujų paramos priemonių atsiradimas	10	„Šį laikotarpį išskirčiau kaip labiausiai orientuotą į ektensyvų žemės dirbimą, nes atsirado nauja tiesioginės paramos programos priemonė- žalinimo išmoka. Šia priemone siekiama, kad būtų įvairinami pasėliai. Paskutiniuoju laikotarpiu atsirado daugiau priemonių, kada už tą patį turimą žemės ūkio naudmenų plotą galima gauti didesnes išmokas (išmoka jauniesiems ūkininkams, išmoka už pirmuosius 30 ha).“ (E1). „2014-2020 m. programoje tiesioginės išmokos suskirstytos į: pagrindinė išmoka, žalinimo išmoka, už pirmuosius 30 ha išmoka ir jaunųjų ūkininkų išmoka <...> tai dalyvaujant pareiškėjui pagal visas programas bendra suma išmokų už 1 ha padidėjo...“ (E2). „2014-2020 metų laikotarpyje įvyko pasikeitimų ir tiesioginės išmokos sąvoka praplatėjo ir atsirado tiesioginių išmokų papildymas: žalinimo išmoka, išmoka už pirmuosius hektarus bei jaunojo ūkininko išmoka.“ (E3). „Šiuo paskutiniuoju finansavimo laikotarpiu labai padidėjo paramos priemonių pagal tiesioginę paramą. Atsirado naujos išmokos, tai yra, išmokos už pirmuosius 30 ha, kada smulkiems ūkininkams yra toks kaip paskatinimas toliau tęsti ūkininkavimą. Kita naujovė išmoka jaunajam ūkininkui (jaunasis ūkininkas yra laikomas iki 40 metų), kada skatina ir motyvuoja užsiimti žemės ūkio veikla jaunus ir perspektyvius žmones. Ir žalinimo išmoka, kada pareiškėjai pagal deklaruotą tam tikrą plotą turi atitikti pasėlių įvairinimą.“ (E4).

***5 lentelės* tęsinys**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Tiesioginės paramos kaita 2014-2020 m. laikotarpiu	Naujų paramos priemonių atsiradimas	10	„Vis tik paskutinysis laikotarpis išsiskiria pagal tiesiogines išmokas galimų gauti priemonių gausa. Tai ir išmoko už pirmuosius remiamus 30 ha, jaunojo ūkininko išmoka, kuri skiriama iki 90 ha ir žalinimo išmoka- pasėlių įvairinimas.“ (E5). „Atsirado papildomos programos: žalinimas, išmoka už pirmuosius hektarus, išmokos jaunajam ūkininkui.“ (E6). „Tikslinamos paramos gavėjų grupės, kad pinigus gautų ūkininkaujantys ir kaime gyvenantys žmonės, o ne žemės savininkai <...> sukurta nauja priemonė dėl pasėlių įvairinimo- žalinimo išmoka. Padėti ūkininkauti smulkiems ūkininkams sukurta išmoka už pirmuosius 30 ha. Taip pat į ūkininkavimą skatinti įtraukti ir jaunus žmones, sukurta jaunojo ūkininko išmoka, kuri mokama iki 40 metų sulaukusiems ūkininkams.“ (E7). „2014- 2020 metų laikotarpiu atsirado naujų priemonių tokių kaip: išmoka už pirmuosius 30 ha, jaunojo ūkininko išmoka, žalinimo išmoka.” (E8). „2014 m. buvo padidintos sudedamosios dalys – žalinimas, pirmieji hektarai ir jaunieji ūkininkai...“ (E9). „Plačiau galėčiau pakomentuoti 2014-2020 m. finansavimo laikotarpį, kurio metu pareiškėjai deklaravę pasėlius ir atitikę visus reikalavimus, galėjo gauti ne tik pagrindinę tiesioginę išmoką, bet ir papildomas išmokas (pvz., žalinimo išmokos, išmokos už pirmuosius ha ir kt.).“ (E10).
	Programos išskirtinumas palyginus su praėjusiu laikotarpiu	5	„2007-2013 metų atsirado daugiau paramos priemonių, tačiau jos yra labiau AGRO ar KPP priemonės, kurios buvo labiau orientuotos į tam tikro laikotarpio įsipareigojimą.“ (E1). „2007-2013 m. programoje tiesioginės išmokos buvo kaip viena išmoka, tuo tarpu 2014-2020 m. programoje tiesioginės išmokos suskirstytos...“ (E2). „Ankstesniais finansavimo laikotarpiais mokama tiesioginių išmokų suma buvo mažesnė, 2014-2020 metų laikotarpyje įvyko pasikeitimų ir tiesioginės išmokos sąvoka praplatėjo ir atsirado tiesioginių išmokų papildymas...“ (E3). „Tokiu būdu ūkininkui įvykdžius papildomus reikalavimus gali gauti papildomas išmokas lyginant su ankstesnių metų finansavimo laikotarpiu.“ (E6). „2007-2013 m. tiesioginė parama buvo kiek siauresnė iš pradžių, 2014 m. buvo padidintos sudedamosios dalys...“ (E9).

***5 lentelės* tęsinys**

Kategorija	**Subkategorija**	**Teiginių skaičius**	**Įrodantis teiginys**
Tiesioginės paramos kaita 2014-2020 m. laikotarpiu	Kontrolės padidėjimas	8	„...tačiau ne visi pareiškėjai turi galimybes dalyvauti – jei pareiškėjas virš 40 m. jam nepriklauso JŪ išmoka, jei deklaruoja virš 30 ha, tai nuo 31 ha taip pat nepriklauso išmoka už pirmuosius ha, o taip pat turi atitikti ir žalinimui keliamus reikalavimus, todėl su naujomis priemonėmis atsirado dar daugiau pareiškėjams apribojimų ir įsipareigojimų <...>norint gauti didesnes išmokas asmuo turi atitikti žymiai daugiau reikalavimų...“ (E2). „Dėl to tiesioginių išmokų suma padidėjo, o kartu su ja ir atitinkamai pareiškėjams reikalavimų <...>. Paramos priemonių didėjimas reiškia, kad yra griežtinama ir pareiškėjų kontrolė, yra nustatomi nauji neatitikimai tik kuriuos išnagrinėjus galima yra išmokėti galutinė išmoka.“ (E3). „žalinimo <...> priemone taip pat siekiama, kad sumažėtų vien deklaruojančių ganyklas- pievas, nes jei viršijamas tam tikras plotas, yra taikomos sankcijos nemokėti paramos už nustatytą pažeidimo plotą <...> naujos programos priemonės taip pat padidino ir reikalavimų skaičių, todėl analogiškai padidėjo neatitikimų skaičius ir patikrų.“ (E4). „...priemonėms įgyvendinti padidėjo ir kontrolė, atsirado nauji neatitikimai, padidėjo patikrų, taip pat ir pareiškėjams padidėjo reikalavimų ir taisyklių.“ (E5). „...atsiradus šioms naujoms programoms padidėjo kontrolė, nes reikia patikrinti, kaip laikosi, pvz., žalinimo reikalavimų ir žinoma iš administravimo pusės- kada atsirado naujų neatitikimų ir mes turime analizuoti informaciją, ar pareiškėjas yra tinkamas paramai gauti pagal visas priemones...“ (E6). „Kuriami vis nauji saugikliai – reikalaujama laikyti gyvulius, realizuoti produkciją, registruoti nuomos sutartis registrų centre, vesti atliekamų darbų žurnalus, buhalterinę apskaitą <...> padidėjo ir NMA kontrolė, kuri užtikrintų teisingą paramos išmokėjimą.“ (E7). „...šioms programoms reikėjo sukurti naujus neatitikimus, kuriuos mes nagrinėjame, sudaryti sankcijų tipus už reikalavimų nesilaikymą ir įvesti naujus tikrinimo kriterijus patikras atliekantiems specialistams. Todėl padidėjus paramos sumai, padidėjo ir reikalavimai joms ir kontrolė.“ (E8). „...padidėjo išmokos, bet tuo pačiu labiau išsiplėtė paramos patikrinimo lygis, nagrinėjamų neatitikimų skaičius.“ (E9).

Apibendrinus ekspertų atsakymus, apie tiesioginės paramos kaitą 2014- 2020 m. laikotarpiu, visi ekspertai išskyrė, kad atsirado naujų finansuojamų paramos priemonių: žalinimo išmoka, išmoka už pirmuosius 30 ha, jaunojo ūkininko išmoka. Pasak jų, tai ir buvo pagrindinis pasikeitimas, kuris išryškėjo paskutiniuoju laikotarpiu lyginant su ankstesniaisiais laikotarpiais. Tačiau, 8 ekspertai pabrėžė, kad atsiradus naujoms paramos priemonėms, buvo būtina koreguoti ir griežtinti kontrolę: *„Atsiradusios naujos programos priemonės taip pat padidino ir reikalavimų skaičių, todėl analogiškai padidėjo neatitikimų skaičius ir patikrų...“(E4), „Kuriami vis nauji saugikliai – reikalaujama laikyti gyvulius, realizuoti produkciją, registruoti nuomos sutartis registrų centre, vesti atliekamų darbų žurnalus, buhalterinę apskaitą“ (E7), „padidėjo išmokos, bet tuo pačiu labiau išsiplėtė paramos patikrinimo lygis, nagrinėjamų neatitikimų skaičius.“(E9).* Taigi apibendrintai galima teigti, kad paskutinysis finansavimo laikotarpis išsiskyrė papildomomis finansuojamomis programos priemonėmis, tačiau buvo būtina identifikuoti naujus neatitikimus, didinti patikrų skaičių ir organizuoti papildomus mokymus teisės aktų nuostatoms įgyvendinti. Taip buvo analogiškai stiprinama ir efektyvinama kontrolė, kad parama būtų teisingai išmokėta.

Skiriama parama teikia tiek ekonominę, tiek socialinę naudą pareiškėjams, todėl specialistams buvo užduotas antras klausimas - „Kaip manote, kokią ekonominę ir socialinę naudą paramos gavėjams suteikia tiesioginės išmokos?“. Iš atsakymų turinio buvo išskirtos 2 subkategorijos: *ekonominė nauda, socialinė nauda* (žr. 6 lentelę).

6 lentelė. **Tiesioginės paramos nauda pareiškėjams**

Kategorija	**Subkategorija**	**Teiginių skaičius**	**Įrodantis teiginys**
Tiesioginės paramos nauda pareiškėjams	Ekonominė nauda	10	„...tiesioginės išmokos padeda ne tik stambiems, bet ir smulkiems ūkininkams gauti, galima sakyti, kasmetines, nuolatines išmokas <...> stambiems ūkininkams tiesioginės išmokos padeda modernizuoti ūkius ir siekti konkurencingumo su kitomis bendrovėmis.“ (E1). „Mažažemiams ūkininkams, iki 10 ha, tai yra tik finansinė parama, kuri neįtakoja žemės ūkio plėtros, tuo tarpu didiesiems ūkiams, tai yra svari parama, kuri skatina dar tvirčiau kurti ūkį, plėstis.“ (E2). „...išmokos visiškai /dalinai kompensuoja žemės priežiūros išlaidas...“ (E3). „...stiprinamas šalies žemės ūkis, taip padedant ekonomiškai stiprėti su žemės ūkio dirbančias kaimo vietoves.“ (E4).

***6 lentelės* tęsinys**

Kategorija	**Subkategorija**	**Teiginių skaičius**	**Įrodantis teiginys**
Tiesioginės paramos nauda pareiškėjams	Ekonominė nauda	10	„Didelė dalis gaunamos paramos vienokiu ar kitokiu būdu papildo valstybės biudžetą mokesčių pavidalu...“ (E5). „...gaunama parama skatina ūkininkų (stambių/daugiažemių) verslumą patikimai garantuoja ilgalaikį ūkio augimą ir modernizavimą. „Mažažemiams“ <...> padedama palaikyti pastovias pajamas, kurių dėka yra nors dalis finansuojama žemės ūkyje patirtų išlaidų kompensavimui.“ (E6). „...tai didelė parama pažeidžiamam sluoksniui. Darbas sunkus, oro sąlygos labai įtakoja derlių ir iš jo galimas gauti pinigus ir t. t.“ (E7). „...mažų ūkių savininkams yra galimybė išlaikyti pastovias pajamas<...>Dideliems ūkininkams, išskirčiau tokius kaip turinčius 100 ha<...>padeda modernizuoti ūkius, didinti konkurencingumą...“ (E8). „Mažažemiams – iki 3 ha padeda tvarkyti savo asmeninius finansinius reikalus <...> didesniems ūkininkams yra paskata didinti ūkius, pirkti brangesnę techniką...“ (E9). „...tiesioginių išmokų parama yra tik pagalba bei priemonė/galimybė pagerinti savo žemės ūkio našumą. Tai, žinoma, sukuria tiek ekonominę (didina konkurenciją)...“ (E10).
	Socialinė nauda	10	„...padidėja pragyvenimo lygis kaimo vietovėse ir padeda toliau tęsti ūkininkavimą.“ (E1). „...formuojasi kartų ūkiai, kuomet ūkius perima vaikai. Sukuriamos kaime darbo vietos – sustabdoma bent šiek tiek žmonių migracija į miestus.“ (E2). „...vykdoma žemės ūkio veikla <...>, taip pat „samdomi“ ir kiti žmonės, gyvenantys vietovėje, atlikti žemės priežiūros ar ūkio darbus.“ (E3). „...pareiškėjai <...> tausoja žemės ūkio naudmenas, bet ir mažinama kaimo ir miesto atskirtis didinant užimtumą.“ (E4). „...kuriamos darbo vietos bei išlaikomi gyventojai provincijose....“ (E5). „Tvarkingi žmonės gali oriau pragyventi, visiškai nemiršta kaimas, nes pasiliekama tęsti tėvų ar senelių ūkininkavimo.“ (E7). „...toliau tęsti ūkininkavimą, kaimo vietovėse <...> stabdoma migracija iš kaimų į miestus.“ (E8). „...įkurti naujas darbo vietas, tausoti gamtą.“ (E9). „...sukuria <...> tiek socialinę (didina žmonių užimtumą) naudą ne tik paramos gavėjams, bet ir Lietuvai.“ (E10).

Ekspertų atsakymai patvirtino, kad tiesioginės išmokos suteikia ekonominę ir socialinę naudą pareiškėjams. Visi ekspertai pasisakė vieningai šiuo klausimu. Prie ekonominės naudos priskyrė pagalbą stambiems ūkininkams modernizuoti ūkius, siekti konkurencingumo (iš esmės ko ir siekė ES skirdama paramą). Išryškėjo ekonominė nauda ir smulkiesiems ūkininkams, kada kompensuojama dalis išlaidų tęsiant ūkininkavimą, išlaikomos pastovios pajamos, kai paraiškos teikiamos kiekvienais metais. Socialinė nauda buvo apibūdinta, kaip sukuriamos papildomos darbo vietos kaimo vietovėse, perimtas ūkininkavimas iš tėvų ir senelių, taip skatinama pasilikti gyventi kaimo vietovėse, stabdoma migracija į miestus, mažinama kaimo ir miesto atskirtis, skatinamas užimtumas. Taigi apibendrintai galima teigti, kad tiesioginės išmokos sukuria tiek ekonominę, tiek socialinę vertę visiems pareiškėjams.

Siekiant išsiaiškinti, ar pakankamas ne mažesnis nei 5 proc. patikrų vietoje procentas vykdant kontrolę buvo užduotas trečias klausimas - „ES įpareigoja šalis - nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Kaip manote, ar toks procentas yra pakankamas įvykdyti efektyvią kontrolę? Kodėl?“. Iš atsakymų turinio sudarytos 2 subkategorijos: *pakankamas kiekis, nepakankamas kiekis* (žr.7 lentelę).

7 lentelė. **Efektyvios kontrolės užtikrinimas vykdant patikras**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Efektyvios kontrolės užtikrinimas vykdant patikras	Pakankamas kiekis	5	„Taip, manau, kad tai yra pakankamai, nes šis procentas galioja kiekvienai priemonei atskirai, todėl yra patikrinama žymiai daugiau ūkių nei 5 proc. Be to, rizikingiems rajonams yra priskiriamas patikrų atlikimo procentas žymiai didesnis.“ (E2). „Pakankamas, kadangi, (matyt), šis procentas yra nustatytas atsižvelgiant į paprastai nustatomą pažeidimų procentą, administracines išlaidas, efektyvumą (ar išlaidos padengia naudą). (E3). „Taip, pakankamas procentas, nes šalia to tikrinamos visos rizikos grupės- kada pareiškėjams buvo nustatyti dideli pažeidimo plotai ar nustatytos tam tikros sankcijos; ir žmonių skundai, kurie gauti „pasitikėjimo linija“.“ (E7) „Šitas procentas yra nustatytas ne mūsų Agentūros, todėl matyt yra pakankamas. Jei reikėtų patikrinti daugiau pareiškėjų, tai atsiremtų į didesnes išlaidas <...> Tiems, kam einamaisiais metais nėra priskirta atlikti patikrą vietoje, yra atsakingų piliečių, kurie pamatę tam tikrus pažeidimus informuoja Agentūrą „pasitikėjimo linija“ ir mes greitai reaguojame į tokių pranešimo tikrumo patvirtinimą.“ (E8).

7 lentelės **tęsinys**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Efektyvios kontrolės užtikrinimas vykdant patikras	Pakankamas kiekis	5	„Einamaisiais paramos teikimo metais yra ne tik atrenkami privalomai tikrinimui 5 proc. visų pareiškėjų, bet ir vykdomos nuotolinės patikros, užsakomosios patikros gavus skundus ar „pasitikėjimo linija“ pranešimus arba nustačius atitinkamus neatitikimus. Tad paramos gavėjų yra patikrinama daugiau nei kad 5 proc., o ar pakankamas toks procentas – manau, kad privalomai turi būti tikrinama 5 proc. pareiškėjų.“ (E10).
	Nepakankamas kiekis	5	„Mano manymu, tikrai ne. Žinoma didesnis nei 5 proc. patikrų vietoje skaičius lemtų didesnius žmogiškuosius ir finansinius išteklius <...> Žinoma, jei būtų daugiau patikrinama, turbūt labiau pareiškėjai imtųsi atsakomybės reikalavimų išlaikymui.“ (E1). „5 proc. yra mažai. Manau turėtų vykti daugiau patikrinimų, juos vertinant ne tik pagal procentą, bet ir pagal tokias grupes: naujai deklaruojančius pareiškėjus, stambias įmones, ar pareiškėjus, deklaruojančius didelius plotus. Tačiau tam reiktų skirti didesnį finansavimą.“ (E4). „Manau, kad toks procentas yra nepakankamas, mano nuomone turėtų būti patikrinama nemažiau nei 10 proc. paraiškų, vertinant teikiamų paraiškų skaičių NMA. Žinoma, tam įgyvendinti reikėtų papildomų išlaidų. Nes jei pas pareiškėjus dažniau apsilankytų patikros, mano manymu, tikrai sumažėtų siekis nesilaikyti reikalavimų.“ (E5). „Toks procentas yra per mažas, tam kad galima būtų užtikrinti efektyvią kontrolę. Tai parodo tai, kad patikrinimų vietoje randama gana daug pažeidimų.“ (E6). „Per mažas procentas, nors tikrinimo mastas yra praplečiamas, kai nustatomas didesnis pažeidimų kiekis. Pažeidimai pakankamai dažni, kas reiškia, kad pareiškėjai, nors ir gaudami paramą, nemano, kad reikia laikytis visų įsipareigojimų ir paramą galima gauti veltui. Žinoma patikrų skaičius didėja taip pat, kada kiti pareiškėjai mato, kad yra nesilaikoma taisyklių ir praneša Agentūrai apie tokius pareiškėjus „pasitikėjimo linija“, kuri, mano manymu, yra labai vertinga ir naudinga, kaip sudedamoji kontrolės dalis.“ (E9).

Apibendrinus ekspertų atsakymus efektyviai kontrolei užtikrinti vykdant patikras, ekspertų atsakymai išsiskyrė. Pusė ekspertų teigė, kad yra pakankamas 5 proc. patikrų kiekis dėl tokių priežasčių:

„nes šis procentas galioja kiekvienai priemonei atskirai“ (E2), ekonomiškai apskaičiuotas „šis procentas yra nustatytas atsižvelgiant į paprastai nustatomą pažeidimų procentą, administracines išlaidas, efektyvumą (ar išlaidos padengia naudą)“ (E3), „šalia to tikrinamos visos rizikos grupės- kada pareiškėjams buvo nustatyti dideli pažeidimo plotai ar nustatytos tam tikros sankcijos; ir žmonių skundai, kurie gauti „pasitikėjimo linija““ (E7). 5 ekspertai išdėstė argumentus, kodėl pakankamas toks procentas vykdyti kontrolę. 5 proc. palyginus su visomis gautomis paraiškomis yra tikrai didelis. Teorinėje dalyje buvo pateikta, kad iš viso 2015 m. buvo gauta 136 469 paraiškų, 5 proc. visų paraiškų sudaro apie 6823 patikrų. Šioms patikroms atlikti reikia skirti tiek finansinius, tiek žmogiškuosius išteklius, todėl tokia minimali 5 proc. patikrų riba yra apskaičiuota, ar skiriamos išlaidos padengia naudą. Be to ekspertai išskyrė „pasitikėjimo linijos“ gautus pranešimus, nes jei pareiškėjas nesilaiko tam tikrų įsipareigojimų ir akivaizdžiai tai matyti, atsakingi piliečiai praneša NMA, o į tokius pranešimus visuomet greitai reaguojama ir tikrinama, ar gauta informacija pasitvirtino, ar ne. Todėl kontrolę padeda vykdyti ir kiti atsakingi pareiškėjai.

Kita pusė ekspertų teigė, kad minimali 5 proc. riba yra per maža efektyviai kontrolei įgyvendinti atliekant patikras, nors pabrėžė, kad tokiu atveju reikėtų didinti finansinius ir žmogiškuosius išteklius. Dažniausi argumentai buvo pateikti tokie: *„Žinoma, jei būtų daugiau patikrinama, turbūt labiau pareiškėjai imtųsi atsakomybės reikalavimų išlaikymui“ (E1),* skirti patikras tokiems pareiškėjams: *„naujai deklaruojančius pareiškėjus, stambias įmones, ar pareiškėjus, deklaruojančius didelius plotus“ (E4), „patikrinimų vietoje randama gana daug pažeidimų“ (E6), „Pažeidimai pakankamai dažni, kas reiškia, kad pareiškėjai, nors ir gaudami paramą, nemano, kad reikia laikytis visų įsipareigojimų ir paramą galima gauti veltui“ (E9).* 5 ekspertai išdėstė argumentus, grįstus tuo, kad atlikus patikras yra nustatoma pažeidimų, todėl jei būtų vykdoma daugiau patikrų, pareiškėjai neberizikuotų nesilaikyti reikalavimų. Kitas pasiūlymas buvo sudaryti papildomas rizikos grupes, į kurias įeitų stambūs ūkininkai ir naujai teikiantys paraiškas asmenys. Tokie pasiūlymai nėra paremti tikrove, tai išlieka tik tikimybe ir siekiamybe, kad padažnėjusi kontrolė priverstų pareiškėjus laikytis visų priimtų įsipareigojimų.

Tam kad būtų įvardyti kriterijai, kuriais remiantis atliekamos patikros buvo užduotas ketvirtas klausimas - „Į kokius kriterijus yra atsižvelgiama atrenkant pareiškėjus patikroms atlikti ir/ arba identifikuojant neatitikimus paraiškose? Iš atsakymų turinio buvo išskirtos 5 subkategorijos: *atsitiktinė atranka, sudaryta rizikingų pareiškėjų grupė, „pasitikėjimo linija“ gautų pranešimų tikrinimas, audito pastabų įgyvendinimas, neatitikimus identifikuojanti sistema* (žr. 8 lentelę).

8 lentelė. **Patikrų skyrimo principas ir neatitikimų identifikavimas**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Patikrų skyrimo principas ir neatitikimų identifikavimas	Atsitiktinė atranka	6	„Sistema automatiškai atsitiktiniu būdu atrenka pareiškėjus <...> jei pas pareiškėją vienais metais nebuvo patikros, yra daug šansų, kad patikra kitais metais apsilankys.“ (E1). „Taip pat remiantis Taisyklėmis, atsitiktinai atrenkami pareiškėjai, kurie yra tikrinami be įspėjimo.“ (E4). **„...**vykdoma ir atsitiktinė kontrolė, kad sistemingai būtų patikrintas nors kartą pareiškėjas.“ (E6). „Atsitiktine tvarka...“ (E7). „Yra atsitiktinės atrankos...“ (E9). „Patikros yra vykdomos ir atsitiktine tvarka...“ (E10).
	Sudaryta rizikingų pareiškėjų grupė	10	„...tačiau yra išskiriami rizikingi pareiškėjai.<...>jei vienais metais atvykusi patikra nustatė tam tikrų pažeidimų, vadinasi, daug šansų, kad ir sekančiais metais patikra vėl apsilankys pas tą patį pareiškėją patikrinti, kaip jie laikosi įsipareigojimų.“ (E1). „Yra sukurta daug kriterijų, kuriuos įvertinus atitinkami rajonai priskiriami rizikingiems, nes ten nustatomo eilę metų iš eilės pasikartojantys pažeidimai, todėl yra atliekamos papildomos patikros ar priskiriama jų daugiau.“ (E2). „Kriterijai yra tokie: pareiškėjo naujumas, paramos sumos dydis, ankstesnių patikrų datos, paramos rūšis, ar buvo ankstesniuose patikrose nustatyta kažkokių pažeidimų ir įvertinamas jų mastas- taip yra sudaromas rizikingų gavėjų sąrašas.“ (E3). „Taip pat atrenkami tie pareiškėjai, kuriems yra nustatomi neatitikimai, kuriuos patikrinti galima tik nuvykus vietoje.“ (E4). „...atsižvelgiama ar pas pareiškėją ankstesniais metai buvo patikros ir ar nustatė pažeidimus, jei buvo nustatyti pažeidimai didelė tikimybė, kad ir einamaisiais metais bus tikrinami pareiškėjo laukai.“ (E5). **„...**yra atsižvelgiama į nustatytų pažeidimų dažnumą ir mastus...“ (E6). „patenkančius į įvairias rizikos grupes. Šie kriterijai einamaisiais metais yra nuolat tobulinami, nes nustatomi nauji pažeidimai.“ (E7). „Jeigu atlikus patikras pareiškėjo valdoje buvo nustatyti pažeidimai, tai šitie pareiškėjai krenta į rizikų grupę ir tikėtina, kad jiems kitais metais taip pat bus atliekama patikra. Ir jeigu pareiškėjai deklaravo didesnį negu 0,10 ha plotą netinkamus paramai plotus, jiems visiems buvo atliekamos patikros.“ (E8).

***8 lentelės* tęsinys**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Patikrų skyrimo principas ir neatitikimų identifikavimas	Sudaryta rizikingų pareiškėjų grupė	10	„...dėl CC pažeidimų pasikartojimo, pažeidimų dažnumą tam rajone, pagal rizikos faktorius, pavyzdžiui, nenušienautų lauko plotus, nustatant pažeidimus, kada patikroje yra randamas žymiai mažesnis lauko plotas, nei deklaruotame ir pan.“ (E9). **„...**jei jau kelis metus iš eilės pas pareiškėją nebuvo patikros, yra didelė tikimybė, kad einamaisiais metais patikra atvažiuos.“ (E10).
	„Pasitikėjimo linija“ gautų pranešimų tikrinimas	5	„Atsižvelgiama į gaunamus skundus pagal „pasitikėjimo liniją“, nes yra svarbu atsižvelgti į gaunamus skundus ir vykdyti patikrinimus.“ (E4). „...jei yra gaunamas iš atsakingų piliečių pranešimas „pasitikėjimo linija“- tokius pranešimus nedelsiant tikriname, o nustatytam pažeidimui, taikome sankcijas.“ (E6). „Ypatingai greitai yra reaguojama į pareiškėjų skundus.“ (E7). „Taip pat yra atsitiktinė atranka, kada sistema automatiškai parenka pareiškėjus. Ir žinoma „pasitikėjimo linija“ gautų pranešimų greitas reagavimas ir vykimas į patikras patikrinti, ar pasitvirtino.“ (E8). „...„pasitikėjimo linija“ gautų pranešimų greitą reagavimą.“ (E10).
	Audito pastabų įgyvendinimas	1	„Kada teikiant paraišką tiesioginėms išmokoms buvo pradėta mokėti išmoka už mėsinius galvijus, buvo Europos audito pastaba, kad visiems tiems pareiškėjams turi būti atliktos MG patikros, kas toliau ir yra daroma.“ (E8).
	Neatitikimus identifikuojanti sistema	9	„Nustatant neatitikimus yra tikrinama, kiek pareiškėjas padidino plotą lyginant su praeitų metų žemėlapiais ir ar turi nuosavybę patvirtinančius dokumentus <...> Iš esmės daugiausiai nustatomi tie neatitikimai, kurie yra susiję su žemėlapių analize lyginant tiek su praeitais metais, tiek su šiuometiniais.“ (E1). „Neatitikimus atsiranda dėl deklaruotų plotų įbraižymo analizės mūsų žemėlapių sistemoje-Gis. Joje yra išlaikoma kiekvienų metų informacija, kas deklaravo, kada ir kokias kultūras. Todėl, sistemoje „matosi“ kurie pareiškėjų laukai padidėjo arba sumažėjo. Taip yra identifikuojami neatitikimai.“ (E3).

8 lentelės **tęsinys**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Patikrų skyrimo principas ir neatitikimų identifikavimas	Neatitikimus identifikuojanti sistema	9	„Patys neatitikimai yra suformuojami sistemiškai analizuojant praėjusių metų deklaruotus plotus; valdų padidinimo atvejai, kada arba pareiškėjas didina laukų plotą arba deklaruoja anksčiau niekada nedeklaruotus plotus. Taip pat, kada pareiškėjai prašo išmokos už tą patį lauką ar lauko dalį. Taigi sistema viską sutikrina ir automatiškai nustatomas neatitikimas, kuriuos ir nagrinėjame.“ (E4). „Analogiškai sistema pagal deklaruotus plotus ir žemėlapius nustato, koks padidėjęs plotas yra, kas deklaruoja tą patį lauką ir pan. Visą tokį darbą atlieka sistema, mes tik tikriname jau atrinktus pareiškėjus.“ (E5). „...sistema automatiškai pagal įbraižytų žemėlapių duomenis nustato tam tikrus neatitikimus.“ (E6). „Neatitikimus mums analizuoja sistema pagal pareiškėjų didinamus plotus, nustatomus viršdeklaravimo atvejus, o mums belieka užsiprašyti dokumentų ir tikrinti nuosavybę.“ (E7). „Pagal įbraižytus plotus yra sistemiškai nustatomi tam tikri neatitikimai ir toliau mes juos nagrinėjame. Iš esmės su tiesiogine parama susiję neatitikimai yra nustatomi remiantis žemėlapiais ir jų sulyginimu su praeitais ir einamaisiais metais.“ (E8). „...sistema pati automatiškai patikrina deklaruotus plotus ir taip nustato neatitikimus, kuriuos mes ir administruojame.“ (E9). „...neatitikimai yra identifikuojami sistemos, kuri analizuoja praėjusių ir einamųjų metų įbraižytų laukų duomenis, o mes tik jau nagrinėjame, ar turima nuosavybė.“ (E10).

Iš atsakymų turinio galima daryti išvadą, kad patikrų skyrimo principą ir neatitikimų identifikavimą analizuoja ir nustato NMA sistema. Patikros gali būti skiriamos atsitiktiniu būdu atrenkant pareiškėjus, taip pat sistemoje yra įdiegti rizikingų kriterijų sąrašai, kuriais ir vadovaujasi apklaustieji. Taip pat jei pas pareiškėją anksčiau nebuvo patikros, vadinasi padidėja tikimybė, kad einamaisiais metais bus vykdoma patikra. Kiekvienais metais yra vykdomas auditas, po kurio pateikiamos pastabos, į kurias būtina atsižvelgti. Tada nustatoma, ar reikia papildomų patikrų kažkuriai paramos priemonei. Taip pat buvo paminėta ir „pasitikėjimo linija“, kurios pranešimai yra visuomet tikrinami. Su ekspertų darbu susijęs yra neatitikimų nagrinėjimas, o neatitikimus automatiškai identifikuoja sistema analizuodama deklaruotų laukų įbraižymus.

Siekiant sužinoti, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai, teikiantys paraiškas, buvo užduotas penktas klausimas - „Įvardykite, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai teikiant ir jau

pateikus paraiškas? Kaip sprendžiate iškilusias problemas?“. Iš atsakymų turinio buvo sudarytos 4 subkategorijos: *taisyklių nežinojimas, pareiškėjų nepastabumas, žemės ūkio specialistų klaidos, NMA problemų sprendimų būdai* (žr. 9 lentelę).

***9 lentelė*. Problemos, su kuriomis susiduria pareiškėjai**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Problemos, su kuriomis susiduria pareiškėjai	Taisyklių nežinojimas	7	„....nors sistema padeda apskaičiuoti, kaip reikia atitikti žalinimo reikalavimus, tačiau dažnai pasitaiko tokių atvejų, kada nustatomas pažeidimas ir taip sumažinama galima išmokėti parama.“ (E1). „...taisyklių nuostatų nežinojimas prideda papildomai padaroma klaidų.“ (E2). „Pareiškėjai nesusipažinę su taisyklėmis...“ (E3). „Pagrindinė problema teikiant paraiškas yra kompiuterinio raštingumo stoka bei taisyklėse keliamų reikalavimų nežinojimas.“ (E5). „...sudėtingos taisyklės.“ (E7). „Pareiškėjai nėra išanalizavę taisyklių ir reikalavimų, kurie jų laukia.“ (E8). „Menkas teisės aktų žinojimas bei domėjimasis <...> Taipogi dažnai pareiškėjai neįvertina savo galimybių prisiimant tam tikro laikotarpio įsipareigojimus.“ (E10).
	Pareiškėjų nepastabumas	7	„Pasitaiko atvejų, kada pareiškėjai sumaišo pasėlių kodus arba pamiršta pažymėti varnelę ties kažkuria grafa.“ (E1). „...pareiškėjas deklaruoja savo laukus iš namų ir Agentūrai turi pateikti valdymo teisę įrodančius dokumentus, susiduriama su nežinojimu ir svetimos žemės pasisavinimu-kuomet neturint leidimo deklaruojama svetima žemės.“ (E2). „Pareiškėjai per daug pasitiki seniūnijos darbuotojais – netikrina, kas suvesta į paraišką, kokie požymiai sudėti, nepertikrina jų darbo.“ (E3). „Pavėluotai keičiami deklaruojami duomenys (pasėlių kodų keitimai, varnelių neuždėjimai), pavėluoti paraiškų teikimai.“ (E4). „Tačiau yra ir pareiškėjų kaltės, nes jie nesigilina į prisiimamus įsipareigojimus, taisykles ir po to patys pyksta, kad gavo mažai paramos ar jiems buvo pritaikytos sankcijos.“ (E6).

9 lentelės **tęsinys**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Problemos, su kuriomis susiduria pareiškėjai	Pareiškėjų nepastabumas	7	„kad pareiškėjai per daug pasitiki seniūnijos darbuotojais, nes netikrina, kas suvesta į paraišką, nepertikrina jų darbo.“ (E8). „...pačių pareiškėjų aplaidumas: vėlavimas, duomenų nepatikrinimas.“ (E9).
	Žemės ūkio specialistų klaidos	5	„...blogai įbraižyti deklaruoti plotai, kada išlieka tikimybė, kad susikirs deklaruoti plotai.“ (E1). „...jiems neišaiškinami, neakcentuojami jų prisiimami įsipareigojimai (neretai žmogus pats nesidomi, ką prisiima, neklausia darbuotojų).“ (E3). „Pareiškėjus nepakankamai gerai konsultuoja seniūnijos žemės ūkio specialistai, todėl būna blogai įbraižyti laukai, ne tie pasėlio kodai uždeklaruojami ar neuždėta varnelė, kad prašo tam tikros papildomos išmokos.“ (E6). „Taip pat ir žemės ūkio specialistai neakcentuoja prisiimami įsipareigojimų reikalavimų tikrumo ir kokios sankcijos laukia neįvykdžius jų <...> Dažniausios problemos: neteisingai įbraižyti laukai, sumaišyti pasėlių kodai, užmiršta pažymėti varneles kažkurioje grafoje ir panašiai.“ (E8). „Suvedimo klaidos, PPAIS klaidos, žmogiškosios klaidos...“ (E9).
	NMA problemų sprendimų būdai	9	„...visus pataisymus mes jau tvarkome pagal nustatytas taisykles.“ (E1). „Problemos yra sprendžiamos renkant paaiškinimus, dokumentus dėl paraiškų pateikimo klaidų, priimant sprendimus dėl jų pagrįstumo.“ (E3). „Paraiškas galima keisti ir taisyti iki nurodyto termino. Pavėluotai keičiama atsižvelgiant į pateiktus akivaizdžios klaidos įrodymus<...> nenugalimos jėgos aplinkybes.“ (E4). „Deklaravimo metu atsiradusias klaidas stengiamasi išspręsti siunčiant laiškus, skambinant pareiškėjams ar seniūnijos darbuotojams.“ (E5). „Pareiškėjai teikia mums prašymus, o mes jau analizuojame ar buvo force majeure atvejų, ar dar galima koreguoti duomenis ir atsiunčiame pareiškėjui atsakymą, ar tenkiname, ar ne jo prašymą.“ (E6).

***9 lentelės* tęsinys**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Problemos, su kuriomis susiduria pareiškėjai	NMA problemų sprendimų būdai	9	„Nuolat tobulinamas portalas, informaciniai pranešimai, nuolat konsultuojami pareiškėjai telefonu.“ (E7). „Problemos yra sprendžiamos gaunant paaiškinimus, dokumentus dėl paraiškų pateikimo klaidų, priimant sprendimus dėl jų pagrįstumo, ar yra nenugalimos jėgos atvejų ir pateikiamas atsakymas pareiškėjams, ar bus atsižvelgta į prašymą ar ne.“ (E8). „Svarstom gautus prašymus ir tenkinam esant force majeure ir akivaizdžiai klaidai.“ (E9). „Iškilusios problemos sprendžiamos tiesiogiai susisiekus su pareiškėjais arba bendradarbiaujant su savivaldybių bei seniūnijų darbuotojais.“ (E10).

Apibendrinus ekspertų atsakymus, galima daryti išvadą, kad pareiškėjai dažniausiai susiduria su tokiomis problemomis: pareiškėjai nesidomi arba nepakankamai domisi, kokius turės priimti įsipareigojimus, todėl ši problema yra gana dažnai pasitaikanti ekspertų darbe (paminėjo 7 ekspertai). Kita problema, su kuria susiduriama, kada pareiškėjai nepastebi savo arba žemės ūkio specialistų klaidų. Jie ne visada patikrina duomenis, o tik paraiškos pabaigoje padeda parašą, kuris patvirtina, kad pateikti duomenys yra teisingi. Net 5 ekspertai išskyrė, kad žemės ūkio specialistai yra taip pat kalti dėl blogai pateiktų duomenų *„Pareiškėjus nepakankamai gerai konsultuoja seniūnijos žemės ūkio specialistai, todėl būna blogai įbraižyti laukai, ne tie pasėlio kodai uždeklaruojami ar neuždėta varnelė, kad prašo tam tikros papildomos išmokos.“ (E6).* Susidariusias problemas sprendžia NMA darbuotojai. Ekspertai įvardijo, kad *„Deklaravimo metu atsiradusias klaidas stengiamasi išspręsti siunčiant laiškus, skambinant pareiškėjams ar seniūnijos darbuotojams.“ (E5),* kai dar galima pataisyti duomenis, taip pat *„Pareiškėjai teikia mums prašymus, o mes jau analizuojame ar buvo force majeure atvejų, ar dar galima koreguoti duomenis ir atsiunčiame pareiškėjui atsakymą, ar tenkiname, ar ne jo prašymą.“ (E6)*. Visi veiksmai yra priimami remiantis taisyklėmis ir teisės aktais. Todėl dėl kai kurių priimtų neigiamų sprendimų, pareiškėjai būna nepatenkinti.

Siekiant išsiaiškinti, ar pasitaiko NMA veikoje tokių atvejų, kada pareiškėjai pateikia neteisingus duomenis siekdami gauti didesnę paramą, užduotas šeštas klausimas - „Ar Jūsų darbo praktikoje pasitaiko tokių atvejų, kai paramos gavėjai, siekdami gauti didesnę finansinę paramą, paraiškose teikia neteisingus duomenis? Kokius veiksmus atliekate, kad parama būtų išmokėta teisingai?“. Iš atsakymų

turinio buvo išskirtos 2 subkategorijos: *praktikoje pasitaiko neteisingo deklaravimo atvejų, vyr. specialistų atliekami veiksmai* (žr. 10 lentelę).

10 lentelė. **Neteisingų deklaruotų duomenų išaiškinimas**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Neteisingų deklaruotų duomenų išaiškinimas	Praktikoje pasitaiko neteisingo deklaravimo atvejų	10	„Tai tikrai nėra labai dažnas atvejis...“ (E1). „Kiekvienais metais mažėja tokių asmenų, tačiau pasitaiko, kurie piktnaudžiauja...“ (E2). „Taip, tokių atvejų pasitaiko, jie nustatomi ir tokių paraiškų patikrų metu, ir administruojant paraiškas, ir „pasitikėjimo“ linija gavus atitinkamos informacijos.“ (E3). „Dažniausiai susiduriama su dokumentų, įrodančių valdymo teisę, nepateikimu ar pateikimu neteisingus dokumentus.“ (E4). „Retai, jei analizuočiau tik tuos rajonus, kuriuos administruoju...“ (E5). „Nedažnai.“ (E6). „Pasitaiko, bet retai.“ (E7). „Pasitaiko manau, koks 20 proc., kad teikia neteisingus duomenis...“ (E8). „Procentas neaiškus, bet praktikoje tikrai pasitaiko tokių atvejų.“ (E9). „Taip, tenka susidurti, pavyzdžiui, kuomet pareiškėjai prašo papildomos už pirmuosius ha, ir negali pagrįsti deklaruojamų plotų žemės valdymo dokumentais arba jaunojo ūkininko išmokos ir neatitinka amžiaus reikalavimo.“ (E10).
	Vyr. specialistų atliekami veiksmai	9	„...pareiškėjai deklaruoja tuos plotus, nors arba neturi nuosavybės, arba sudarytos nuomos sutartys ne su tais žmonėmis. Todėl jei neįrodoma pilnai nuosavybė yra taikomos tam tikros sankcijos.“ (E1). „...prašoma pateikti savo valdomos žemės pagrindžiančius dokumentus, kuriais remiantis nustatoma ar piktnaudžiaujama ar ne. Ne visada pasitvirtina piktnaudžiavimo atvejai.“ (E2). „Administruojant paraiškas griežtai vadovaujamės nešališkumo ir objektyvumo principais bei paraiškų administravimo procedūros aprašo nuostatomis, be to, kiekvieno vertintojo suadministruotos paraiškas vertina antras vertintojas ir (pasirinktinai) auditas todėl manyčiau, kad TI pareiškėjams išmokamos tikrai teisingai ir objektyviai.“ (E3).

***10 lentelės* tęsinys**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Neteisingų deklaruotų duomenų išaiškinimas	Vyr. specialistų atliekami veiksmai	9	„Jei pasitaiko tokių atvejų prašoma pateikti papildomus dokumentus, jų nepateikus taikomos sankcijos.“ (E5). „Įtarus, kad paramos gavėjas teikia neteisingus duomenis prašoma papildomų dokumentų, užsakomos patikros, prašoma tikslinti pateiktą informaciją.“ (E6). „Dažniausiai nerimtos bendrovės, tam nustatyti prašoma pagrįsti nuosavybę ir įrodyti dirbimo faktą. Rimti ūkininkai tuo nepiktnaudžiauja, kartais būna bandoma praslysti siunčiant atmestinai nuosavybės dokumentus ar deklaruojant laisvus plotus, valstybinės žemės likučius.“ (E7). „...reaguojama į „pasitikėjimo linija“ gautus pranešimus ir dalis tikrai pasitvirtina <...> Atliekame dokumentų analizę, tikrinama bendradarbiaujančių institucijų pateikiamą informaciją, iš patikrų gautus duomenis.“ (E8). „Papildomai tikriname vietoje, prašome nuosavybės ir dirbimo dokumentų, tikriname „pasitikėjimo linija“ gautus pranešimus.“ (E9). „Dirbame su plotinių priemonių administravimo sistema, kurioje yra nustatomi tam tikri konkretūs neatitikimai ir tuomet yra prašoma, kad pareiškėjai pateiktų atitinkamus dokumentus. Tad administratoriui prisijungus prie oficialių registrų ir patikrinus ar informacija pateikta teisinga, telieka įsitikinti ar tikrai gali išmokėti paramą.“ (E10).

Apibendrinus ekspertų atsakymus dėl neteisingų duomenų išaiškinimo, galima daryti išvadą, kad visi ekspertai praktikoje yra susidūrę su neteisingų deklaruotų duomenų teikimu. Nors tai nėra labai dažnai pasitaikantis atvejis. Neteisingų deklaruotų duomenų teikimas yra išaiškinamas atlikus patikras *„tokių atvejų pasitaiko, jie nustatomi ir tokių paraiškų patikrų metu <...> „pasitikėjimo“ linija gavus atitinkamos informacijos.“ (E3)* arba po sistemos identifikuoto neatitikimo iš nuosavybę pagrindžiančių dokumentų, tačiau jie yra nepateikiami arba pateikiami ne visi *„pareiškėjai prašo papildomos už pirmuosius ha, ir negali pagrįsti deklaruojamų plotų žemės valdymo dokumentais“ (E10).* Savo veikloje ekspertai vadovaujasi LR viešojo administravo įstatyme nurodytais principais, teisės aktais, metodiniais nurodymais: *„Administruojant paraiškas griežtai vadovaujamės nešališkumo ir objektyvumo principais*

bei paraiškų administravimo procedūros aprašo nuostatomis“ (E3). Nustačius neteisingo deklaravimo atvejus, yra nedelsiant reaguojama *„prašoma pateikti savo valdomos žemės pagrindžiančius dokumentus, kuriais remiantis nustatoma ar piktnaudžiaujama ar ne.“ (E2)* taip pat *„Papildomai tikriname vietoje“ (E9).* Todėl galima daryti išvadą, kad ekspertai greitai reaguoja į nustatytus pažeidimus ir taiko atitinkamas sankcijas.

Siekiant išanalizuoti, kokie neatitikimai dažniausiai išryškėja, buvo užduotas septintas klausimas - „Kokius išskirtumėte neatitikimus, kurių nagrinėjimas turi įtakos galimam neteisėtam paramos gavimui? Kokių veiksmų imatės nagrinėjant šiuos neatitikimus?“. Iš atsakymų turinio buvo sudarytos 7 subkategorijos: *13N, 57N ir 60N, 33N, 55N ir 56N, 31N, GAAB reikalavimų nesilaikymas, nagrinėjimo veiksmai* (žr. 11 lentelę).

11 lentelė. **Neatitikimai, kurių nagrinėjo metu yra nustatomas neteisingas deklaravimas**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Neatitikimai, kurių nagrinėjo metu yra nustatomas neteisingas deklaravimas	13N	8	„Bene dažniausias neatitikimas, kurio metu mes taikome administracinius sumažinimus, kada paraiškoje yra nustatomas 13 neatitikimas. Tai reiškia, kad pareiškėjas deklaravo, įbraižė savo laukus ir teikė paraišką pats, todėl yra būtina patikrinti nuosavybę.“ (E1). „Turbūt labiausiai išskirčiau 13N, kada pareiškėjai pateikia paraiškas ir įbraižo laukus patys, iš namų.“ (E3). „Išskirčiau tuos neatitikimus (13N...“ (E5). „13N- kada deklaruoja pareiškėjai iš namų.“ (E6). „Taip pat išskirčiau ir 13N- paraiškos teikimas iš namų...“ (E7). „Nors visi skatina viską atlikti patiems, nes turi pakankamai kompiuterinių žinių, tačiau šitoks paraiškos teikimas sukelia pareiškėjams ne tik problemų ir galbūt ilgesnį sugaišimo laiką, tačiau ir deklaravus iš namų...“ (E8). „13N- deklaravimas iš namų, kada yra tiesiog būtina patikrinti, ar deklaruotiems plotams turi nuosavybę...“ (E9). „...deklaravus iš namų.“ (E10).
	57N ir 60N	8	„Valdų skaldymas, kuomet du ar net daugiau asmenų gali gauti papildomą išmoką už pirmuosius hektarus.“ (E2). „...valdų skaldymas...“ (E4). „Išskirčiau tuos neatitikimus (<...> 57N, 60N)...“ (E5).

***11 lentelės* tęsinys**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Neatitikimai, kurių nagrinėjo metu yra nustatomas neteisingas deklaravimas	57N ir 60N	8	„60N, 57N, kada identifikuojamas valdos dalinimas, siekiant gauti didesnę paramos sumą...“ (E6). „Valdų skaldymas (57N ir 60N)...“ (E7). „Jaunųjų ūkininkų <...> ir pirmųjų 30 ha išmokai <...> kada tik už tam tikrą nustatytą leistiną plotą. Todėl pareiškėjai skaldo valdas, kad gautų maksimalią paramą pagal visas galimas priemones.“ (E8). „57N ir 60N- valdų skaldymas, kada yra nustatytos tam tikros „lubos“ už kokį deklaruotą plotą yra teikiama parama.“ (E9). „...pareiškėjui nustatytas valdos padidinimas...“ (E10).
	33N	5	„Dvigubas deklaravimas...“ (E4). „...persidengiantys plotai su kitais pareiškėjais (33N).“ (E7). „...kada pareiškėjai deklaruojamas laukas ar jo dalis sutampa su kitų pareiškėjų laukais.“ (E8). „33N- kada sutampa deklaruoti laukai su kitų pareiškėjų laukais.“ (E9). „Kito pareiškėjo paraiškoje deklaruotas analogiškas laukas...“ (E10).
	31N	1	„...deklaravimas paramai neskirtų vietovių (bl3,bl6,bl9).“ (E4).
	55N ir 56N	1	„...56N, 55N- tikrinamas ūkininkų aktyvumas...“ (E6).
	GAAB reikalavimų nesilaikymas	1	„...geros agrarinės būklės nesilaikymas-gebėjimas atlikti reikalavimus laiku.“ (E7).
	Nagrinėjimo veiksmai	10	„Pagrindinis mūsų veiksmas yra palyginti deklaruotus plotus su atsiųstais dokumentais ir patikrinti tai su Registro Centro turimais duomenimis.“ (E1). „...turi pateikti žemės valdymo dokumentus, kurie tikrinami ir sprendžiama pagal juos ar priklauso minėta išmoka.“ (E2). „Nuosavybę tikriname mūsų sistemos žemėlapyje esančių laukų ribas palyginus su RC duomenų baze. Jei yra nustatoma, kad deklaruojame daugiau nei turima nuosavybė, atminusuojamas deklaruojamas plotas ir parama nėra mokama už neturinčio nuosavybės plotą.“ (E3).

11 lentelės **tęsinys**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Neatitikimai, kurių nagrinėjo metu yra nustatomas neteisingas deklaravimas	Nagrinėjimo veiksmai	10	„Nagrinėjame pagal taisykles ir metodikų skyriaus parengtas metodikas. Dažniausiai tai nuosavybės dokumentų analizė.“ (E4). „...nagrinėjant pareiškėjas turi pateikti turimą nuosavybę ir dirbimą įrodančius dokumentus: daugeliu atvejų paaiškėja, kad pareiškėjas negali įrodyti nuosavybės į kai kuriuos deklaruotus laukus, todėl arba pats parašo prašymą dėl paramos į šiuos laukus atsisakymo, arba, paraiškos vertintojas pritaiko sankcijas.“ (E5). „Identifikavus šiuos neatitikimus prašome nuosavybės dokumentų, dirbimo faktą įrodančių dokumentų. Taip pat papildomų dokumentų aktyvumui įrodyti (būna pateikta Agentūros internetiniame puslapyje forma, kokius duomenis reikia pateikti) ir tikriname gaudus dokumentus.“ (E6). „Išsiunčiame laiškus, kad nustatytas tam tikras neatitikimas ir reikalinga pateikti nuosavybės ir dirbimo faktą įrodančius dokumentus, tolius kaip seniūnijos pažyma, realizuotos produkcijos sąskaitos faktūros.“ (E7). „Agentūros specialistai tikrina, ar nuosavybė pilnai dengia deklaruotą plotą <...> išsiunčiamas laiškas atsiųsti nuosavybės dokumentus ir palyginti duomenis su Registrų Centro turimais duomenimis <...> Jei neįrodoma nuosavybė, pritaikoma sankcija nemokėti pagal priemonę.“ (E8). „būtina patikrinti visus nuosavybės dokumentus ir jei tik neįrodoma pilnai nuosavybė, yra uždedama sankcija nemokėti paramos pagal šią priemonę...“ (E9). „Dažnai pareiškėjai deklaruoja neatsižvelgę, kad ne visiems plotams turi valdymo teisę deklaruoti, pavyzdžiui, neįsitikinę, kad yra susitvarkę žemės nuomos sutartis, kuomet deklaruoja ne savo plotus ir pan. Nustačius tokius neatitikimus yra prašoma, kad atsiųstų patvirtinančius žemės valdymo ir žemės dirbimo dokumentus. Tik įsitikinus, kad jie yra teisingi – parama mokama.“ (E10).

Apibendrinus atsakymus dėl neatitikimų ekspertų nuomonės kai kuriais atvejais sutapo, kitais išsiskyrė. 8 ekspertai pasisakė, kad 13N arba deklaravimas iš namų yra vienas pagrindinių neatitikimų, kada siekiama neturint arba turint nepilną nuosavybę deklaruotiems laukams, gauti didesnių išmokų. Tai reiškia, kad nors yra sudaromos galimybės patiems deklaruoti duomenis, tačiau taip yra siekiama suklastoti duomenis ir siekti didesnės paramos neteisėtu būdu. Taip pat 8 ekspertai pasisakė, kad valdų skaldymas arba 57N ir 60N yra apibūdinami kaip neatitikimai, kurių nagrinėjimo metu išaiškėja neteisingo deklaravimo atvejų. Šie neatitikimai yra nustatomi toms programoms, kurioms yra nustatytas tam tikras hektarų skaičius, už kurį mokama parama. Todėl pareiškėjai skaldo valdas, kad gautų didžiausią įmanomą paramą. 5 ekspertai išskyrė 33N arba dvigubo deklaravimo atvejį. Tai reiškia, kad už tą patį lauko ar lauko dalį yra prašoma paramos dviejų pareiškėjų ir laukai įbraižyti netiksliai. Dažniausiai tai žemės ūkio specialistų klaidingas darbas nepalyginus turimos nuosavybės su deklaruojamu plotu. 31N, 55N, 56N, GAAB neatitikimus, kaip priskirtinus prie siekimo gauti didesnę paramą už neteisingus deklaruojamus duomenis, ekspertai priskyrė po vieną kartą. Taip pat siekiant išsiaiškinti, kaip yra nagrinėjami tokie neatitikimai, ekspertų nuomonės šiuo klausimu sutapo, nes veikloje vadovaujasi vienodomis taisyklėmis ir metodikomis *„būtina pertikrinti nuosavybės dokumentus ir nustatyti, ar nesiekė gauti didesnių išmokų, nei priklauso. Nuosavybę tikriname mūsų sistemos žemėlapyje esančių laukų ribas palyginus su Registrų centro duomenų baze.“ (E3), „Nagrinėjame pagal taisykles ir metodikų skyriaus parengtas metodikas.“ (E4), „dirbimo faktą įrodančių dokumentų. Taip pat papildomų dokumentų aktyvumui įrodyti (būna pateikta Agentūros internetiniame puslapyje forma, kokius duomenis reikia pateikti) ir tikriname gaudus dokumentus.“ (E6).* Apibendrinus ekspertų atsakymus, galima daryti išvadą, kad neatitikimai yra nustatomi sistemos, o jie analizuojami kaip yra nurodyta procedūrose, metodiniuose nurodymuose ir taisyklėse.

Siekiant išsiaiškinti, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis už reikalavimų nesilaikymą, buvo užduotas aštuntas klausimas - „Jūsų nuomone, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis? Kaip manote, kokių dar papildomų priemonių reikėtų imtis, kad sumažėtų neteisingo deklaravimo atvejų?“. Pareiškėjai, prieš teikdami paraiškas, ne visados tiksliai žino, kokių prisiimtų reikalavimų privalo laikytis. Ekspertai vieningai pritarė nuomonei, kad pareiškėjai nėra iki galo susipažinę su neatitikimų metodikomis, taisyklėmis ir reikalavimais *„Manau, kad ne. Nes jie tik žino pagrindinius reikalavimus, pvz., kada reikia nušienauti pievas, kada apsėti pūdymą ir pan. Bet nežino, kokios sankcijos laukia, jei sumažinamas deklaruotas plotas arba kas laukia nustačius tam tikrus pažeidimus, todėl kai pareiškėjai gauna sprendimus dėl susidariusios grąžintinos skolos sumos labai nustemba, kad tokios didelės yra taikomos sankcijos.“ (E1).* NMA ir visos kitos bendradarbiaujančios institucijos dalinasi reikiama informacija, todėl tik pačių pareiškėjų kaltė, kad patys neskiria laiko susipažinimui su taisyklėmis *„Agentūra gana plačiau ir informatyviai pateikia informaciją apie galimas sankcijas, kuomet*

nesilaikoma įsipareigojimų, todėl manau, kad tik pareiškėjų neapsiskaitymas ir nesidomėjimas priveda prie nežinojimo apie galimas taikytinas sankcijas.“ (E2, „Neretai patys administratoriai kreipiasi į pareiškėją, prašydami patikslinti duomenis, atsiųsti papildomus dokumentus, ar įspėjant apie įsipareigojimų pasikeitimą ir pan. Manau informavimo sistema, patobulinta šiai metais yra efektyvi dėl informavimo apie neatitikimus.“ (E4). Taigi galima daryti išvadą, kad pateikiamos informacijos kiekiai yra tikrai dideli, todėl gali būti sunku pareiškėjams atsirinkti ir suprasti pateikiamą informaciją. Tačiau visuomet yra sudaromos galimybės kreiptis į seniūnijų žemės ūkio specialistus arba NMA darbuotojus.

Vykdoma kontrolė pareiškėjų atžvilgiu yra taikoma įvairiose srityse: patikrų metu, „pasitikėjimo linija“ gautų pranešimų tikrinimo metu, sistemos identifikuojami neatitikimai, kurių nagrinėjimo metu yra prašoma nuosavybę pagrindžiančių dokumentų. Tačiau pareiškėjai vis tiek rizikuoja ir teikia neteisingus duomenis paraiškoje ar atsiunčia ne visus nuosavybės dokumentus. Todėl ekspertai siūlo taikyti papildomas ir griežtesnes sankcijas tokiems pareiškėjams *„Aš siūlyčiau griežtinti sankcijas ir už mažesnį nustatytą neteisingo deklaravimo plotą, išreikštą procentiniu dydžiu ir taikyčiau tyčinius pažeidimus, nemokėti atitinkamai paramos nuo 1 iki 5 metų laikotarpiui arba visai nebeleisti deklaruoti tam pareiškėjui ir jo plotams.“ (E1).* Šis pasiūlymas grindžiamas tuo, kad galimų sankcijų griežtinimas sumažintų pareiškėjų norą deklaruoti neteisingus duomenis, nes gaunama žala būtų ženkliai didesnė nei rizikuojama, kad būtų gaunama didesnė parama. Taip pat ekspertai nurodė, kad labai svarbus yra pareiškėjų švietimas ir taisyklių supaprastinimas *„labiau reiktų šviesti pareiškėjus ir paprašyti, kad detaliau patikrintų ką tik uždeklaruotos paraiškos duomenis. (E3), „reiktų didinti žemės ūkio specialisčių kompetenciją. Taip pat jos galėtų labiau informuoti pareiškėjus apie taisykles ir galimas sankcijas.“ (E5), „Informacijos yra tikrai pakankamai, žinoma jos yra daug, todėl dažnai sunku atsirinkti, kas yra aktualu konkrečiam pareiškėjui. Visuomenę visuomet reikia šviesti, tad įvairūs renginiai, susitikimai su suinteresuotomis grupėmis galėtų padėti mažinti neteisingo deklaravimo atvejus. (E10).* Du ekspertai išreiškė, kad nors gal ir pavėluotai, nes tiesioginės išmokos bus skiriamos iki 2020 metų, bet reikėjo NMA veikloje ir praktikoje remtis kitų šalių gerąja patirtimi. Kaip pavyzdį, ekspertai išskyrė Estiją *„Neteisingo deklaravimo išvengti padėtų sistemų tobulinimas – tai yra – deklaruojant būtų neleidžiamas neteisingas įbraižymas ar deklaravimas, nesutampantis su sistemų duomenimis. (Ekspertas nurodė Estijos pavyzdį, kada pareiškėjai prieš deklaruodami naują plotą turi pirmiau kreiptis į agentūrą ir tik po jos įvertinimo, ar už tokį lauką gali būti prašoma paramos- leidžia deklaruoti ir gauti išmokas).“ (E2).* Taigi apibendrinus ekspertų atsakymus galima daryti išvadą, kad dar galima sustabdyti besitęsiantį pareiškėjų neteisingą deklaravimą ar bent iš dalies jį pristabdyti.

Siekiant sužinoti, kaip ekspertai vertina naują įsakymą, kuriuo vadovaujantis yra identifikuojami galimi valdų skaldymo pažeidėjai buvo užduotas paskutinis, devintas klausimams - „Kaip vertinate naują įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“? Kodėl?“. Iš atsakymų turinio

sudarytos 3 subkategorijos: *teigiamas vertinimas, skeptiškas vertinimas, neigiamas vertinimas* (žr. 12 lentelę).

12 lentelė. **Naujo įsakymo vertinimas**

Kategorija	Subkategorija	Teiginių skaičius	Įrodantis teiginys
Naujo įsakymo vertinimas	Teigiamas vertinimas	2	„Teigiamai...“ (E7). „Teigiamai...“ (E10).
	Skeptiškas vertinimas	4	„Vis tik vertinčiau skeptiškai, nes tikrai bus sunku įrodyti valdų skaldymo atvejus.“ (E3). „Skeptiškai.“ (E4). „Skeptiškai. Labai sudėtinga įrodyti pareiškėjų piktnaudžiavimą.“ (E5). „Skeptiškai, nes trūksta aiškumo ir apibrėžtumo, todėl sunku praktiškai taikyti.“ (E6).
	Neigiamas vertinimas	4	„...vertinu labiau neigiamai.“ (E1). „Neigiamai, nes labai sunku praktiškai įrodyti valdų skaldymą, nes kas skaldo, visuomet yra jau iš anksto pasiruošę ir susitvarkę visus dokumentus.“ (E2). „Blogai vertinu...“ (E8). „Neigiamai, todėl, kad neįmanoma su tokiomis priemonėmis, kurias mes taikome jų nubausti arba tos priemonės taikomos neefektyviai.“ (E9).

Apibendrinus ekspertų atsakymus, galima daryti išvadą, kad nuomonės pasiskirstė netolygiai. 2 ekspertai naują įsakymą vertina teigiamai, nes tai yra kaip tolimesnė prevencija ir pareiškėjai nebeskaldys valdų, siekdami gauti didesnių išmokų toms programoms, kurioms yra nustatytas tam tikras finansuojamas hektarų skaičius *„atsiranda atvejų, kuomet pareiškėjai nori piktybiškai pasinaudoti parama ir realiai nevykdant žemės ūkio veiklos arba jau neatitinkant atitinkamų sąlygų, siekia asmeninės naudos sau.“ (E10).* Todėl bet kokią papildomą kontrolę šie ekspertai vertina teigiamai. 4 ekspertai naują įsakymą vertina skeptiškai, tai reiškia, kad iš dalies yra vertinama teigiamai, nes sukuriamas naujas kontrolės mechanizmas, tačiau dar nežinoma ir abejotina praktinė nauda *„nors mes ir identifikuosime pažeidėjus, bet teismo keliu pareiškėjai gali apsiginti dėl valdų skaldymo, kad tai jų nuosava žemė ir ką nori, tą daro su ja. Na bent aš taip manau. Tikrai idėja labai sveikintina ir šauni, bet įdomu bus stebėti šio proceso eigą ir tik kažin, ar nebus tai pareikalavę didelių finansinių išteklių, analitinių įgūdžių, bet naudos vargu, kiek gausime. (E1).* 4 ekspertai vertina neigiamai, nes mano, jog nepasitvirtins ir nebus identifikuojami tikrieji pažeidimai, tik bus sugaištas specialistų laikas, o praktinės naudos nebus *„Didelės įmonės turi specialistus, kurie išanalizavę, kaip galima būtų „apeiti“ įvairius reikalavimus ir taisykles. Tai sakau todėl, kad mes galime identifikuoti galimą valdų skaldymą, bet ar tai sėkmingai pavyktų įrodyti teisme- dar nežinia.“* (E3). Ekspertas Nr. 3 pasakė, kad tokius dalykus jau turėjo taikyti nuo pat pradžių, kada atsirado tokios programos, tai yra, nuo 2014 m. „*kad dėl dirbtinės sąlygos yra tikrinamos jau pateikus paraiškas, tas mechanizmas su visais kriterijais jau turėjo būti*

įdiegtas teikiant paraiškas, kad jiems neleistų deklaruoti, jeigu sutampa adresai, sandėlių vieta ir panašiai.“ (E8).

3.3. Empirinės dalies išvados

Kokybinės turinio (content) analizės rezultatai išryškino, kad ES paskutiniuoju 2014 - 2020 metų finansavimo laikotarpiu pradėjo skirti didesnes tiesiogines išmokas už tą patį turimą plotą. Visi ekspertai paminėjo, kad šiuo laikotarpiu atsirado naujos paramos priemonės: žalinimo išmoka, išmoka už pirmuosius 30 ha, jaunojo ūkininko išmoka. Naujų paramos priemonių atsiradimas turėjo įtakos ir kontrolės funkcijų pasikeitimui. Sistemoje sukurti nauji neatitikimai, patikrų vykdytojus buvo būtina supažindinami su naujais pasikeitimais ir papildomais tikrinimais. Taigi naujos priemonės suformavo pareiškėjams papildomus reikalavimus, kuriuos yra būtina atitikti.

Tiesioginėms išmokoms gauti kiekvienais metais pareiškėjai teikia paraiškas, siekdami už turimą deklaruojamą plotą gauti nustatyto dydžio išmokas. Kadangi pareiškėjų skaičius kiekvienais metais vis auga, ekspertai išskyrė skiriamos tiesioginės paramos naudą pareiškėjams. Stambiems ūkininkams, kurių turimas žemės ūkio naudmenų plotas viršija 100 ha, tiesioginės išmokos padeda modernizuoti ūkius, pirkti naują žemės ūkio techniką ir siekti ilgalaikio konkurencingumo ne tik Lietuvos, bet ir užsienio rinkose. Ekonominės naudos turi ir smulkūs ūkininkai, nes gaunama parama yra kompensuojama dalis žemės ūkyje patirtų išlaidų padengimui, padeda išlaikyti pastovias pajamas. Taip pat visi ekspertai išskyrė tiesioginių išmokų socialinę naudą pareiškėjams ir tuo pačiu Lietuvai, nes stambūs ūkininkai, plečiantis valdomam ūkiui, sukuria naujas darbo vietas kaimo vietovėse, skatinamas užimtumas. Vaikai ir anūkai perima iš savo tėvų ar senelių ūkininkavimą ir pasilieka gyventi kaimo vietovėse, taip yra stabdoma migracija į miestus ir mažinama atskirtis tarp miesto ir kaimo.

ES įpareigoja šalis – nares kiekvienais metais patikrinti vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Tai reiškia, kad įpareigotas atlikti toks minimalus procentas patikrų. Ekspertai pasiskirstė į dvi lygias grupes teikdami, kad toks procentas yra pakankamas arba nepakankamas. Argumentuojama, kad šis mažiausias 5 procentas galioja kiekvienai paramos priemonei atskirai, tai reiškia, kad 5 proc. galioja žalinimo išmokai, 5 proc. galioja pagrindinei tiesioginei išmokai ir t.t. Taip pat sistemoje yra identifikuotos rizikingų pareiškėjų grupės, suskirstytos pagal tam tikrus kriterijus ir kuriems būtina atlikti patikras. Skiriamų patikrų kiekis yra atsižvelgiamas į objektyvius kriterijus- nustatomų pažeidimų procentą, administracines išlaidas ir efektyvumą (ar išlaidos padengia naudą). Kita dalis ekspertų teigė, kad nepakankamas yra toks nustatytas minimalus patikrų procentas dėl to, kad toks patikrų procentas neužtikrina efektyvios pareiškėjų kontrolės. Patikrų metu vis tiek dažnu atveju yra nustatomi pažeidimai, todėl jei būtų vykdoma daugiau patikrų, pareiškėjai neberizikuotų nesilaikyti reikalavimų. Tačiau šie argumentai labiau tikimybiniai ir patikrų padidinimas reikalautų didesnių finansinių ir žmogiškųjų išteklių.

Skirtingais finansiniais laikotarpiais buvo griežtinama pareiškėjų kontrolė. Pareiškėjų kontrolė pasireiškia 3 lygmenyse: vykdant patikras, identifikuojant neatitikimus, tikrinant „pasitikėjimo linija“ gautus pranešimus, kuriuos pateikia NMA atsakingi piliečiai. Patikros skyrimo principą ir neatitikimų identifikavimą analizuoja ir nustato NMA sistema. Patikros vykdomos tokiais principais: atsitiktine tvarka; sistemoje yra įdiegiami rizikingų pareiškėjų kriterijai, kurie yra kiekvienais metais atnaujinami ir visuomet tikrinami; sistema taip pat analizuoja, kada paskutinį kartą pas pareiškėją buvo atlikta patikra, todėl jei ankstesniais metais nebuvo patikros, tikimybė padidėja, kad einamaisiais metais bus priskirta atlikti patikras pas tokius pareiškėjus; kaip išorinis vertintojas yra kasmetinis auditas, kurio metu yra pateikiamos pastabos, į kurias būtina atsižvelgti. Analogiškai sistema analizuoja deklaruotų duomenų įbraižymus, palygina praėjusių metų deklaruotų plotų padidėjimus ir sumažėjimus, todėl analizuodama žemėlapius sistema identifikuoja neatitikimus paraiškose.

NMA specialistai praktikoje susiduria su įvairiomis pareiškėjų problemomis. Šios problemos dažniausia kyla dėl pareiškėjų taisyklių neišmanymo, nepakankamu domėjimusi, kokius įsipareigojimus privaloma bus įgyvendinti; pareiškėjų aplaidumo pertikrinant žemės ūkio specialistų darbą, kai pateikiamos paraiškos. Taip pat ir žemės ūkio specialistai savo darbe padaro klaidų, kurias vėliau nagrinėja ir vertina NMA specialistai. Įvairios klaidos yra sprendžiamos vadovaujantis taisyklėmis ir teisės aktais. Kitais atvejais yra išsiunčiami registruoti laiškai dėl duomenų patikslinimo. Dėl duomenų koregavimo, kada dėl to išmoka gali ženkliai padidėti, pareiškėjai ar žemės ūkio specialistai turi įrodyti, ar tai galėjo įvykti dėl force majeure atvejų, kada aplinkybės nepriklausė nuo pareiškėjo valios. Kai priimamas sprendimas, pareiškėjas informuojamas ir apie sprendimo apskundimo galimybes.

NMA specialistai, atlikdami jiems pavestas funkcijas, savo praktikoje susiduria su pareiškėjais, kurie siekia gauti didesnes išmokas pateikdami neteisingus duomenis. Tokie duomenys yra nustatomi atlikus patikras, patikrinus „pasitikėjimo linijos“ gauto pranešimo tikrumą ir nagrinėjant neatitikimus. Kaip vieni iš tų neatitikimų, kada dažniausiai nustatomi neteisingo deklaravimo atvejai, yra išskiriami tokie neatitikimai: 13N- kada teikiama paraiška yra pačio pareiškėjo, tai reiškia, kad nuosavybės dokumentų nepatikrina žemės ūkio specialistas ir pareiškėjas gali įsibraižyti laukus, nors neturi nuosavybės; 57N ir 60N- valdų skaldymas, kada pareiškėjais perduoda dalį žemės nuosavybės kitam pareiškėjui, kad būtų gaunama didžiausia galima išmoka už deklaruojamą plotą; 33N- kada dviejų pareiškėjų deklaruoti plotai sutampa, vadinasi keli pareiškėjai už tą patį lauką ar lauko dalį prašo paramos. Visų neatitikimų nagrinėjimas yra aiškiai apibrėžtas teisės aktuose, taisyklėse ir metodiniuose nurodymuose. Sistemai identifikavus neatitikimus, išsiunčiamas pranešimas pareiškėjui, kad atsiųstų nuosavybę patvirtinančius dokumentus ir dirbimo faktą patvirtinančius dokumentus. Gauti dokumentai yra analizuojami, už kokį plotą yra prašoma išmokos ir kokią nuosavybės dalį turi pareiškėjas pagal VĮ Registrų Centro turimus duomenis.

Ekspertų nuomone, pareiškėjai nėra tinkamai susipažinę su taisyklėmis, reikalavimais ir kokios sankcijos gali būti taikomos nesilaikius jų. Informacijos perteklius ir teisės aktų sudėtingumas turi įtakos, kad pareiškėjams yra sunku atsirinkti reikiamą informaciją. Tačiau NMA ir bendradarbiaujančios institucijos visados yra pasiruošusios atsakyti į pareiškėjams aktualius klausimus. Kadangi praktikoje vis dar pasitaiko piktnaudžiavimo atvejų, kada siekiama gauti didesnę paramą, ekspertai siūlo griežtinti sankcijas tiems pareiškėjams, kurie nesilaiko reikalavimų ir neturi visų reikalingų nuosavybės dokumentų. Šis pasiūlymas grindžiamas tuo, kad galimų sankcijų griežtinimas sumažintų pareiškėjų norą deklaruoti neteisingus duomenis, nes gaunama žala būtų ženkliai didesnė nei rizikuojama, kad būtų gaunama didesnė parama. Taip pat analogiškai siūloma supaprastinti taisykles, kurios būtų suprantamos ir aiškios bet kuriam Lietuvos piliečiui, siekiančiam paramos.

Kontrolės mechanizmas yra tobulinamas analizuojant susidariusią situaciją. Parengtas naujas LR žemės ūkio ministrės įsakymas „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“. Kadangi šis įsakymas parengtas tik šiais metais, nėra pateikta statistinių duomenų apie jo pritaikymą praktikoje ir efektyvumą nustatant pažeidėjus. Tačiau analizuojant ekspertų vertinimus, tik 2 ekspertai vertina šį įsakymą kaip teigiamą, siekiant patobulinti NMA taikomą kontrolės mechanizmą. Kiti ekspertai arba vertina skeptiškai, arba neigiamai dėl jo pritaikomumo praktikoje.

Aptarus empirinės dalies išvadas, tikslinga apžvelgti tyrimo rezultatus lyginant juos su mokslinės literatūros analizės metu atliktomis teorinėmis įžvalgomis.

3.4. Tyrimo apibendrinimas

Apibendrinus teorinėje dalyje pateikiamą informaciją ir kokybinės turinio (content) analizės rezultatus išryškėjo, kad ES paramos skyrimas ir kontrolė pagal finansuojamas programas keitėsi per nustatytus 3 finansinius laikotarpius. Siekiant, kad būtų užtikrintas paramos reikalavimų laikymąsis, sukurtas kontrolės mechanizmas. Šį kontrolės mechanizmą įgyvendina dešimtyje Lietuvos apskričių veikiantys teritorinių patikrų vietoje skyriai, kurie atlieka fizinį pareiškėjo pateiktų duomenų, prisiimtų įsipareigojimų ir dokumentų tikrinimą nuvykus pas pareiškėją. Kontrolės mechanizmo efektyvumui užtikrinti ir teisėtam paramos išmokėjimui nuo 2007 metų NMA įkurta „pasitikėjimo linija“, kurioje anonimiškai galima pranešti apie galimus piktnaudžiavimo atvejus, kada siekiama neteisėtai pasisavinti paramos lėšas. Taip pat NMA yra įdegtos sistemos, kurios analizuoja pareiškėjų pateiktus duomenis ir nustačius pažeidimus, automatiškai suformuluojamas neatitikimas, kurį toliau nagrinėja vyr. specialistai.

ES skiriamomis lėšomis tiesioginėms išmokoms kartu su iš Lietuvos biudžeto skiriamomis lėšomis (20 proc.) siekia palaikyti žemės ūkio subjektų pajamas, didinti konkurencingumą ir kurti viešąsias gėrybes. Todėl tiesioginės išmokos pareiškėjams sukuria ne tik ekonominę, bet ir socialinę naudą.

Atlikus tyrimo metu surinktų duomenų analizę, išryškėjo, kad ekonominė nauda yra tiesioginė- gavus paramą siekiama modernizuoti ūkius, turimą techniką, siekti įsitvirtinti Lietuvos ir užsienio rinkose ir tapti konkurencingais, palaikyti pastovias ūkininkų pajamas, kompensuoti žemės ūkyje patiriamas išlaidas ir toliau tęsti ūkininkavimą. Socialiniai veiksniai yra naudingi ne tik patiems pareiškėjams, tačiau ir Lietuvai. Skiriamomis tiesioginėmis išmokomis pareiškėjai yra skatinami perimti ir tęsti ūkininkavimą iš savo tėvų/ senelių, didelės žemės ūkio bendrovės sukuria naujas darbo vietas, dėl ko yra skatinamas užimtumas kaimo vietovėse ir stabdoma gyventojų migracija iš kaimo į miestą. Todėl tiesioginės paramos suteikiama nauda yra ne tik ekonominė, bet ji apima ir gilesnių socialinių problemų sprendimą.

2004- 2006 metų ir 2007- 2013 metų laikotarpių metu tiesioginėms išmokoms buvo skiriamas mažesnis finansavimas palyginus su 2014- 2020 metų laikotarpiu. Paskutiniuoju laikotarpiu atsirado naujos tiesioginės paramos priemonės: jaunojo ūkininko išmoka, išmoka už pirmuosius 30 ha, žalinimo išmoka, susietoji parama už plotą. Analogiškai atsiradusios naujos priemonės sukūrė ne tik naujus reikalavimus pareiškėjams, tačiau ir būtinumą tobulinti sistemą, kurioje būtų identifikuojami galimi pažeidėjai. Atlikus tyrimo metu surinktų duomenų analizę išryškėjo, kokie nauji galimi pažeidėjai atsirado sukūrus naujas priemones. Sistemoje yra palyginami praėjusių deklaruotų duomenų plotai su einamųjų metų duomenimis ir jei yra nustatomas valdos padidinimas arba sumažinimas - automatiškai tai paraiškai suformuojamas 57N- išmokai už pirmuosius 30 ha arba 60N- jaunojo ūkininko išmokai neatitikimas. Tokiems pareiškėjams formuojamas registruotas laiškas, kad NMA atsiųstų nuosavybę pagrindžiančius dokumentus ir dirbimo faktą patvirtinančius duomenis.

Patikrų atlikimas yra vienas iš kontrolės užtikrinimo mechanizmų. ES įpareigojo NMA kiekvienais metais patikrinti vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų ūkininkų, kurie teikia paraiškas ir prašo išmokų už plotines priemones. Remiantis teorinės dalies medžiaga, 2015 metais gautų paraiškų 5 proc. sudarytų apie 6823 vienetų, kuriems būtina atlikti patikras vietoje. Šis procentas yra nustatytas atsižvelgiant, kiek patikrų metu yra nustatoma pažeidimų ir ar gaunama nauda padengia išlaidas. Nes jei būtų didinama minimali 5 proc. riba, analogiškai reikėtų didinti skiriamus finansinius ir žmogiškuosius išteklius. Atlikus tyrimo metu surinktų duomenų analizę, išryškėjo, kad pats kontrolės mechanizmas, kaip yra atrenkamos paraiškos patikroms atlikti, yra nuolatos tobulinamas analizuojat išorinius veiksnius. Tai reiškia, kad yra sudaryti rizikingų pareiškėjų kriterijai, kuriais remiantis, jei nors vienas kriterijus yra tinkamas priskirti kuriai nors paraiškai - šiai paraiškai einamaisiais metais bus atliekama patikra. Taip pat sistemoje yra įdiegtas rodiklis atrinkti tas paraiškas patikroms, kurioms nebuvo arba buvo senai atliktos patikros. Nors ir įdiegus tikslingiausius rodiklius apie galimus pažeidėjus arba atsitiktiniu metodu atrenkant patikras, nebus užtikrinta efektyvi kontrolė, tačiau NMA siekti efektyvesnės kontrolės padeda atsakingi piliečiai, kurie praneša apie galimo sukčiavimo atvejus naudodamiesi „pasitikėjimo linija“.

Kitą kontrolės mechanizmo užtikrinimą NMA vykdo vyr. specialistai, kurie nagrinėja sistemos suformuotus neatitikimus. Visi veiksmai yra teisiškai reglamentuoti ir veikloje yra vadovaujamasi įvairiais teisės aktais, nutarimais, įsakymais. Pats neatitikimų apibūdinimas ir administravimo eiga yra aprašyta metodikoje. Atlikus tyrimo metu surinktų duomenų analizę išaiškėjo, kokių veiksmų yra imamasi nagrinėjant neatitikimus paraiškose ir kaip nustatomi sukčiavimo atvejai siekiant gauti didesnes išmokas. Pagrindinis veiksmas, kurį atlieka vyr. specialistai, yra gautų nuosavybės dokumentų tikrinamas su VĮ Registrų Centro turimais duomenimis ir palyginama, ar už tokį patį plotą yra prašoma išmokų. Jeigu nustatoma, kad pareiškėjas neturi visos nuosavybės deklaruotiems plotams, yra taikoma sankcija nemokėti paramos pagal priemonę ir sumažinamas deklaruojamas plotas iki tiek, kiek turima nuosavybės. Taip pat yra būtina pateikti dirbimo faktą įrodančius dokumentus, kuriais gali būti: seniūnijos seniūno pažyma, kad pareiškėjas vykdo žemės ūkio veiklą, įvairios sąskaitos - faktūros, susijusios su ūkininkavimo įrodymu.

Naujos programos priemonės, kurioms yra nustatytas didžiausias galimas mokėti plotas, pavyzdžiui, išmoka už pirmuosius hektarus yra mokama daugiausiai už 30 hektarų plotą ir jaunojo ūkininko išmoka yra mokama daugiausiai už 90 ha plotą, yra identifikuojami atitikimai 57N ir 60N neatitikimai. Tačiau išanalizavus detaliau šiuos neatitikimus, padaryta išvada, kad pareiškėjai gali pasirašyti nuomos arba subnuomos sutartis ir taip siekti didžiausių galimų išmokų. Tuo tikslu buvo parengtas naujas įsakymas „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“. Tačiau jo praktinis naudingumas dar negali būti aptartas, nes pradėtas taikyti tik 2016 metų paraiškoms. Atlikus tyrimo metu surinktų duomenų analizę išaiškėjo, kad naujas įsakymas, ekspertų nuomone, yra vertinamas neigiamai dėl jo pritaikymo praktikoje ir įrodymo teismuose.

Esminių skirtumų tarp teorinės ir empirinės tyrimo dalies nepastebėta. Kokybinės tyrimo duomenų analizės metu išryškėjo, kad ES skiriant paramą yra būtina užtikrinti paramos kontrolę, kaip yra laikomasi prisiimtų įsipareigojimų. Kontrolės mechanizmas yra nuolatos tobulinamas analizuojant išorinę aplinką, nustatant naujus piktnaudžiavimo būdus ir tobulinant sistemą įvedant vis naujus kintamuosius.

IŠVADOS

1. ES skiriama parama žemės ūkiui buvo suskirstyta į 3 laikotarpius. 2004- 2006 metų laikotarpiu pradėtos mokėti tiesioginės išmokos, todėl siekiant, kad pareiškėjai laikytųsi prisiimtų įsipareigojimų ir reikalavimų buvo sukurtas kontrolės procesas. Šiuo tikslu įkurti dešimtyje Lietuvos apskričių veikiantys teritorinių patikrų vietoje skyriai, kurie atlieka fizinį pareiškėjo pateiktų duomenų, prisiimtų įsipareigojimų ir dokumentų tikrinimą nuvykus pas pareiškėją. Taip pat sukurta sistema, kurioje yra suformuojami paraiškai būdingi neatitikimai, kuriuos nagrinėja specialistai analizuojant gautus dokumentus. 2007- 2013 m. laikotarpiu kontrolės proceso efektyvumui užtikrinti ir teisėtam paramos išmokėjimui nuo 2007 metų NMA įkurta „pasitikėjimo linija“, kurioje sudarytos sąlygos anonimiškai pranešti apie galimus piktnaudžiavimo atvejus, kada siekiama neteisėtai pasisavinti paramos lėšas. Šios sistemos įdiegimas prisidėjo prie efektyvesnės kontrolės, nes skiriamas ypatingas dėmesys gautų pranešimų patikrinimui. 2014- 2020 metų laikotarpis išsiskyrė naujų programos priemonių finansavimu: žalinimo išmoka, išmoka už pirmuosius 30 ha, jaunojo ūkininko išmoka ir susietoji išmoka už plotą. Naujų paramos priemonių atsiradimas turėjo įtakos ir kontrolės proceso pasikeitimui ir griežtinimui. Sistemoje sukurti nauji neatitikimai, patikrų vykdytojus buvo būtina supažindinti su naujais pasikeitimais ir skiriami papildomai tikrinimai.

2. Galutinė tiesioginė parama yra išmokama tik tais atvejais, kai po atliktos patikros yra suvesti galutiniai duomenys ir išnagrinėti sistemos suformuoti neatitikimai. Neatitikimus formuoja NMA įdiegta sistema PPAIS, kuri analizuoja praėjusių ir einamųjų metų deklaruotus įbraižytus plotus. Jei yra nustatomas valdų padidinimas, sumažinimas, atsiranda susikertantys kelių pareiškėjų deklaruoti analogiški laukai- automatiškai suformuojamas tam atitinkamas neatitikimas. Pareiškėjai yra informuojami apie nustatytus neatitikimus ir prašoma atsiųsti nuosavybę įrodančius dokumentus, kurie yra analizuojami su VĮ Registrų Centro turima informacija. Nepilnai įrodžius ar neįrodant visai nuosavybės taikomos atitinkamo dydžio sankcijos.

3. NMA kontrolė įgyvendinama 3 etapais: atliekant patikras, nagrinėjant neatitikimus, tikrinant atsakingų piliečių „pasitikėjimo linija“ gautus pranešimus. ES įpareigoja šalis- nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Toks procentas yra skirtas išanalizavus nustatomų pažeidimų procentą ankstesnių patikrų vietoje metu. Tačiau svarbu paminėti tai, kad 5 proc. privalomų atlikti patikrų skaičius galioja kiekvienai paramos priemonei atskirai. Tai reiškia, kad 5 proc. privaloma patikrinti pareiškėjus, siekiančius gauti išmokas pagal žalinimo priemonę, 5 proc. pagal pagrindinę tiesioginę išmoką ir t.t. Šis 5 proc. mažiausias galimų atlikti patikrų kiekis yra atsižvelgtas ir į patiriamas administracines išlaidas ir gauto efektyvumo vertės palyginimą ir analizę- ar išlaidos padengia naudą. Patikrų priskyrimo procesas yra vykdomas įvedant į sistemą tam tikrus kintamuosius: 1) rizikingų pareiškėjų grupes, kada ankstesnių

patikrų metu buvo nustatytas didelis pažeidimų plotas ar reikalavimų nesilaikymas, todėl būtina patikrinti, kaip einamaisiais metais laikomasi įsipareigojimų; 2) analizuojama, kada pas pareiškėją buvo vykdyta ankstesnė patikra; 3) atrenkamos patikros atsitiktinės atrankos metodu. Taigi kontrolės sistema patikroms atlikti yra nuolatos analizuojama ir tobulinama atsižvelgiant į einamųjų metų gautus duomenis ir analizuojant išorinę aplinką, o didesnis mažiausias atliekamų patikrų procentas negalėtų būti didinamas, nes tai reikalautų didesnių finansinių ir žmogiškųjų išteklių.

4. NMA specialistai, atlikdami jiems pavestas funkcijas, savo praktikoje susiduria su pareiškėjais, kurie siekia gauti didesnes išmokas teikdami neteisingus duomenis. Tokie duomenys yra nustatomi atlikus patikras, patikrinus „pasitikėjimo linijos“ gautą pranešimą ar nagrinėjant neatitikimus. Išskiriami trijų tipų neatitikimai, kurių nagrinėjimo metu dažniausiai yra nustatomi neteisėto deklaravimo atvejai: 13N- paraišką teikia ir įsibraižo deklaruotus laukus pats pareiškėjas, todėl būtina pertikrinti, ar pilnai deklaruotus plotus padengia turima nuosavybė; 57N ir 60N- valdų skaldymas, kada pareiškėjais galimai perduoda dalį žemės nuosavybės kitam pareiškėjui, kad būtų gaunama didžiausia įmanoma išmoka už deklaruojamą plotą; 33N- dviejų ir daugiau pareiškėjų deklaruoti plotai sutampa, vadinasi keli pareiškėjai už tą patį lauką ar lauko dalį prašo paramos. Visų neatitikimų nagrinėjimas yra aiškiai apibrėžtas teisės aktuose, taisyklėse ir metodiniuose nurodymuose. Nustačius galimo sukčiavimo atvejus taikomos sankcijos: paramos sumažinimas; paramos teikimo sustabdymas arba nutraukimas; sutarties nutraukimas ir (arba) reikalavimas grąžinti visą ar dalį sumokėtos paramos; apribojimas teikti paraiškas; paramos nemokėjimas pagal dalyvaujamą priemonę; kitos poveikio priemonės.

5. Kontrolės procesas yra tobulinamas atsižvelgiant ir analizuojant susidariusią situaciją ir išorinę aplinką. Kiekvienais metais yra analizuojami gauti duomenys, nustatyti pažeidėjai ir jų pažeidimo plotas. Siekiant sumažinti valdų skaldymo atvejus buvo parengtas naujas LR žemės ūkio ministrės įsakymas „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“. Tačiau šis įsakymas parengtas 2016 metais, todėl dar nėra pateikta statistinių duomenų apie jo pritaikymą praktikoje ir efektyvumą nustatant pažeidėjus. Taigi kontrolė yra vykdoma tinkamu laiku ir periodiškumu- kiekvienais metais yra nustatomi galimi pažeidėjai vykdant patikras, analizuojant neatitikimus, suformuojami nauji rizikingų pareiškėjų kriterijai. NMA kontrolės procesą galima apibūdinti kaip lankstų, nes yra reaguojama į naujų paramos priemonių atsiradimą ir prisitaiko prie išorės pokyčių.

REKOMENDACIJOS

Politikos formuotojams:

1. Griežtinti taikomas sankcijas pareiškėjams už nustatytą neteisėto deklaravimo plotą, išreikštą procentiniu dydžiu. Už nustatytą pažeidimų plotą nemokėti atitinkamai paramos nuo 1 iki 5 metų laikotarpiu. Reikėtų prailginti laikotarpius (šiuo metu už didžiausią tyčinį pažeidimą taikoma sankcija 3 metams) arba visai uždrausti deklaruoti pareiškėjui žemės ūkio plotus.

2. Neteisingo deklaravimo išvengti padėtų sistemų tobulinimas. Pareiškėjams prieš norit deklaruoti naujus laukus, būtų neleidžiamas neteisingas įbraižymas ar deklaravimas, nesutampantis su sistemų duomenimis. Pasiūlymas teiktas remiantis Estijos gerąja patirtimi- pareiškėjai, prieš deklaruodami naują plotą, turi pirmiausia kreiptis į Agentūrą ir tik po jos įvertinimo, ar už tokį lauką gali būti prašoma paramos- leidžiama deklaruoti plotus ir gauti išmokas.

NMA:

3. Siekti aktyviau bendradarbiauti su savivaldybių ar seniūnijų žemės ūkio specialistais, nustatant neteisėto deklaravimo arba galimo piktnaudžiavo atvejus.

4. Skatinti pareiškėjus atidžiau susipažinti su pateiktų paraiškų informacija. Tokiu būdu būtų sumažinama klaidų tikimybė teikiant paraiškas.

5. Didinti žemės ūkio specialistų kompetenciją įvairiose mokymuose (skatinti bendradarbiavimą su NMA vyr. specialistais- dalijamasi darbo patirtimi, kaip nustatyti galimo neteisėto deklaravimo atvejus).

Savivaldybėms, seniūnijoms (žemės ūkio specialistams):

6. Teikti tikslesnę informacijos sklaidą pareiškėjams pagal atitinkamas paramos priemones (atsiradusios naujovės, galimos sankcijos, taikomi reikalavimai). Galimas papildomų seminarų, renginių organizavimas.

NAUDOTA LITERATŪRA

Moksliniai šaltiniai:

1. Asmild, Mette et al. „Advanced Analysis of Efficiency of Lithuanian Agricultural Sector. Methodologies and Applications.“ *Lithuanian Institute of Agrarian Economics* (2015).

2. Bajarskas, Lukas. „Tiesioginės paramos įtaka žemės ūkio subjektams.“ *Jaunųjų mokslininkų darbai* 4, 25 (2009).

3. Bičiulaitis, Ramūnas. „Organizacijų vidinės kontrolės sistema ir verslo rizikų valdymas.“ *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 17. (2001).

4. Buinauskas, Jaroslavas. „Regulation of The Control System For European Uninion Financial Support in Lithuania 2004-2006.“ *Socialinių mokslų studijos* 1, 5 (2010).

5. Buinauskas, Jaroslavas. „The Role of State Control of The Republic of Lithuania in The Controlling System for European Union Support During Programming Periods 2004- 2006 and 2007-2013“. *Jaunųjų mokslininkų darbai* 1, 26 (2010).

6. Deviatnikovaitė, Ieva, ir Remigijus Kalašnykas. „Kategorijų kontrolė, valdžia ir socialinės technologijos turiningųjų požymių ypatumai teisėtumo užtikrinimo aplinkoje.“ *Jurisprudencija, mokslo darbai* (2007).

7. Giriūnas, Lukas. „Evaluation of Condition of Internal Control System in The Company.“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 1, 14 (2009).

8. Gorton, M., Davidona, S. „Farm Productivity and Efficiency in The CEE Applicant Countries: a Synthesis of Results.“ *Agricultural Economics* 30 (2004).

9. Grakauskas, Eimantas. *Agrarinė teisė*. Vilnius: Vilniaus informacijos centras, 2009.

10. Grušienė, Adolfina. „Pagrindiniai veiksniai lemiantys ES Struktūrinių fondų panaudojimo aktyvumą Mažeikių rajone.“ *Vadyba* 2, 13 (2008).

11. Karbonskytė, Kristina. „ES struktūrinė parama verslo plėtrai- regioninės politikos instrumentas.“ *Jaunųjų politologų almanachas* 32 (2004).

12. Kanapickienė, Rasa. „Vidaus kontrolės priemonių taikymas įmonės apskaitos politikoje.“ *Apskaitos ir finansų mokslas ir studijos: problemos ir perspektyvos: mokslo žurnalas* 1, 8 (2012).

13. Kanapickienė, Rasa, ir Monika Razmutė. „Įmonės vidaus kontrolės vertinimas.“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 2, 15 (2009).

14. Khudoliy, Lubov, ir Victoria Voitsekhivska. „Control As an Effective Implementation of The National Target Program.“ *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development* 37, 1 (2015).

15. Kriščiukaitienė, Irena, et.al „Tiesioginių išmokų įtakos Lietuvos žemės ūkiui įvertinimas taikant AGMEMOD.“ *Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas* (2012).

16. Matulevičiūtė, Laima, et. al. „Nacionalinių ir nevyriausybinių veikėjų vaidmuo europiniuose žemės ūkio ir kaimo plėtros procesuose: Lietuvos atvejis.“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 3, 19 (2010).

17. Mirinaviciene, Stacey. „Internal Control and Fraud Prevention: Prior Research Analysis.“ *Science & Studies of Accounting & Finance: Problems & Perspectives* 1, 9 (2014).

18. Paulikas, Vygandas, ir Linas Jonas Gustas. „Agrarinis lobizmas Europos Sąjungoje ir Lietuvoje.“ *Socialinių mokslų studijos* 5, 3 (2013).

19. Paulikas, Vygandas, ir Gediminas Kazėnas. *Europos Sąjungos Bendroji žemės ūkio politika*. MRU: Vilnius, 2012.

20. Ratkevičienė, Valentina. „Lietuvos kaimas ekonominės krizės sąlygomis.“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 3, 19 (2010).

21. Skurdienė, Ina,et.al „ES paramos poveikis Lietuvos kaimo plėtrai ir gyvenimo kokybei.“ *Kaimo raidos kryptys žinių visuomenėje* 2 (2011).

22. Šalčius, Algirdas. *Organizacijos valdymas.* Vilnius: VU TVM, 2009.

23. Tidikis, Rimantas. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija.* Vilnius: LTU, 2003.

24. Vaitiekūnienė, Rita. „ES paramos įtaka žemės ūkio modernizavimui.“ *Ekonomikos ir vadybos aktualijos* (2011).

25. Vanagas, Ramūnas, ir Lina Vyšniauskienė. *Vadybos pagrindai.* Vilnius: MRU, 2012.

26. Vidickienė, Dalia, ir Rasa Melnikienė. *Kaimo politikos evoliucija.* Vilnius: Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas, 2014.

27. Vitunskienė, Vlada, ir Jurgita Baltušienė. „Žemės ūkio subsidijų ir socialinių pašalpų poveikis žemdirbių namų ūkių pajamoms Lietuvoje.“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 4, 32 (2013).

28. Zaleckienė, Jurgita. „Ūkininkų ūkių veiklos diversifikacija kaip kaimo vietovių vystymą skatinanti priemonė.“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 3, 19 (2010).

Teisės ir kiti norminiai aktai:

29. LR Žemės ūkio ministro įsakymas „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014-2020 metų programos priemones, nustatymo metodikos patvirtinimo.“ TAR. Žiūrėta 2016-11-05. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c738fa50856511e6b969d7ae07280e89.

30. LR Žemės ūkio ministro įsakymas „Dėl paramos už žemės ūkio naudmenas ir kitus plotus bei gyvulius paraiškos ir 2016- 2020 metų tiesioginių išmokų administravimo bei kontrolės taisyklių patvirtinimo.“ TAR. Žiūrėta 2016 rugsėjo 9 d. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/36c331009cba11e58fd1fc0b9bba68a7.

31. „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas.“ *Valstybės žinios* 60 (1999).

32. „Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas.“ *Valstybės žinios* 67, 1997 (2016).

33. Nacionalinės mokėjimo agentūros direktoriaus įsakymas „Pasitikėjimo linija“ ir kitais būdais asmenų teikiamos informacijos administravimo Nacionalinėje mokėjimo agentūroje prie Žemės ūkio ministerijos tvarkos aprašas,“ NMA, 2009 m. rugsėjo 29 d.

Kiti internetiniai šaltiniai:

34. *„Bendra žemės ūkio politika po 2013 m.“ Europos Parlamentas. Žiūrėta 2016-10-10.* http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.9.html.

35. *Europos Sąjunga. Žemės ūkis. Žiūrėta 2016-10-10.* https://europa.eu/european-union/topics/agriculture_lt.

36. Išsamus paramos administravimo chemos aprašymas. Žiūrėta 2016-10-15. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjvr6KA3PAhXFhSwKHfv0DssQFgghMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.nma.lt%2Fuploads%2Ffiles%2Fdir584%2Fdir29%2Fdir1%2F11_0.php&usg=AFQjCNGF_Pzh0ev5-yKp8p7R-dDG_HfpzQ.

37. „Kaimo plėtros perspektyvos 2014- 2020 metais.“ LR Žemės ūkio ministerija, Kaimo plėtros departamentas, 2013 m. rugsėjo 27 d. http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/ES_paramos_ateitis/Komisija_2014-2020/20130927medziaga/Kaimo_pletros_perspektyvos.pdf

38. LR Žemės ūkio ministerija, *Tiesioginė parama 2015- 2020 m*. Žiūrėta 2016-09-24. http://zum.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/tiesiogine-parama-2015-2020-m.

39. LR Žemės ūkio ministerija, „Lietuvos kaimo plėtros 2004- 2006 metų planas“ 2004 m. birželio 11 d. https://www.nma.lt/uploads/files/dir24/dir1/18_0.php.

40. „Lietuvos Respublikos žemės fondas 2015 m. sausio 1 d..“ Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, Valstybės įmonė Valstybės žemės fondas. Vilnius, 2015. https://zis.lt/wp-content/uploads/2015/06/ZF_2015.pdf.

41. *Nacionalinė mokėjimo agentūra Lietuvos kaimo plėtros 2007- 2013 m. programa. Žiūrėta 2016-09-23.* https://www.nma.lt/index.php/parama/lietuvos-kaimo-pletros-20072013-m-programa/apie-programa/8742.

42. Nacionalinė mokėjimo agentūra, Kontrolė. Žiūrėta 2016-10-02. https://www.nma.lt/index.php/parama/tiesiogines-ismokos/kontrole/patikros-vietoje/9036.

43. Nacionalinė mokėjimo agentūra, Tiesioginės išmokos. Žiūrėta 2016-09-23. https://www.nma.lt/index.php/parama/tiesiogines-ismokos/apie-schema/9029.

44. Nacionalinė mokėjimo agentūra, *Veiklos sritys.* Žiūrėta 2016-09-23. https://www.nma.lt/index.php/veikla/veiklos-sritys/287.

45. „Pažeidimai ir jų priežastys: 2007- 2013 m. programavimo laikotarpio apžvalga“ Nacionalinė mokėjimo agentūra. https://www.nma.lt/uploads/files/dir746/dir37/dir1/14_0.php.

46. „Pirmasis bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) ramstis: II- Tiesioginės išmokos ūkininkams.“ Europos Parlamentas. Žiūrėta 2016 m. rugsėjo 23 d. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.5.html.

47. *„The enlargement of the European Union.“ European Commission, Agriculture and Rural Development. Žiūrėta 2016-10-10.* http://ec.europa.eu/agriculture/external/enlarge/back/index_en.htm.

Stonytė A. *Nacionalinės mokėjimo agentūros kontrolės sistemos analizė tiesioginės paramos administravime.* Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas. Studijų programa 621N71001. Vadovas doc. dr. R. Vanagas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, Vadybos institutas, 2016. - 100 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe ištirtas NMA vykdomos pareiškėjų kontrolės procesas, kuris taikomas visiems pareiškėjams siekiant, kad parama būtų išmokama skaidriai ir reikalavimus įgyvendinusiam pareiškėjui. Tačiau praktikoje vis dar nustatoma piktnaudžiavimo atvejų, todėl yra būtinas nuolatinis išorinės aplinkos stebėjimas ir kontrolės procesų tobulinimas atsižvelgiant į pasikeitusias paramos skyrimo sąlygas.

Pirmoje darbo dalyje nagrinėjamas NMA taikomos kontrolės procesas skirtingais finansavimo laikotarpiais. Analizuojamas ES skiriamos paramos naudingumas, kontrolės proceso sukūrimas ir jo tobulinimas atsižvelgiant į naujų paramos priemonių finansavimą. Antroje dalyje analizuojama NMA vykdomos kontrolės specifika skiriant tiesioginę paramą. Pateikiami tiesioginės paramos skyrimo teoriniai aspektai, analizuojamas kontrolės užtikrinimas vykdant patikras, nagrinėjant neatitikimus. Pateikiamas kontrolės procesų grįžtamojo ryšio įvertinimas. Trečioje darbo dalyje atliekamas NMA vyr. specialistų ekspertinis tyrimas, pristatomas neteisėto deklaravimo atvejų nustatymas suformuojant ir nagrinėjant neatitikimus, pristatomi pareiškėjų sukčiavimo būdai.

Pagrindiniai žodžiai: Europos Sąjunga, NMA, kontrolė, tiesioginės išmokos, paramos administravimas, neteisėtas deklaravimas, sukčiavimas, sankcijos.

Stonytė, A. (2016) *The analysis of the National Paying Agency control system in the administration of the direct support.* Public Administration; Master‘s Thesis. Study Programme 621N71001. Supervisor doc. dr. R. Vanagas. Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Policy and Management, Institute of Management, 2016. -100 p.

ANNOTATION

The applicant control process performed by the NPA that is applied to all applicants so that the payout of the support was transparent and to the applicant, who has fulfilled the requirements, was examined in the master thesis. However, the cases of the abuse are still being identified in practice, therefore, the constant monitoring of the external environment and the improvement of the control processes with respect to the changed conditions of the support granting is necessary.

In the first part of the thesis the process of the control applicable by the NPA is analysed during the different periods of the financing. The usefulness of the support granted by the EU, the creation of the control process and its improvement with respect to the financing of the new support measures are being analysed. In the second part the specifics of the control performed by the NPA, when granting the direct support, is being analysed. The theoretical aspects of the direct support granting is being presented, the assurance of the control during the performance of the inspection of the discrepancies is being analysed. The assessment of the control processes' feedback is presented. In the third part the expert investigation of the NPA chief specialists is being performed, the identification of the illegal declaration cases by forming and analysing the discrepancies is being presented, the methods of the applicant fraud is being presented.

Keywords: European Union, NPA, control, direct payouts, support administration, illegal declaration, fraud, sanctions.

Stonytė A. *Nacionalinės mokėjimo agentūros kontrolės sistemos analizė tiesioginės paramos administravime.* Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas. Studijų programa 621N71001. Vadovas doc. dr. R. Vanagas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, Vadybos institutas, 2016. - 100 p.

SANTRAUKA

Šiame magistro baigiamajame darbe atlikta NMA taikomos pareiškėjų kontrolės proceso analizė. ES skiriant paramą yra būtina užtikrinti, kad parama būtų išmokama skaidriai ir reikalavimus įgyvendinusiam pareiškėjui. Šiuo tikslu NMA yra įgyvendinama 3 lygių kontrolė: atliekamos patikros, nagrinėjami sistemos suformuoti neatitikimai ir tikrinami „pasitikėjimo linija“ gauti pranešimai. Todėl tyrimu siekiama nustatyti, kaip yra nustatomi ir nagrinėjami galimo sukčiavimo atvejai, kuriais siekiama gauti didesnes tiesiogines išmokas.

Darbo objektas: NMA taikomos kontrolės procesas skiriant paramą pagal tiesiogines išmokas.

Darbo problema: kaip NMA specialistai identifikuoja neteisėto deklaravimo atvejus ir kokiais būdais siekia išvengti pareiškėjų sukčiavimo ir neteisėto ES paramos pasisavinimo?

Darbo tikslas: išanalizuoti NMA taikomą pareiškėjų kontrolės procesą, siekiant išaiškinti neteisėto deklaravimo atvejus.

Darbo uždaviniai: apibūdinti kontrolės proceso kaitą skirtingais finansavimo laikotarpiais; atlikti tiesioginės paramos nagrinėjimo teorinę analizę; išanalizuoti, kaip užtikrina kontrolė išmokant tiesioginę paramą; išanalizuoti kontrolės proceso grįžtamąjį ryšį; atlikti NMA vykdomos kontrolės efektyvumo analizę.

Darbo metodai: *duomenų rinkimo metodai:* standartizuotas interviu; *duomenų analizės metodai:* literatūros analizė, teisės aktų analizė, kokybinė turinio (content) analizė.

Darbo rezultatai parodė, kad pareiškėjai, siekiantys gauti paramą pagal tiesiogines išmokas piktnaudžiauja skiriama parama ir teikia neteisėtus deklaruotus duomenis arba nesilaiko taisyklėse numatytų reikalavimų. Todėl atsižvelgiant į susidariusią situaciją yra tobulinama ir griežtinama pareiškėjų kontrolė vykdant patikras ir sukuriant naujus neatitikimus paraiškose. Tyrimo metu išsiaiškinta, kaip yra skiriamos patikros ir kaip suformuojami bei nagrinėjami neatitikimai. Išanalizavus ir identifikavus naujus piktnaudžiavimo atvejus yra tobulinama teisinė bazė- kuriami nauji įsakymai, kurie užtikrintų efektyvesnę pareiškėjų kontrolę.

Stonytė, A. (2016) *The analysis of the National Paying Agency control system in the administration of the direct support.* Public Administration; Master‘s Thesis. Study Programme 621N71001. Supervisor doc. dr. R. Vanagas. Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Policy and Management, Institute of Management, 2016. -100 p.

SUMMARY

In this master thesis the analysis of the applicant control applied by the NPA was performed. When granting the support in the EU, it is necessary to ensure that the support would be paid out transparently and to the applicant, who has fulfilled the requirements. For this purpose the NPA performs the 3 level control: the inspections are performed, the discrepancies formed by the system are being examined and the messages that are received over the "confidence line" are being checked. Therefore, it is being tried to establish how the cases, in which it is being tried to obtain the larger payouts, are being identified and examined.

Object of the thesis: The process of the control imposed by the NPA when granting the support by the direct payouts.

Problem of the thesis: how the specialists of the NPA identify the cases of the incorrect declaration and what methods are used to avoid the fraud from the applicants and the illegal embezzlement of the EU support?

Objective of the thesis: the analysis of the applicant control process applied by the NPA, when trying to identify the cases of incorrect declaration.

Tasks of the thesis: the description of the control process change during the different periods of financing; the performance of the theoretical analysis of the direct support examination; the analysis of the assurance of the control during the payout of the direct support; the analysis of the feedback of the control process; the performance of the analysis of the control efficiency, performed by the NPA.

Methods of the thesis: *data collection methods:* standardised interview; *data analysis methods:* analysis of the literature, analysis of the legislation, qualitative content analysis.

Work results have showed, that the applicants, who try to receive the support by direct payments, abuse the granted support and provide the incorrect declared data or fail to observe the requirements that are specified in the rules. Therefore, due to the situation that has formed the control of the applicants is being improved and strengthened, by performing the inspections and creating new discrepancies in the applications. During the research it was found out how the inspections are being initiated and how the discrepancies are being formed and analysed. After the new cases of abuse are analysed and identified the legal base is being improved - new orders that would ensure a more efficient control of the applicants are being created.

PRIEDAI

1 priedas. Klausimai ekspertams

1. Apibūdinkite tiesioginės paramos priemonių kaitą 2014- 2020 metų finansavimo laikotarpiu, išskirkite atsiradusius pasikeitimus, naujas programas, kurios turėjo įtakos didesniam paramos skyrimui.

2. Kaip manote, kokią ekonominę ir socialinę naudą paramos gavėjams suteikia tiesioginės išmokos?

3. ES įpareigoja šalis - nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Kaip manote, ar toks procentas yra pakankamas įvykdyti efektyvią kontrolę? Kodėl?

4. Skirtingais finansiniais laikotarpiais buvo griežtinama pareiškėjų kontrolė. Į kokius kriterijus yra atsižvelgiama atrenkant pareiškėjus patikroms atlikti ir/ arba identifikuojant neatitikimus paraiškose?

5. Įvardykite, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai teikiant ir jau pateikus paraiškas? Kaip sprendžiate iškilusias problemas?

6. Ar Jūsų darbo praktikoje pasitaiko tokių atvejų, kai paramos gavėjai, siekdami gauti didesnę finansinę paramą, paraiškose teikia neteisingus duomenis? Kokius veiksmus atliekate, kad parama būtų išmokėta teisingai?

7. Kokius išskirtumėte neatitikimus, kurių nagrinėjimas turi įtakos galimam neteisėtam paramos gavimui? Kokių veiksmų imatės nagrinėjant šiuos neatitikimus?

8. Jūsų nuomone, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis? Kaip manote, kokių dar papildomų priemonių reikėtų imtis, kad sumažėtų neteisingo deklaravimo atvejų?

9. Kaip vertinate naują įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014 - 2020 metų programos priemones“? Kodėl?

2 priedas. Struktūrizuoto interviu klausimų koreliacija su tekstu

Turinio dalis	Klausimas	Apibendrinimas
1. KONTROLĖS PROCESO DIEGIMAS SKIRTINGAIS FINANSAVIMO LAIKOTARPIAIS	Apibūdinkite tiesioginės paramos priemonių kaitą 2014-2020 metų finansavimo laikotarpiu, išskirkite atsiradusius pasikeitimus, naujas programas, kurios	Skirtingais finansavimo laikotarpiais NMA reikėjo analizuoti, kokią kontrolę vykdyti pareiškėjų atžvilgiu, kad būtų sumažintas bet koks galimas sukčiavimo atvejis ir pasiekti iškelti tikslai. (A1)

	turėjo įtakos didesniam paramos skyrimui. (A1)	
2.1.Tiesioginės paramos nagrinėjimo ir skyrimo teoriniai aspektai	Kaip manote, kokią ekonominę ir socialinę naudą paramos gavėjams suteikia tiesioginės išmokos? (B1)	Taigi apibendrintai galima teigti, kad tiesioginių išmokų gauti siekia pareiškėjai, kuriems šis finansavimas padeda ūkininkauti ir gauti paramą žemės ūkio skatinimui. Didelę dalį pareiškėjų sudaro smulkius ūkius turintys žmonės, kuriems parama labai palengvina gyvenimo sąlygas kaimo vietovėse ir skatina tęsti ūkininkavimą.(B1)
2.2.1. Kontrolės užtikrinimas vykdant patikras	ES įpareigoja šalis - nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Kaip manote, ar toks procentas yra pakankamas įvykdyti efektyvią kontrolę? (C1) Kodėl? (C2)	ES įpareigoja, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų ūkininkų, kurie teikia paraiškas ir prašo išmokų už plotines priemones. Kiekvieno pareiškėjo deklaruojamus laukus einamaisiais metais būtų sunku patikrinti, nes tokiems veiksmams užtikrinti reikėtų per daug didelių finansinių ir žmogiškųjų išteklių ir tai būtų finansiškai nenaudinga, nes pagrindinis finansavimas turi būti skiriamas paramos išmokėjimui pareiškėjams. (C1) Taigi apibendrintai galima teigti, kad siekiant išvengti neteisingo deklaravimo atvejų ir neteisėto paramos gavimo yra būtinos patikros.
2.3. Kontrolės procesų grįžtamojo ryšio įvertinimas ir sankcijų skyrimas	Skirtingais finansiniais laikotarpiais buvo griežtinama pareiškėjų kontrolė. Į kokius kriterijus yra atsižvelgiama atrenkant pareiškėjus patikroms atlikti ir/ arba identifikuojant neatitikimus paraiškose? (D1)	Taip pat yra išskiriami ir rizikingi paramos gavėjai, kuriems skiriamas didesnis dėmesys nei kitiems pareiškėjams, nes jie atitinka tokius kriterijus, kada gali būti siekiama paramos neleistinais būdais. Žinoma yra tikrinami visi pareiškėjai atsitiktinės atrankos būdu, kad visais atvejais būtų išvengta neteisėto deklaravimo ir ES paramos pasisavinimo. (D1)

2.3.Kontrolės procesų grįžtamojo ryšio įvertinimas ir sankcijų skyrimas	Įvardykite, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai teikiant ir jau pateikus paraiškas? (E1) Kaip sprendžiate iškilusias problemas? (E2)	Pažeidimus nustatyti gali bet kuris NMA specialistas, kuris vykdo administravimo, kontrolės ar audito funkcijas. paramos sumažinimas. (E1) Kiekvieno pažeidimo mastas ir sunkumas yra apibrėžtas įstatymais ir kiekvienu atveju jis yra skirtingas. Sankcijų dydis priklauso nuo pažeidimo ploto, sunkumo, masto ir pakartotinumo. Remiantis šiais kriterijais sistema automatiškai apskaičiuoja pažeidimo sumas, pagal kurias remiantis yra parengiamas skolos sprendimas. (E2)
2.2.2. Kontrolės užtikrinimas neatitikimų nagrinėjime	Ar Jūsų darbo praktikoje pasitaiko tokių atvejų, kai paramos gavėjai, siekdami gauti didesnę finansinę paramą, paraiškose teikia neteisingus duomenis? (F1) Kokius veiksmus atliekate, kad parama būtų išmokėta teisingai? (F2)	Tačiau taip pat kontrolę vykdo ir NMA specialistai, kurie nagrinėja sistemos suformuotus neatitikimus, iš bendradarbiaujančių organizacijų gautus duomenis apie nustatytus veiklos pažeidimus arba pačių pareiškėjų gautus dokumentus ir prašymus, kurie turi įtakos išmokamai paramos sumai gauti. (F)
2.2.2. Kontrolės užtikrinimas neatitikimų nagrinėjime	Kokius išskirtumėte neatitikimus, kurių nagrinėjimas turi įtakos galimam neteisėtam paramos gavimui? (G1) Kokių veiksmų imatės nagrinėjant šiuos neatitikimus? (G2)	Pirmiausia, kada pareiškėjai pateikia paraiškas, duomenys yra importuojami į „Plotinių priemonių administravimo informacinę sistemą“ (toliau – PPAIS). Sistemoje yra atliekamas sutikrinimas, kuriuo metu identifikuojami neatitikimai, kurie nustatomi pagal neteisingą deklaravimą arba reikalingą administracinį patikrinimą, norit išmokėti paramą.(G1) Neatitikimų apibūdinimas ir administravimo eiga yra aprašyta metodikoje. (G2)
2.3.Kontrolės procesų grįžtamojo ryšio įvertinimas ir sankcijų skyrimas	Jūsų nuomone, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis? (H1) Kaip manote, kokių dar papildomų	Todėl NMA išaiškinusi neteisingo deklaravimo atvejus ir atsižvelgusi, ar nėra nenugalimos jėgos atvejų, nustato pažeidimą, kada paramos gavėjui gali būti

	priemonių reikėtų imtis, kad sumažėtų neteisingo deklaravimo atvejų? (H2)	taikomos tokios ES ir LR teisės aktuose numatytos sankcijos: • paramos sumažinimas; • paramos teikimo sustabdymas arba nutraukimas; • sutarties nutraukimas ir (arba) reikalavimas grąžinti visą ar dalį sumokėtos paramos; • apribojimas teikti paraiškas; • kitos poveikio priemonės.
2.4.Naujo kontrolės mechanizmo diegimas siekiant išsiaiškinti galimai neteisėtas sąlygas gaunant paramą	Kaip vertinate naują įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014 - 2020 metų programos priemones“? (J1) Kodėl? (J2)	Atsižvelgdama ir siekdama užkirsti kelią neteisėtam paramos gavimui nauju 2014-2020 m. finansavimo laikotarpiu, ŽŪM 2016 m. rugsėjo 28 d. parengė įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos priemones, nustatymo metodikos patvirtinimo“. (J)

3 priedas. Struktūrizuoto interviu metu apklaustų ekspertų atsakymai

Ekspertas Nr. 1 (E1)

6. Apibūdinkite tiesioginės paramos priemonių kaitą 2014- 2020 metų finansavimo laikotarpiu, išskirkite atsiradusius pasikeitimus, naujas programas, kurios turėjo įtakos didesniam paramos skyrimui.

Kai atsirado parama žemės ūkiui- tiesioginės išmokos, tai buvo ta paramos priemonė, kuria nuo pat pradžių pasinaudojo didelė dalis Lietuvos ūkininkų dėl mažesnių reikalavimų. 2007-2013 metų atsirado daugiau paramos priemonių, tačiau jos yra labiau AGRO ar KPP priemonės, kurios buvo labiau orientuotos į tam tikro laikotarpio įsipareigojimą. Šiuo laikotarpiu kaip naujovė atsirado, kad būtina turėti gyvulių, jei deklaruojamos ganyklos- pievos. Todėl buvo sumažintos paramos sumos tiems pareiškėjams, kurie agentūroje yra vadinami „sofininkai“- tai pareiškėjai, kurie deklaruoja tik pievas ir neužsiima jokia žemės ūkio veikla. Todėl manau, kad tai buvo labai tikslingas paramos pakoregavimas,

nes, mano manymu, reikia remti būtent tuos ūkininkus kurie turi gyvulius. Tačiau nauju ir paskutiniuoju 2014-2020 metų finansavimo laikotarpiu gyvulių dengimo ganykloms- pievoms buvo atsisakyta. Šį laikotarpį išskirčiau kaip labiausiai orientuotą į ekstensyvų žemės dirbimą, nes atsirado nauja tiesioginės paramos programos priemonė- žalinimo išmoka. Šia priemone siekiama, kad būtų įvairinami pasėliai. Paskutiniuoju laikotarpiu atsirado daugiau priemonių, kada už tą patį turimą žemės ūkio naudmenų plotą galima gauti didesnes išmokas (išmoka jauniesiems ūkininkams, išmoka už pirmuosius 30 ha).

7. Kaip manote, kokią ekonominę ir socialinę naudą paramos gavėjams suteikia tiesioginės išmokos?

Tiesioginės išmokos padeda ne tik stambiems, bet ir smulkiems ūkininkams gauti, galima sakyti, kasmetines, nuolatines išmokas, kurių dėka padidėja pragyvenimo lygis kaimo vietovėse ir padeda toliau tęsti ūkininkavimą. Tačiau dar nežinia kaip bus po 2020 metų, kada jau nebebus mokamos tiesioginės išmokos, nes gali būti, kad ženkliai sumažės ūkininkavimas, nes tiesiog nebeapsimokės dirbti žemės ūkyje, jei tai yra smulkus ūkis. O stambiems ūkininkams tiesioginės išmokos padeda modernizuoti ūkius ir siekti konkurencingumo su kitomis bendrovėmis.

8. ES įpareigoja šalis- nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Kaip manote, ar toks procentas yra pakankamas įvykdyti efektyvią kontrolę? Kodėl?

Mano manymu, tikrai ne. Žinoma didesnis nei 5 proc. patikrų vietoje skaičius lemtų didesnius žmogiškuosius ir finansinius išteklius. O pagrindinė NMA funkcija yra skirti paramą, o ne vien kontroliuoti kiekvieną pareiškėją. Žinoma, jei būtų daugiau patikrinama, turbūt labiau pareiškėjai imtųsi atsakomybės reikalavimų išlaikymui.

9. Skirtingais finansiniais laikotarpiais buvo griežtinama pareiškėjų kontrolė. Į kokius kriterijus yra atsižvelgiama atrenkant pareiškėjus patikroms atlikti ir/ arba identifikuojant neatitikimus paraiškose?

Atsirandant vis naujoms paramos priemonėms buvo didinama ir griežtinama pareiškėjų kontrolė. Sistema automatiškai atsitiktiniu būdu atrenka pareiškėjus, tačiau yra išskiriami rizikingi pareiškėjai. Pavyzdžiui, jei vienais metais atvykusi patikra nustatė tam tikrų pažeidimų, vadinasi, daug šansų, kad ir sekančiais metais patikra vėl apsilankys pas tą patį pareiškėją patikrinti, kaip jie laikosi įsipareigojimų. Taip pat jei pas pareiškėją vienais metais nebuvo patikros, yra daug šansų, kad patikra kitais metais apsilankys.

Nustatant neatitikimus yra tikrinama, kiek pareiškėjas padidino plotą lyginant su praeitų metų žemėlapiais ir ar turi nuosavybę patvirtinančius dokumentus. Taip pat ar pareiškėjas pats deklaravosi iš namų, nes tokiu atveju yra būtina patikrinti nuosavybės dokumentus. Ir ar nesusikerta deklaruoti plotai su kitais pareiškėjais. Iš esmės daugiausiai nustatomi tie neatitikimai, kurie yra susiję su žemėlapių analize lyginant tiek su praeitais metais, tiek su šiuometiniais.

10. Įvardykite, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai teikiant ir jau pateikus paraiškas? Kaip sprendžiate iškilusias problemas?

Sakyčiau, kad nors sistema padeda apskaičiuoti, kaip reikia atitikti žalinimo reikalavimus, tačiau dažnai pasitaiko tokių atvejų, kada nustatomas pažeidimas ir taip sumažinama galima išmokėti parama. Taip pat blogai įbraižyti deklaruoti plotai, kada išlieka tikimybė, kad susikirs deklaruoti plotai. Pasitaiko atvejų, kada pareiškėjai sumaišo pasėlių kodus arba pamiršta pažymėti varnelę ties kažkuria grafa. Todėl visus pataisymus mes jau tvarkome pagal nustatytas taisykles.

11. Ar Jūsų darbo praktikoje pasitaiko tokių atvejų, kai paramos gavėjai, siekdami gauti didesnę finansinę paramą, paraiškose teikia neteisingus duomenis? Kokius veiksmus atliekate, kad parama būtų išmokėta teisingai?

Tai tikrai nėra labai dažnas atvejis, nes vis tiek atliekamos patikros vietoje, tiek nuotolinės, todėl yra gana rizikinga teikti kažkokius klaidingus duomenis. Bet turbūt išskirčiau tai, kad pareiškėjai deklaruoja tuos plotus, nors arba neturi nuosavybės, arba sudarytos nuomos sutartys ne su tais žmonėmis. Todėl jei neįrodoma pilnai nuosavybė yra taikomos tam tikros sankcijos. Taip pat aš sakyčiau, kad neteisėtai deklaruoti plotus arba nesilaikyti tarkim šienavimo kriterijų, tai šioje vietoje NMA labai pagelbėja „Pasitikėjimo linija“ gauti pranešimai, kurių yra tikrai nemažai ir dažniausiai jie pasitvirtina. Todėl yra labai rizikinga bandyti kažkokiais metodais siekti gauti didesnės finansinės naudos, nes jei vienais metais pavyko, tai dar nereiškia, kad kitais metais be sankcijų bus jam išmokėta parama.

12. Kokius išskirtumėte neatitikimus, kurių nagrinėjimas turi įtakos galimam neteisėtam paramos gavimui? Kokių veiksmų imatės nagrinėjant šiuos neatitikimus?

Bene dažniausias neatitikimas, kurio metu mes taikome administracinius sumažinimus, kada paraiškoje yra nustatomas 13 neatitikimas. Tai reiškia, kad pareiškėjas deklaravo, įbraižė savo laukus ir teikė paraišką pats, todėl yra būtina patikrinti nuosavybę. Pagrindinis mūsų veiksmas yra palyginti deklaruotus plotus su atsiųstais dokumentais ir patikrinti tai su Registro Centro turimais duomenimis.

13. Jūsų nuomone, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis? Kaip manote, kokių dar papildomų priemonių reikėtų imtis, kad sumažėtų neteisingo deklaravimo atvejų?

Manau, kad ne. Nes jie tik žino pagrindinius reikalavimus, pvz., kada reikia nušienauti pievas, kada apsėti pūdymą ir pan. Bet nežino, kokios sankcijos laukia, jei sumažinamas deklaruotas plotas arba kas laukia nustačius tam tikrus pažeidimus, todėl kai pareiškėjai gauna sprendimus dėl susidariusios grąžintinos skolos sumos labai nustemba, kad tokios didelės yra taikomos sankcijos.

Kai pareiškėjai padaro didelius pažeidimus, pavyzdžiui, neįrodo pilnai nuosavybės, parama yra ne tik nemokama už tą plotą, bet ir pasiskaičiuojamas dvigubas viršdeklaravimas, kas reiškia, kad nėra mokama trigubai už blogai deklaruotą plotą. Pagal nustatytą blogai deklaruotą plotą yra nustatoma ar pažeidimas yra tyčinis ir keliems metams bus nemokama parama. Aš siūlyčiau griežtinti sankcijas ir už

mažesnį nustatytą neteisingo deklaravimo plotą, išreikštą procentiniu dydžiu ir taikyčiau tyčinius pažeidimus, nemokėti atitinkamai paramos nuo 1 iki 5 metų laikotarpiui arba visai nebeleisti deklaruoti tam pareiškėjui ir jo plotams. Todėl jei būtų taikomos va būtent tokios sankcijos, tikrai bijotų pareiškėjai teikti neteisingus duomenis, nes žala būtų kur kas didesnė, nei rizika, kad būtų gaunama didesnė parama.

14. Kaip vertinate naują įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“? Kodėl?

Kadangi tai tikrai naujas dalykas mūsų darbe ir jis neturi kažkokio tikslaus įvertinimo, bet aš jį vertinu labiau neigiamai. Nes nors mes ir identifikuosime pažeidėjus, bet teismo keliu pareiškėjai gali apsiginti dėl valdų skaldymo, kad tai jų nuosava žemė ir ką nori, tą daro su ja. Na bent aš taip manau. Tikrai idėja labai sveikintina ir šauni, bet įdomu bus stebėti šio proceso eigą ir tik kažin, ar nebus tai pareikalavę didelių finansinių išteklių, analitinių įgūdžių, bet naudos vargu, kiek gausime.

Ekspertas Nr. 2 (E2)

1. Apibūdinkite tiesioginės paramos priemonių kaitą 2014- 2020 metų finansavimo laikotarpiu, išskirkite atsiradusius pasikeitimus, naujas programas, kurios turėjo įtakos didesniam paramos skyrimui.

2007-2013 m. programoje tiesioginės išmokos buvo kaip viena išmoka, tuo tarpu 2014-2020 m. programoje tiesioginės išmokos suskirstytos į: pagrindinė išmoka, žalinimo išmoka, už pirmuosius 30 ha išmoka ir jaunųjų ūkininkų išmoka (priklauso asmenims iki 40 m. ir juridiniams asmenims, kurių valdymo organai sudaro asmenys iki 40 m.). tai dalyvaujant pareiškėjui pagal visas programas bendra suma išmokų už 1 ha padidėjo, tačiau ne visi pareiškėjai turi galimybes dalyvauti – jei pareiškėjas virš 40 m. jam nepriklauso JŪ išmoka, jei deklaruoja virš 30 ha, tai nuo 31 ha taip pat nepriklauso išmoka už pirmuosius ha, o taip pat turi atitikti ir žalinimui keliamus reikalavimus, todėl su naujomis priemonėmis atsirado dar daugiau pareiškėjams apribojimų ir įsipareigojimų. Tai yra, norint gauti didesnes išmokas asmuo turi atitikti žymiai daugiau reikalavimų, ko 2007-2013 m. nebuvo.

2. Kaip manote, kokią ekonominę ir socialinę naudą paramos gavėjams suteikia tiesioginės išmokos?

Mažažemiams ūkininkams, iki 10 ha, tai yra tik finansinė parama, kuri neįtakoja žemės ūkio plėtros, tuo tarpu didiesiems ūkiams, tai yra svari parama, kuri skatina dar tvirčiau kurti ūkį, plėstis. Taip pat formuojasi kartų ūkiai, kuomet ūkius perima vaikai. Sukuriamos kaime darbo vietos – sustabdoma bent šiek tiek žmonių migracija į miestus.

3. ES įpareigoja šalis- nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Kaip manote, ar toks procentas yra pakankamas įvykdyti efektyvią kontrolę? Kodėl?

Taip, manau, kad tai yra pakankamai, nes šis procentas galioja kiekvienai priemonei atskirai, todėl yra patikrinama žymiai daugiau ūkių nei 5 proc. Be to, rizikingiems rajonams yra priskiriamas patikrų atlikimo procentas žymiai didesnis.

4. Skirtingais finansiniais laikotarpiais buvo griežtinama pareiškėjų kontrolė. Į kokius kriterijus yra atsižvelgiama atrenkant pareiškėjus patikroms atlikti ir/ arba identifikuojant neatitikimus paraiškose?

Yra sukurta daug kriterijų, kuriuos įvertinus atitinkami rajonai priskiriami rizikingiems, nes ten nustatomo eilę metų iš eilės pasikartojantys pažeidimai, todėl yra atliekamos papildomos patikros ar priskiriama jų daugiau.

5. Įvardykite, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai teikiant ir jau pateikus paraiškas? Kaip sprendžiate iškilusias problemas?

Didžiausia problema, kuomet pareiškėjas deklaruoja savo laukus iš namų ir Agentūrai turi pateikti valdymo teisę įrodančius dokumentus, susiduriama su nežinojimu ir svetimos žemės pasisavinimu- kuomet neturint leidimo deklaruojama svetima žemės. Taip pat taisyklių nuostatų nežinojimas prideda papildomai padaroma klaidų.

6. Ar Jūsų darbo praktikoje pasitaiko tokių atvejų, kai paramos gavėjai, siekdami gauti didesnę finansinę paramą, paraiškose teikia neteisingus duomenis? Kokius veiksmus atliekate, kad parama būtų išmokėta teisingai?

Kiekvienais metais mažėja tokių asmenų, tačiau pasitaiko, kurie piktnaudžiauja, tuomet prašoma pateikti savo valdomos žemės pagrindžiančius dokumentus, kuriais remiantis nustatoma ar piktnaudžiaujama ar ne. Ne visada pasitvirtina piktnaudžiavimo atvejai.

7. Kokius išskirtumėte neatitikimus, kurių nagrinėjimas turi įtakos galimam neam paramos gavimui? Kokių veiksmų imatės nagrinėjant šiuos neatitikimus?

Valdų skaldymas, kuomet du ar net daugiau asmenų gali gauti papildomą išmoką už pirmuosius hektarus. Tokiu atveju turi pateikti žemės valdymo dokumentus, kurie tikrinami ir sprendžiama pagal juos ar priklauso minėta išmoka.

8. Jūsų nuomone, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis? Kaip manote, kokių dar papildomų priemonių reikėtų imtis, kad sumažėtų neteisingo deklaravimo atvejų?

Agentūra gana plačiau ir informatyviai pateikia informaciją apie galimas sankcijas, kuomet nesilaikoma įsipareigojimų, todėl manau, kad tik pareiškėjų neapsiskaitymas ir nesidomėjimas priveda prie nežinojimo apie galimas taikytinas sankcijas.

Neteisingo deklaravimo išvengti padėtų sistemų tobulinimas – tai yra – deklaruojant būtų neleidžiamas neteisingas įbraižymas ar deklaravimas, nesutampantis su sistemų duomenimis. (Ekspertas

nurodė Estijos pavyzdį, kada pareiškėjai prieš deklaruodami naują plotą turi pirmiau kreiptis į agentūrą ir tik po jos įvertinimo, ar už tokį lauką gali būti prašoma paramos- leidžia deklaruoti ir gauti išmokas).

9. Kaip vertinate naują įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“? Kodėl?

Neigiamai, nes labai sunku praktiškai įrodyti valdų skaldymą, nes kas skaldo, visuomet yra jau iš anksto pasiruošę ir susitvarkę visus dokumentus. Valdų skaldytojų dokumentai dažniausiai būna tvarkingi ir Agentūra sankcijas taikys tikrai sunkiai (išimtini atvejai)

Ekspertas Nr. 3 (E3)

1. Apibūdinkite tiesioginės paramos priemonių kaitą 2014- 2020 metų finansavimo laikotarpiu, išskirkite atsiradusius pasikeitimus, naujas programas, kurios turėjo įtakos didesniam paramos skyrimui.

Ankstesniais finansavimo laikotarpiais mokama tiesioginių išmokų suma buvo mažesnė, 2014-2020 metų laikotarpyje įvyko pasikeitimų ir tiesioginės išmokos sąvoka praplatėjo ir atsirado tiesioginių išmokų papildymas: žalinimo išmoka, išmoka už pirmuosius hektarus bei jaunojo ūkininko išmoka. Dėl to tiesioginių išmokų suma padidėjo, o kartu su ja ir atitinkamai pareiškėjams reikalavimų, kurie turi juos atitikti, norint pretenduoti į naujas išmokas. Paramos priemonių didėjimas reiškia, kad yra griežtinama ir pareiškėjų kontrolė, yra nustatomi nauji neatitikimai tik kuriuos išnagrinėjus galima yra išmokėti galutinė išmoka.

2. Kaip manote, kokią ekonominę ir socialinę naudą paramos gavėjams suteikia tiesioginės išmokos?

Ekonominė nauda yra tiesioginė – išmokos visiškai /dalinai kompensuoja žemės priežiūros išlaidas, o socialinė – vykdoma žemės ūkio veikla, veiklą kaimo vietovėse atlieka ir pareiškėjas, taip pat „samdomi“ ir kiti žmonės, gyvenantys vietovėje, atlikti žemės priežiūros ar ūkio darbus.

3. ES įpareigoja šalis- nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Kaip manote, ar toks procentas yra pakankamas įvykdyti efektyvią kontrolę? Kodėl?

Pakankamas, kadangi, (matyt), šis procentas yra nustatytas atsižvelgiant į paprastai nustatomą pažeidimų procentą, administracines išlaidas, efektyvumą (ar išlaidos padengia naudą).

4. Skirtingais finansiniais laikotarpiais buvo griežtinama pareiškėjų kontrolė. Į kokius kriterijus yra atsižvelgiama atrenkant pareiškėjus patikroms atlikti ir/ arba identifikuojant neatitikimus paraiškose?

Kriterijai yra tokie: pareiškėjo naujumas, paramos sumos dydis, ankstesnių patikrų datos, paramos rūšis, ar buvo ankstesniuose patikrose nustatyta kažkokių pažeidimų ir įvertinamas jų mastas- taip yra sudaromas rizikingų gavėjų sąrašas.

Neatitikimus atsiranda dėl deklaruotų plotų įbraižymo analizės mūsų žemėlapių sistemoje-Gis. Joje yra išlaikoma kiekvienų metų informacija, kas deklaravo, kada ir kokias kultūras. Todėl, sistemoje „matosi“ kurie pareiškėjų laukai padidėjo arba sumažėjo. Taip yra identifikuojami neatitikimai. Arba kada žemės ūkio specialistės arba patys pareiškėjai, kai iš namų teikia paraiškas, patys blogai įsibraižo laukus ir būna, kad sutampa deklaruotų laukų ribos. Taigi iš esmės neatitikimai tiesioginėms išmokoms yra identifikuojami iš žemėlapių sistemos.

5. Įvardykite, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai teikiant ir jau pateikus paraiškas? Kaip sprendžiate iškilusias problemas?

Pareiškėjai nesusipažinę su taisyklėmis, jiems neišaiškinami, neakcentuojami jų prisiimami įsipareigojimai (neretai žmogus pats nesidomi, ką prisiima, neklausia darbuotojų). Pareiškėjai per daug pasitiki seniūnijos darbuotojais – netikrina, kas suvesta į paraišką, kokie požymiai sudėti, nepertikrina jų darbo. Problemos yra sprendžiamos renkant paaiškinimus, dokumentus dėl paraiškų pateikimo klaidų, priimant sprendimus dėl jų pagrįstumo.

6. Ar Jūsų darbo praktikoje pasitaiko tokių atvejų, kai paramos gavėjai, siekdami gauti didesnę finansinę paramą, paraiškose teikia neteisingus duomenis? Kokius veiksmus atliekate, kad parama būtų išmokėta teisingai?

Taip, tokių atvejų pasitaiko, jie nustatomi ir tokių paraiškų patikrų metu, ir administruojant paraiškas, ir „pasitikėjimo“ linija gavus atitinkamos informacijos. Administruojant paraiškas griežtai vadovaujamės nešališkumo ir objektyvumo principais bei paraiškų administravimo procedūros aprašo nuostatomis, be to, kiekvieno vertintojo suadminsitruotas paraiškas vertina antras vertintojas ir (pasirinktinai) auditas todėl manyčiau, kad TI pareiškėjams išmokamos tikrai teisingai ir objektyviai.

7. Kokius išskirtumėte neatitikimus, kurių nagrinėjimas turi įtakos galimam neteisėtam paramos gavimui? Kokių veiksmų imatės nagrinėjant šiuos neatitikimus?

Turbūt labiausiai išskirčiau 13N, kada pareiškėjai pateikia paraiškas ir įbraižo laukus patys, iš namų. Todėl yra būtina pertikrinti nuosavybės dokumentus ir nustatyti, ar nesiekė gauti didesnių išmokų, nei priklauso. Nuosavybę tikriname mūsų sistemos žemėlapyje esančių laukų ribas palyginus su Registrų centro duomenų baze. Jei yra nustatoma, kad yra deklaruojame daugiau nei turima nuosavybė, yra atminusuojamas deklaruojamas plotas ir parama nėra mokama už neturinčio nuosavybės plotą.

8. Jūsų nuomone, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis? Kaip manote, kokių dar papildomų priemonių reikėtų imtis, kad sumažėtų neteisingo deklaravimo atvejų?

Tie, kas sąmoningai neteisingai deklaravę, tikrai žino sankcijas. Tie, kas neteisingai deklaravo netyčia ar dėl sistemų netobulumo, gali ir nežinoti, kadangi, kaip minėta, didelė dalis pareiškėjų (ypatingai smulkių – iki 10 ha) nesidomi įsipareigojimais ir taisyklėmis.

Kaip jau minėjau reikėtų, kad ir patys pareiškėjai labiau domėtųsi taisyklėmis, reikalavimais ir kokios laukia sankcijos nustačius tam tikrus pažeidimus. Taip pat reikėtų, kad labiau atkreiptų dėmesį į tai, kokie duomenys pateikti paraiškoje, kada kiekvienais metais iš naujo teikiama paraiška, nes nors ir retai, visų tiesioginių išmokų mastu, bet pasitaiko, kada per aplaidumą ir duomenų nepatikrinimą nepamatoma, kad neuždėtas požymis ar ne tas pasėlio kodas uždeklaruotas. Taigi iš principo, labiau reiktų šviesti pareiškėjus ir paprašyti, kad detaliau patikrintų ką tik uždeklaruotos paraiškos duomenis.

9. Kaip vertinate naują įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“? Kodėl?

Vis tik vertinčiau skeptiškai, nes tikrai bus sunku įrodyti valdų skaldymo atvejus. Didelės įmonės turi specialistus, kurie išanalizavę, kaip galima būtų „apeiti“ įvairius reikalavimus ir taisykles. Tai sakau todėl, kad mes galime identifikuoti galimą valdų skaldymą, bet ar tai sėkmingai pavyktų įrodyti teisme- dar nežinia.

Ekspertas Nr. 4 (E4)

1. Apibūdinkite tiesioginės paramos priemonių kaitą 2014- 2020 metų finansavimo laikotarpiu, išskirkite atsiradusius pasikeitimus, naujas programas, kurios turėjo įtakos didesniam paramos skyrimui.

Šiuo paskutiniuoju finansavimo laikotarpiu labai padidėjo paramos priemonių pagal tiesioginę paramą. Atsirado naujos išmokos, tai yra, išmokos už pirmuosius 30 ha, kada smulkiems ūkininkams yra toks kaip paskatinimas toliau tęsti ūkininkavimą. Kita naujovė išmoka jaunajam ūkininkui (jaunasis ūkininkas yra laikomas iki 40 metų), kada skatina ir motyvuoja užsiimti žemės ūkio veikla jaunus ir perspektyvius žmones. Ir žalinimo išmoka, kada pareiškėjai pagal deklaruotą tam tikrą plotą turi atitikti pasėlių įvairinimą. Šia priemone taip pat siekiama, kad sumažėtų vien deklaruojančių ganyklas- pievas, nes jei viršijamas tam tikras plotas, yra taikomos sankcijos nemokėti paramos už nustatytą pažeidimo plotą. Atsiradusios naujos programos priemonės taip pat padidino ir reikalavimų skaičių, todėl analogiškai padidėjo neatitikimų skaičius ir patikrų.

2. Kaip manote, kokią ekonominę ir socialinę naudą paramos gavėjams suteikia tiesioginės išmokos?

Tiesioginių išmokų dydžiai didėja, jų dėka yra stiprinamas šalies žemės ūkis, taip padedant ekonomiškai stiprėti su žemės ūkio dirbančias kaimo vietoves. Socialinę bei ekonominę vertę gaunantys

pareiškėjai tokiu būdu ne tik pagal patvirtintus Europos sąjungos standartus tausoja žemės ūkio naudmenas, bet ir mažinama kaimo ir miesto atskirtis didinant užimtumą.

3. ES įpareigoja šalis- nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Kaip manote, ar toks procentas yra pakankamas įvykdyti efektyvią kontrolę? Kodėl?

5 proc. yra mažai. Manau turėtų vykti daugiau patikrinimų, juos vertinant ne tik pagal procentą, bet ir pagal tokias grupes: naujai deklaruojančius pareiškėjus, stambias įmones, ar pareiškėjus, deklaruojančius didelius plotus. Tačiau tam reiktų skirti didesnį finansavimą.

4. Skirtingais finansiniais laikotarpiais buvo griežtinama pareiškėjų kontrolė. Į kokius kriterijus yra atsižvelgiama atrenkant pareiškėjus patikroms atlikti ir/ arba identifikuojant neatitikimus paraiškose?

Atsižvelgiama į gaunamus skundus pagal „pasitikėjimo liniją“, nes yra svarbu atsižvelgti į gaunamus skundus ir vykdyti patikrinimus. Taip pat remiantis Taisyklėmis, atsitiktinai atrenkami pareiškėjai, kurie yra tikrinami be įspėjimo. Taip pat atrenkami tie pareiškėjai, kuriems yra nustatomi neatitikimai, kuriuos patikrinti galima tik nuvykus vietoje.

Patys neatitikimai yra suformuojami sistemiškai analizuojant praėjusių metų deklaruotus plotus; valdų padidinimo atvejai, kada arba pareiškėjas didina laukų plotą arba deklaruoja anksčiau niekada nedeklaruotus plotus. Taip pat, kada pareiškėjai prašo išmokos už tą patį lauką ar lauko dalį. Taigi sistema viską sutikrina ir automatiškai nustatomas neatitikimas, kuriuos ir nagrinėjame.

5. Įvardykite, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai teikiant ir jau pateikus paraiškas? Kaip sprendžiate iškilusias problemas?

Pavėluotai keičiami deklaruojami duomenys (pasėlių kodų keitimai, varnelių neuždėjimai), pavėluoti paraiškų teikimai. Paraiškas galima keisti ir taisyti iki nurodyto termino. Pavėluotai keičiama atsižvelgiant į pateiktus akivaizdžios klaidos įrodymus, Force majoure aplinkybes ar nenugalimos jėgos aplinkybes. Šiais metais buvo nemažai problemų su pasėlių kodų importais, deklaravimais, todėl buvo leidžiama keisti duomenis ir pavėluotai. Apie tai informuojamos seniūnijos bei skelbiama NMA puslapyje.

6. Ar Jūsų darbo praktikoje pasitaiko tokių atvejų, kai paramos gavėjai, siekdami gauti didesnę finansinę paramą, paraiškose teikia neteisingus duomenis? Kokius veiksmus atliekate, kad parama būtų išmokėta teisingai?

Dažniausiai susiduriama su dokumentų, įrodančių valdymo teisę, nepateikimu ar pateikimu neteisingus dokumentus. Šiuos dokumentus turėtų tikrinti ir seniūnijos darbuotojai pareiškėjams jau teikiant paraiškas, o Agentūra tik papildomai peržiūrėdama ar užsiprašydama papildomų dokumentų, turėtų būti skatinamas bendradarbiavimas bei aiškių funkcijų kokybei užtikrinti pasidalinimas tarp susijusių institucijų.

7. Kokius išskirtumėte neatitikimus, kurių nagrinėjimas turi įtakos galimam neteisėtam paramos gavimui? Kokių veiksmų imatės nagrinėjant šiuos neatitikimus?

Dvigubas deklaravimas, valdų skaldymas, deklaravimas paramai neskirtų vietovių (bl3,bl6,bl9). Tai dažniausiai pasitaikantys neatitikimai tiesioginėse išmokose ir kurie turi labai didelę įtaką galutinei paramai apskaičiuoti. Nagrinėjame pagal taisykles ir metodikų skyriaus parengtas metodikas. Dažniausiai tai nuosavybės dokumentų analizė.

8. Jūsų nuomone, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis? Kaip manote, kokių dar papildomų priemonių reikėtų imtis, kad sumažėtų neteisingo deklaravimo atvejų?

Neatitikimai yra įvardyti Taisyklėse. Pareiškėjas yra supažindinimas su prisiimtais įsipareigojimais bei sankcijomis, taikomomis dėl jų nesilaikymo. Taip pat pareiškėjai yra informuojami papildomai, jei nustatomi neatitikimai ir reikia pateikti papildomus dokumentus, viska informacija talpinama Portale, kur pareiškėjas gali susipažinti su neatitikimais, matyti paraiškos būseną bei taip pat kreiptis į administratorių. Neretai patys administratoriai kreipiasi į pareiškėją, prašydami patikslinti duomenis, atsiųsti papildomus dokumentus, ar įspėjant apie įsipareigojimų pasikeitimą ir pan. Manau informavimo sistema, patobulinta šiai metais yra efektyvi dėl informavimo apie neatitikimus.

Siūlyčiau griežtinti sankcijas tiems, kurie nepateikia visų nuosavybę įrodančių dokumentų. Praktika rodo, kad tikrai nemažą neatitikimų dalį sudaro valdų skaldymo neatitikimai: 57N- išmokai už pirmuosius 30 ha ir 60N- išmokai už jaunuosius ūkininkus. Todėl manau, jei griežčiau baustume, tai ir sumažėtų pareiškėjų noras teikti blogus duomenis ir taip siekti didesnių išmokų.

9. Kaip vertinate naują įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“? Kodėl?

Skeptiškai. Pats kontrolės principas yra patobulintas, kadangi vykdomi papildomi tikrinimai, kuomet prašoma pareiškėjų papildomai pateikti dokumentus, ar duomenis, tačiau ši tikrinimo sistema, kuri reikalauja daug vertintojų pastangų vis tiek gali būti „apeinama“ ir galimai nebus efektyvi. Bent po metų galėčiau daugiau pakomentuoti, kada matytume kažkokius statistinius rodiklius.

Ekspertas Nr. 5 (E5)

1. Apibūdinkite tiesioginės paramos priemonių kaitą 2014- 2020 metų finansavimo laikotarpiu, išskirkite atsiradusius pasikeitimus, naujas programas, kurios turėjo įtakos didesniam paramos skyrimui.

Vis tik paskutinysis laikotarpis išsiskiria pagal tiesiogines išmokas galimų gauti priemonių gausa. Tai ir išmoko už pirmuosius remiamus 30 ha, jaunojo ūkininko išmoka, kuri skiriama iki 90 ha ir

žalinimo išmoka- pasėlių įvairinimas. Šioms priemonėms įgyvendinti padidėjo ir kontrolė, atsirado nauji neatitikimai, padidėjo patikrų, taip pat ir pareiškėjams padidėjo reikalavimų ir taisyklių.

2. Kaip manote, kokią ekonominę ir socialinę naudą paramos gavėjams suteikia tiesioginės išmokos?

Manau, kad tai labai gera programa ir išmokų dydis tikrai nėra mažas, vertinant tai, kad skiriama parama tai ne vieninteliai pinigai, kurie gaunami už ūkininkavimą. Reiktų įvertinti tai, kad ūkininkai auginą produkcija, kurią gali realizuoti. Didelė dalis gaunamos paramos vienokiu ar kitokiu būdu papildo valstybės biudžetą mokesčių pavidalu, kuriamos darbo vietos bei išlaikomi gyventojai provincijose, kad dar visi nesubėgtų gyventi į miestus ar visiškai atsisakytų ūkininkavimo.

3. ES įpareigoja šalis- nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Kaip manote, ar toks procentas yra pakankamas įvykdyti efektyvią kontrolę? Kodėl?

Manau, kad toks procentas yra nepakankamas, mano nuomone turėtų būti patikrinama nemažiau nei 10 proc. paraiškų, vertinant teikiamų paraiškų skaičių NMA. Žinoma, tam įgyvendinti reikėtų papildomų išlaidų. Nes jei pas pareiškėjus dažniau apsilankytų patikros, mano manymu, tikrai sumažėtų siekis nesilaikyti reikalavimų.

4. Skirtingais finansiniais laikotarpiais buvo griežtinama pareiškėjų kontrolė. Į kokius kriterijus yra atsižvelgiama atrenkant pareiškėjus patikroms atlikti ir/ arba identifikuojant neatitikimus paraiškose?

Atrenkant paraiškas patikrai yra atsižvelgiama ar pas pareiškėją ankstesniais metai buvo patikros ir ar nustatė pažeidimus, jei buvo nustatyti pažeidimai didelė tikimybė, kad ir einamaisiais metais bus tikrinami pareiškėjo laukai. Analogiškai sistema pagal deklaruotus plotus ir žemėlapius nustato, koks padidėjęs plotas yra, kas deklaruoja tą patį lauką ir pan. Visą tokį darbą atlieka sistema, mes tik tikriname jau atrinktus pareiškėjus.

5. Įvardykite, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai teikiant ir jau pateikus paraiškas? Kaip sprendžiate iškilusias problemas?

Pagrindinė problema teikiant paraiškas yra kompiuterinio raštingumo stoka bei taisyklėse keliamų reikalavimų nežinojimas. Deklaravimo metu atsiradusias klaidas stengiamasi išspręsti siunčiant laiškus, skambinant pareiškėjams ar seniūnijos darbuotojams.

6. Ar Jūsų darbo praktikoje pasitaiko tokių atvejų, kai paramos gavėjai, siekdami gauti didesnę finansinę paramą, paraiškose teikia neteisingus duomenis? Kokius veiksmus atliekate, kad parama būtų išmokėta teisingai?

Retai, jei analizuočiau tik tuos rajonus, kuriuos administruoju (kiekvienais metais yra skiriami skirtingi rajonai ir jie yra padalijami po 1 ar 2- pagal neatitikimų skaičių). Jei pasitaiko tokių atvejų prašoma pateikti papildomus dokumentus, jų nepateikus taikomos sankcijos.

7. Kokius išskirtumėte neatitikimus, kurių nagrinėjimas turi įtakos galimam neteisėtam paramos gavimui? Kokių veiksmų imatės nagrinėjant šiuos neatitikimus?

Išskirčiau tuos neatitikimus (13N, 57N, 60N), kuriuos nagrinėjant pareiškėjas turi pateikti turimą nuosavybę ir dirbimą įrodančius dokumentus: daugeliu atvejų paaiškėja, kad pareiškėjas negali įrodyti nuosavybės į kai kuriuos deklaruotus laukus, todėl arba pats parašo prašymą dėl paramos į šiuos laukus atsisakymo, arba, paraiškos vertintojas pritaiko sankcijas. Nagrinėdamas šiuos neatitikimus imuosi palankių pareiškėjui veiksmų, stengdamasis iš jo gauti visus įmanomus dokumentus, ir tikrai neskubu dėti sankcijų paraiškoje, kol galutinai neįsitikinau, kad visi pareiškėjo pateikti dokumentai tikrai yra tinkami TI gauti...

8. Jūsų nuomone, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis? Kaip manote, kokių dar papildomų priemonių reikėtų imtis, kad sumažėtų neteisingo deklaravimo atvejų?

Manau, kad didžioji dauguma žino tik tiek, kad laukia sankcijos, bet kokio jos bus dydžio ir kokios pasekmės ne. Manau kad nustačius bandymą apgaulės būdu gauti paramą, ateityje reiktų daugiau neleisti teikti paraiškų.

Vis tik deklaruojančių iš namų yra labai maža dalis, o visi kiti kreipiasi į žemės ūkio specialistes, kurios padeda užpildyti paraiškas. Tačiau tikrai reiktų labiau atkreipti dėmesį, kokius nuosavybės dokumentus turi pareiškėjai ir taip sumažėtų dvigubo deklaravimo atvejų. Todėl reiktų didinti žemės ūkio specialisčių kompetenciją. Taip pat jos galėtų labiau informuoti pareiškėjus apie taisykles ir galimas sankcijas.

9. Kaip vertinate naują įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“? Kodėl?

Skeptiškai. Labai sudėtinga įrodyti pareiškėjų piktnaudžiavimą.

Ekspertas Nr. 6 (E6)

1. Apibūdinkite tiesioginės paramos priemonių kaitą 2014- 2020 metų finansavimo laikotarpiu, išskirkite atsiradusius pasikeitimus, naujas programas, kurios turėjo įtakos didesniam paramos skyrimui.

Atsirado papildomos programos: žalinimas, išmoka už pirmuosius hektarus, išmokos jaunajam ūkininkui. Tokiu būdu ūkininkui įvykdžius papildomus reikalavimus gali gauti papildomas išmokas lyginant su ankstesnių metų finansavimo laikotarpiu. Žinoma, atsiradus šioms naujoms programoms padidėjo kontrolė, nes reikia patikrinti, kaip laikosi, pvz., žalinimo reikalavimų ir žinoma iš

administravimo pusės- kada atsirado naujų neatitikimų ir mes turime analizuoti informaciją, ar pareiškėjas yra tinkamas paramai gauti pagal visas priemones, kurias prašo.

2. Kaip manote, kokią ekonominę ir socialinę naudą paramos gavėjams suteikia tiesioginės išmokos?

Gaunama parama skatina ūkininkų (stambių/daugiažemių) verslumą patikimai garantuoja ilgalaikį ūkio augimą ir modernizavimą. „Mažažemiams“ mano manymų didelės įtakos neturi, tik gal yra tik padedama palaikyti pastovias pajamas, kurių dėka yra nors dalis finansuojama žemės ūkyje patirtų išlaidų kompensavimui.

3. ES įpareigoja šalis- nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Kaip manote, ar toks procentas yra pakankamas įvykdyti efektyvią kontrolę? Kodėl?

Toks procentas yra per mažas, tam kad galima būtų užtikrinti efektyvią kontrolę. Tai parodo tai, kad patikrinimų vietoje randama gana daug pažeidimų.

4. Skirtingais finansiniais laikotarpiais buvo griežtinama pareiškėjų kontrolė. Į kokius kriterijus yra atsižvelgiama atrenkant pareiškėjus patikroms atlikti ir/ arba identifikuojant neatitikimus paraiškose?

Ar skirti patikras yra atsižvelgiama į nustatytų pažeidimų dažnumą ir mastus, taip pat vykdoma ir atsitiktinė kontrolė, kad sistemingai būtų patikrintas nors kartą pareiškėjas. Taip pat jei yra gaunamas iš atsakingų piliečių pranešimas „pasitikėjimo linija“- tokius pranešimus nedelsiant tikriname, o nustatytam pažeidimui, taikome sankcijas.

Pagrindinį darbą, kam reikia atlikti patikras atsitiktinės atrankos būdu ar suvestiems rizikos kriterijams identifikuoja sistema. Taip pat sistema automatiškai pagal įbraižytų žemėlapių duomenis nustato tam tikrus neatitikimus.

5. Įvardykite, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai teikiant ir jau pateikus paraiškas? Kaip sprendžiate iškilusias problemas?

Pareiškėjus nepakankamai gerai konsultuoja seniūnijos žemės ūkio specialistai, todėl būna blogai įbraižyti laukai, ne tie pasėlio kodai uždeklaruojami ar neuždėta varnelė, kad prašo tam tikros papildomos išmokos. Tačiau yra ir pareiškėjų kaltės, nes jie nesigilina į prisiimamus įsipareigojimus, taisykles ir po to patys pyksta, kad gavo mažai paramos ar jiems buvo pritaikytos sankcijos.

Pareiškėjai teikia mums prašymus, o mes jau analizuojame ar buvo force majeure atvejų, ar dar galima koreguoti duomenis ir atsiunčiame pareiškėjui atsakymą, ar tenkiname, ar ne jo prašymą.

6. Ar Jūsų darbo praktikoje pasitaiko tokių atvejų, kai paramos gavėjai, siekdami gauti didesnę finansinę paramą, paraiškose teikia neteisingus duomenis? Kokius veiksmus atliekate, kad parama būtų išmokėta teisingai?

Nedažnai. Įtarus, kad paramos gavėjas teikia neteisingus duomenis prašoma papildomų dokumentų, užsakomos patikros, prašoma tikslinti pateiktą informaciją.

7. Kokius išskirtumėte neatitikimus, kurių nagrinėjimas turi įtakos galimam neteisėtam paramos gavimui? Kokių veiksmų imatės nagrinėjant šiuos neatitikimus?

60N, 57N, kada identifikuojamas valdos dalinimas, siekiant gauti didesnę paramos sumą; 56N, 55N- tikrinamas ūkininkų aktyvumas; 13N- kada deklaruoja pareiškėjai iš namų. Identifikavus šiuos neatitikimus prašome nuosavybės dokumentų, dirbimo faktą įrodančių dokumentų. Taip pat papildomų dokumentų aktyvumui įrodyti (būna pateikta Agentūros internetiniame puslapyje forma, kokius duomenis reikia pateikti) ir tikriname gaudus dokumentus.

8. Jūsų nuomone, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis? Kaip manote, kokių dar papildomų priemonių reikėtų imtis, kad sumažėtų neteisingo deklaravimo atvejų?

Pareiškėjai nepakankamai gerai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika ir sankcijomis. Jie pradeda analizuoti ir gilintis tik nustačius neatitikimus ar pažeidimus. Todėl, mano manymu, reikia kad daugiau dėtų pastangų ir žemės ūkio specialistės, kurios informuotų apie pažeidimus ir galimas pritaikyti sankcijas. Galbūt griežtinimas sankcijų padėtų atgrasyti būsimus pažeidėjus?

9. Kaip vertinate naują įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“? Kodėl?

Skeptiškai, nes trūksta aiškumo ir apibrėžtumo, todėl sunku praktiškai taikyti.

Ekspertas Nr. 7 (E7)

1. Apibūdinkite tiesioginės paramos priemonių kaitą 2014- 2020 metų finansavimo laikotarpiu, išskirkite atsiradusius pasikeitimus, naujas programas, kurios turėjo įtakos didesniam paramos skyrimui.

Tikslinamos paramos gavėjų grupės, kad pinigus gautų ūkininkaujantys ir kaime gyvenantys žmonės, o ne žemės savininkai. Kuriami vis nauji saugikliai – reikalaujama laikyti gyvulius, realizuoti produkciją, registruoti nuomos sutartis registrų centre, vesti atliekamų darbų žurnalus, buhalterinę apskaitą. Pavyzdžiui sukurta nauja priemonė dėl pasėlių įvairinimo- žalinimo išmoka. Padėti ūkininkauti smulkiems ūkininkams sukurta išmoka už pirmuosius 30 ha. Taip pat į ūkininkavimą skatinti įtraukti ir jaunus žmones, sukurta jaunojo ūkininko išmoka, kuri mokama iki 40 metų sulaukusiems ūkininkams. Taip pat akcentuojamos priemonės leidžiančios išsaugoti gamtą, augmeniją, gyvūniją, todėl natūralu, kad padidėjo ir NMA kontrolė, kuri užtikrintų teisingą paramos išmokėjimą.

2. Kaip manote, kokią ekonominę ir socialinę naudą paramos gavėjams suteikia tiesioginės išmokos?

Pinigų nebūna niekada per daug, tačiau tai didelė parama pažeidžiamam sluoksniui. Darbas sunkus, oro sąlygos labai įtakoja derlių ir iš jo galimas gauti pinigus ir t. t. Tvarkingi žmonės gali oriau pragyventi, visiškai nemiršta kaimas, nes pasiliekama tęsti tėvų ar senelių ūkininkavimo.

3. ES įpareigoja šalis- nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Kaip manote, ar toks procentas yra pakankamas įvykdyti efektyvią kontrolę? Kodėl?

Taip, pakankamas procentas, nes šalia to tikrinamos visos rizikos grupės- kada pareiškėjams buvo nustatyti dideli pažeidimo plotai ar nustatytos tam tikros sankcijos; ir žmonių skundai, kurie gauti „pasitikėjimo linija“.

4. Skirtingais finansiniais laikotarpiais buvo griežtinama pareiškėjų kontrolė. Į kokius kriterijus yra atsižvelgiama atrenkant pareiškėjus patikroms atlikti ir/ arba identifikuojant neatitikimus paraiškose?

Atsitiktine tvarka, bei patenkančius į įvairias rizikos grupes. Šie kriterijai einamaisiais metais yra nuolat tobulinami, nes nustatomi nauji pažeidimai. Ypatingai greitai yra reaguojama į pareiškėjų skundus.

Neatitikimus mums analizuoja sistema pagal pareiškėjų didinamus plotus, nustatomus viršdeklaravimo atvejus, o mums belieka užsiprašyti dokumentų ir tikrinti nuosavybę.

5. Įvardykite, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai teikiant ir jau pateikus paraiškas? Kaip sprendžiate iškilusias problemas?

Administravimas vykdomas atskiroje sistemoje, seniūnijos darbuotojai dalies administravimo eigos nemato (pvz. žemėlapių po patikrų), reikalingas kompiuterinis raštingumas specifinėje sistemoje, sudėtingos taisyklės.

Nuolat tobulinamas portalas, informaciniai pranešimai, nuolat konsultuojami pareiškėjai telefonu.

6. Ar Jūsų darbo praktikoje pasitaiko tokių atvejų, kai paramos gavėjai, siekdami gauti didesnę finansinę paramą, paraiškose teikia neteisingus duomenis? Kokius veiksmus atliekate, kad parama būtų išmokėta teisingai?

Pasitaiko, bet retai. Dažniausiai nerimtos bendrovės, tam nustatyti prašoma pagrįsti nuosavybę ir įrodyti dirbimo faktą. Rimti ūkininkai tuo nepiktnaudžiauja, kartais būna bandoma praslysti siunčiant atmestinai nuosavybės dokumentus ar deklaruojant laisvus plotus, valstybinės žemės likučius.

7. Kokius išskirtumėte neatitikimus, kurių nagrinėjimas turi įtakos galimam neteisėtam paramos gavimui? Kokių veiksmų imatės nagrinėjant šiuos neatitikimus?

Valdų skaldymas (57N ir 60N), persidengiantys plotai su kitais pareiškėjais (33N), geros agrarinės būklės nesilaikymas- gebėjimas atlikti reikalavimus laiku. Išsiunčiame laiškus, kad nustatytas tam tikras neatitikimas ir reikalinga pateikti nuosavybės ir dirbimo faktą įrodančius dokumentus, tolius kaip seniūnijos pažyma, realizuotos produkcijos sąskaitos faktūros. Taip pat išskirčiau ir 13N- paraiškos

teikimas iš namų, kada patys pareiškėjai įsibraižo deklaruojamus laukus, o mes turime patikrinti iš esmės, ar turi nuosavybę tiems plotams ir ar galima teikti paramą.

8. Jūsų nuomone, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis? Kaip manote, kokių dar papildomų priemonių reikėtų imtis, kad sumažėtų neteisingo deklaravimo atvejų?

Dalis (apie 1/5 mano nuomone) susipažinusi ar bent įsivaizduoja, kiti su Agentūra bendrauja per seniūnijas ar telefonu.

Didinti seniūnijos darbuotojų kompetenciją, rengti seminarus ūkininkams, supaprastinti taisykles.

9. Kaip vertinate naują įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“? Kodėl?

Teigiamai, pvz. valdų skaldymas keroja, tačiau prašymas pateikti nuosavybės dokumentus – tai ne priemonė, nuosavybės dokumentus galima ir susitvarkyti.

Didelės bendrovės piktnaudžiauja – prikuria kitų UAB... , ir taip idealiai yra sutvarkomi nuosavybės dokumentai ar sutartys. Mano manymu, pirmus metus bus daug pažeidėjų, vėliau Pareiškėjai rimčiau į tai žiūrės.

Ekspertas Nr. 8 (E8)

1. Apibūdinkite tiesioginės paramos priemonių kaitą 2014- 2020 metų finansavimo laikotarpiu, išskirkite atsiradusius pasikeitimus, naujas programas, kurios turėjo įtakos didesniam paramos skyrimui.

2014- 2020 metų laikotarpiu atsirado naujų priemonių tokių kaip: išmoka už pirmuosius 30 ha, jaunojo ūkininko išmoka, žalinimo išmoka. Analogiškai šioms programoms reikėjo sukurti naujus neatitikimus, kuriuos mes nagrinėjame, sudaryti sankcijų tipus už reikalavimų nesilaikymą ir įvesti naujus tikrinimo kriterijus patikras atliekantiems specialistams. Todėl padidėjus paramos sumai, padidėjo ir reikalavimai joms ir kontrolė. Taigi kuriant naujas programas, yra analizuojama, kaip užtikinti teisingą paramos išmokėjimą pagal priemones.

2. Koks Jūsų požiūris į šiuo metu teikiamas tiesiogines išmokas ir jų dydžius? Kaip manote, kokią ekonominę ir socialinę naudą paramos gavėjams suteikia tiesioginės išmokos?

Mažų ūkių savininkams yra galimybė išlaikyti pastovias pajamas, nes dažniausiai kiekvienais metais ir teikiamos paraiškos paramai gauti; toliau tęsti ūkininkavimą, kaimo vietovėse, taip išlaikant ir skatinant pasilikti gyventi kaimo vietovėse- stabdoma migracija iš kaimų į miestus. Dideliems ūkininkams, išskirčiau tokius kaip turinčius 100 ha ir daugiau žemės ploto, tiesioginė parama padeda modernizuoti ūkius, didinti konkurencingumą ne tik Lietuvoje bet ir užsienio rinkose.

3. ES įpareigoja šalis- nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Kaip manote, ar toks procentas yra pakankamas įvykdyti efektyvią kontrolę? Kodėl?

Šitas procentas yra nustatytas ne mūsų Agentūros, todėl matyt yra pakankamas. Jei reikėtų patikrinti daugiau pareiškėjų, tai atsiremtų į didesnes išlaidas, o mūsų tikslas yra išmokėti didesnę paramą nei vykdyti kontrolę. Be to, sistema atrenka būtent tuos pareiškėjus, kurie patenka į rizikos grupę ar atrenka atsitiktine tvarka, kada bet kuris pareiškėjas gali sulaukti patikros. Tiems, kam einamaisiais metais nėra priskirta atlikti patikrą vietoje, yra atsakingų piliečių, kurie pamatę tam tikrus pažeidimus informuoja Agentūrą „pasitikėjimo linija“ ir mes greitai reaguojame į tokių pranešimo tikrumo patvirtinimą.

4. Skirtingais finansiniais laikotarpiais buvo griežtinama pareiškėjų kontrolė. Į kokius kriterijus yra atsižvelgiama atrenkant pareiškėjus patikroms atlikti ir/ arba identifikuojant neatitikimus paraiškose?

Kada teikiant paraišką tiesioginėms išmokoms buvo pradėta mokėti išmoka už mėsinius galvijus, buvo Europos audito pastaba, kad visiems tiems pareiškėjams turi būti atliktos MG patikros, kas toliau ir yra daroma.

Jeigu atlikus patikras pareiškėjo valdoje buvo nustatyti pažeidimai, tai šitie pareiškėjai krenta į rizikų grupę ir tikėtina, kad jiems kitais metais taip pat bus atliekama patikra. Ir jeigu pareiškėjai deklaravo didesnį negu 0,10 ha plotą netinkamus paramai plotus, jiems visiems buvo atliekamos patikros.

Taip pat yra atsitiktinė atranka, kada sistema automatiškai parenka pareiškėjus. Ir žinoma „pasitikėjimo linija“ gautų pranešimų greitas reagavimas ir vykimas į patikras patikrinti, ar pasitvirtino.

Pagal įbraižytus plotus yra sistemiškai nustatomi tam tikri neatitikimai ir toliau mes juos nagrinėjame. Iš esmės su tiesiogine parama susiję neatitikimai yra nustatomi remiantis žemėlapiais ir jų sulyginimu su praeitais ir einamaisiais metais.

5. Įvardykite, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai teikiant ir jau pateikus paraiškas? Kaip sprendžiate iškilusias problemas?

Pareiškėjai nėra išanalizavę taisyklių ir reikalavimų, kurie jų laukia. Taip pat ir žemės ūkio specialistai neakcentuoja prisiimami įsipareigojimų reikalavimų tikrumo ir kokios sankcijos laukia neįvykdžius jų. Kaip kitą problemą išskirčiau, kad pareiškėjai per daug pasitiki seniūnijos darbuotojais, nes netikrina, kas suvesta į paraišką, nepertikrina jų darbo. Dažniausios problemos: neteisingai įbraižyti laukai, sumaišyti pasėlių kodai, užmiršta pažymėti varneles kažkurioje grafoje ir panašiai.

Problemos yra sprendžiamos gaunant paaiškinimus, dokumentus dėl paraiškų pateikimo klaidų, priimant sprendimus dėl jų pagrįstumo, ar yra nenugalimos jėgos atvejų ir pateikiamas atsakymas pareiškėjams, ar bus atsižvelgta į prašymą ar ne. Nes jei yra baigtas duomenų keitimo laikas, tai

seniūnijos darbuotojo klaida nėra užskaitoma kaip Force Majeure ar nenugalima jėga, todėl būtina pertikrinti jų darbą, kad po to patys nenukentėtų dėl sumažintų išmokų.

6. Ar Jūsų darbo praktikoje pasitaiko tokių atvejų, kai paramos gavėjai, siekdami gauti didesnę finansinę paramą, paraiškose teikia neteisingus duomenis? Kokius veiksmus atliekate, kad parama būtų išmokėta teisingai?

Pasitaiko manau, koks 20 proc., kad teikia neteisingus duomenis, reaguojama į „pasitikėjimo linija“ gautus pranešimus ir dalis tikrai pasitvirtina. Taip pat po patikros, kai patikra randa ne tą deklaruotą pasėlį, tokiais atvejais taikomos (daugiausiai viršdeklaravimo sankcijos). Taip pat atsiradus neatitikimams, kuriems reikia pateikti nuosavybės dokumentus ir pasitaiko atvejų tikrai gana dažnai, kai deklaruojami yra plotai, nors neturima tam nuosavybės, todėl yra pritaikomos tam tikros sankcijos.

Atliekame dokumentų analizę, tikrinama bendradarbiaujančių institucijų pateikiamą informaciją, iš patikrų gautus duomenis.

7. Kokius išskirtumėte neatitikimus, kurių nagrinėjimas turi įtakos galimam neteisėtam paramos gavimui? Kokių veiksmų imatės nagrinėjant šiuos neatitikimus?

Nors visi skatina viską atlikti patiems, nes turi pakankamai kompiuterinių žinių, tačiau šitoks paraiškos teikimas sukelia pareiškėjams ne tik problemų ir galbūt ilgesnį sugaišimo laiką, tačiau ir deklaravus iš namų, pareiškėjai turi pateikti visus nuosavybės dokumentus Agentūrai. Agentūros specialistai tikrina, ar nuosavybė pilnai dengia deklaruotą plotą. Taip pat išskirčiau tokį neatitikimą, kada pareiškėjai deklaruojamas laukas ar jo dalis sutampa su kitų pareiškėjų laukais. Procedūra ta pati, kad išsiunčiamas laiškas atsiųsti nuosavybės dokumentus ir palyginti duomenis su Registrų Centro turimais duomenimis. Jaunųjų ūkininkų (išmoka mokama daugiausiai už 90ha) ir pirmųjų 30 ha (mokama už pirmuosius 30 ha) išmokai yra nustatomos „lubos“, kada tik už tam tikrą nustatytą leistiną plotą. Todėl pareiškėjai skaldo valdas, kad gautų maksimalią paramą pagal visas galimas priemones. Ir jeigu pareiškėjas netikėtai padidina valdą, mes užsiprašome nuosavybės ir dirbimo dokumentų. Jei neįrodoma nuosavybė, pritaikoma sankcija nemokėti pagal priemonę.

8. Jūsų nuomone, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis? Kaip manote, kokių dar papildomų priemonių reikėtų imtis, kad sumažėtų neteisingo deklaravimo atvejų?

Dideli pareiškėjai (kurie deklaruoja 100 ir daugiau hektarų) susipažinę ir tikrai viską žino. Tačiau, mano manymu, kitokia situacija yra paprastais ūkininkaujančiais pareiškėjais, nes jie sako, kad neturi laiko gilintis į visus teisės aktus ir suprasti juos, nes sudėtingai parašyti teisės aktai ir taisyklės. Todėl galbūt reikėtų didinti žemės ūkio specialisčių kompetenciją, kad prieš teikiant paraišką būtų suteikiama visa informacija. Taip pat reiktų supažindinti su galimomis sankcijomis ir didinti pareiškėjų atsakomybę, kai pateikia paraiškas, kad nuodugniai pažiūrėtų, ar teisingai pateikta visa informacija. Kad labiau visi

pareiškėjai atkreiptų dėmesį į reikalavimus, galėtų ir didėti sankcijos ir jų ilgalaikiškumas. Tuomet manau tikrai sumažėtų ir rizikingų gavėjų ir neteisingo deklaravimo atvejų.

Kadangi parama tiesioginėms išmokoms jau galima sakyti eina į pabaigą, nes ji bus teikiama iki 2020 metų, galėjome anksčiau pasinaudoti kitų šalių gerąją patirtimi, pavyzdžiui, Estijos, kada prieš deklaruojant buvo informuojama, ar galima prašyti išmokų už tam tikroje vietovėje esantį lauką. Tačiau turbūt jau pavėluotas tokios sistemos diegimas ir būtų finansiškai nebeaktualus ir tik atitinkamus kaštus kainuosianti sistema.

9. Kaip vertinate naują įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“? Kodėl?

Blogai vertinu dėl to, kad dėl dirbtinės sąlygos yra tikrinamos jau pateikus paraiškas, tas mechanizmas su visais kriterijais jau turėjo būti įdiegtas teikiant paraiškas, kad jiems neleistų deklaruoti, jeigu sutampa adresai, sandėlių vieta ir panašiai.

Ekspertas Nr. 9 (E9)

1. Apibūdinkite tiesioginės paramos priemonių kaitą 2014- 2020 metų finansavimo laikotarpiu, išskirkite atsiradusius pasikeitimus, naujas programas, kurios turėjo įtakos didesniam paramos skyrimui.

2007-2013 m. tiesioginė parama buvo kiek siauresnė iš pradžių, 2014 m. buvo padidintos sudedamosios dalys – žalinimas, pirmieji hektarai ir jaunieji ūkininkai, tai reiškia, kad padidėjo išmokos, bet tuo pačiu labiau išsiplėtė paramos patikrinimo lygis, nagrinėjamų neatitikimų skaičius.

2. Koks Jūsų požiūris į šiuo metu teikiamas tiesiogines išmokas ir jų dydžius? Kaip manote, kokią ekonominę ir socialinę naudą paramos gavėjams suteikia tiesioginės išmokos?

Mažažemiams – iki 3 ha padeda tvarkyti savo asmeninius finansinius reikalus, pvz. iškelti padorias vestuves; pastatyti mirusiam sutuoktiniui paminklą, sumokėti ligoninei už gydymą ir panašiai (iš skambučių – patys papasakoja, kur padės paramą), o didesniems ūkininkams yra paskata didinti ūkius, pirkti brangesnę techniką, įkurti naujas darbo vietas, tausoti gamtą.

3. ES įpareigoja šalis- nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Kaip manote, ar toks procentas yra pakankamas įvykdyti efektyvią kontrolę? Kodėl?

Per mažas procentas, nors tikrinimo mastas yra praplečiamas, kai nustatomas didesnis pažeidimų kiekis. Pažeidimai pakankamai dažni, kas reiškia, kad pareiškėjai, nors ir gaudami paramą, nemano, kad reikia laikytis visų įsipareigojimų ir paramą galima gauti veltui. Žinoma patikrų skaičius didėja taip pat, kada kiti pareiškėjai mato, kad yra nesilaikoma taisyklių ir praneša Agentūrai apie tokius pareiškėjus

„pasitikėjimo linija“, kuri, mano manymu, yra labai vertinga ir naudinga, kaip sudedamoji kontrolės dalis.

4. Skirtingais finansiniais laikotarpiais buvo griežtinama pareiškėjų kontrolė. Į kokius kriterijus yra atsižvelgiama atrenkant pareiškėjus patikroms atlikti ir/ arba identifikuojant neatitikimus paraiškose?

Yra atsitiktinės atrankos, pagal priemonę, dėl CC pažeidimų pasikartojimo, pažeidimų dažnumą tam rajone, pagal rizikos faktorius, pavyzdžiui, nenušienautų lauko plotus, nustatant pažeidimus, kada patikroje yra randamas žymiai mažesnis lauko plotas, nei deklaruotame ir pan.

Naujos paramos priemonės ne tik padidina pareiškėjams išmoką, tačiau ir padidiną reikalavimų. Mums šiuo atžvilgiu atsiranda nauji neatitikimai dėl valdų skaldymo (išmokai už pirmuosius 30 ha ir jaunojo ūkininko išmokai), kada tikriname nuosavybės dokumentus, o sistema pati automatiškai patikrina deklaruotus plotus ir taip nustato neatitikimus, kuriuos mes ir administruojame. Taip pat vykdome administracinę patikrą ar prašome papildomų dokumentų iš pareiškėjų, remdamiesi kitų institucijų duomenų bazėmis.

5. Įvardykite, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai teikiant ir jau pateikus paraiškas? Kaip sprendžiate iškilusias problemas?

Suvedimo klaidos, PPAIS klaidos, žmogiškosios klaidos, pačių pareiškėjų aplaidumas: vėlavimas, duomenų nepatikrinimas. Svarstom gautus prašymus ir tenkinam esant force majeure ir akivaizdžiai klaidai.

6. Ar Jūsų darbo praktikoje pasitaiko tokių atvejų, kai paramos gavėjai, siekdami gauti didesnę finansinę paramą, paraiškose teikia neteisingus duomenis? Kokius veiksmus atliekate, kad parama būtų išmokėta teisingai?

Procentas neaiškus, bet praktikoje tikrai pasitaiko tokių atvejų. Papildomai tikriname vietoje, prašome nuosavybės ir dirbimo dokumentų, tikriname „pasitikėjimo linija“ gautus pranešimus.

7. Kokius išskirtumėte neatitikimus, kurių nagrinėjimas turi įtakos galimam neteisėtam paramos gavimui? Kokių veiksmų imatės nagrinėjant šiuos neatitikimus?

13N- deklaravimas iš namų, kada yra tiesiog būtina patikrinti, ar deklaruotiems plotams turi nuosavybę; 57N ir 60N- valdų skaldymas, kada yra nustatytos tam tikros „lubos“ už kokį deklaruotą plotą yra teikiama parama. Todėl, pvz., jei vienas pareiškėjas turi 15 ha žemės, o kitas turi 50 ha, tai gali pasirašyti nuomos sutartis ir taip gauti didesnę išmoką, kuri yra mokama tik už pirmuosius 30 ha. Todėl vis tiek yra būtina patikrinti visus nuosavybės dokumentus ir jei tik neįrodoma pilnai nuosavybė, yra uždedama sankcija nemokėti paramos pagal šią priemonę; 33N- kada sutampa deklaruoti laukai su kitų pareiškėjų laukais. Tuomet prašoma nuosavybės dokumentų. Tačiau šį neatitikimą dažniausiai padaro žemės ūkio specialistės, kurios įbraižo į sistemą laukus.

8. Jūsų nuomone, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis? Kaip manote, kokių dar papildomų priemonių reikėtų imtis, kad sumažėtų neteisingo deklaravimo atvejų?

Ne visi susipažinę. Yra manoma, kad tai seniūnijų darbuotojų reikalas, susipažinę tie, kurie valdo didelius ūkius, kadangi steigiamas specialus etatas tokiems reikalams tvarkyti. Yra imamasi pakankamai papildomų priemonių iš NMA, tačiau reikia keisti žmonių supratimą ir patikros apimtis.

9. Kaip vertinate naują įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“? Kodėl?

Neigiamai, todėl, kad neįmanoma su tokiomis priemonėmis, kurias mes taikome jų nubausti arba tos priemonės taikomos neefektyviai.

Ekspertas Nr.10 (E10)

- **Apibūdinkite tiesioginės paramos priemonių kaitą 2014- 2020 metų finansavimo laikotarpiu, išskirkite atsiradusius pasikeitimus, naujas programas, kurios turėjo įtakos didesniam paramos skyrimui.**

Tiesioginės išmokos Lietuvoje taikomos nuo 2004 m. Taigi Lietuva turėjo galimybę pasinaudoti tiek 2000-2006 m. Sanglaudos fondo parama, tiek ES struktūrinių fondu parama 2007-2013 m., tiek 2014-2020 m. ES fondų investicijomis Lietuvoje, pagal kurias buvo bei yra teikiama parama žemės ūkiui. Kiekvienas finansavimo etapas turėjo skirtingus prioritetus, kurie turėjo įtakos žemės ūkio gerinimui plačiąja prasme. Plačiau galėčiau pakomentuoti 2014-2020 m. finansavimo laikotarpį, kurio metu pareiškėjai deklaravę pasėlius ir atitikę visus reikalavimus, galėjo gauti ne tik pagrindinę tiesioginę išmoką, bet ir papildomas išmokas (pvz., žalinimo išmokos, išmokos už pirmuosius ha ir kt.).

- **Kaip manote, kokią ekonominę ir socialinę naudą paramos gavėjams suteikia tiesioginės išmokos?**

Mano manymu svarbiausias aspektas yra tas, kad tiesioginių išmokų parama yra tik pagalba bei priemonė/galimybė pagerinti savo žemės ūkio našumą. Tai, žinoma, sukuria tiek ekonominę (didina konkurenciją), tiek socialinę (didina žmonių užimtumą) naudą ne tik paramos gavėjams, bet ir Lietuvai.

- **ES įpareigoja šalis- nares, kad kiekvienais metais būtų patikrinta vietoje ne mažiau kaip 5 proc. visų pareiškėjų, kurie prašo išmokų už plotines priemones. Kaip manote, ar toks procentas yra pakankamas įvykdyti efektyvią kontrolę? Kodėl?**

Kontrolė būtina, kad įsitikinti ar parama yra įsisavinama tikslingai. Einamaisiais paramos teikimo metais yra ne tik atrenkami privalomai tikrinimui 5 proc. visų pareiškėjų, bet ir vykdomos nuotolinės patikros, užsakomosios patikros gavus skundus ar „pasitikėjimo linija“ pranešimus arba nustačius

atitinkamus neatitikimus. Tad paramos gavėjų yra patikrinama daugiau nei kad 5 proc., o ar pakankamas toks procentas – manau, kad privalomai turi būti tikrinama 5 proc. pareiškėjų.

- **Skirtingais finansiniais laikotarpiais buvo griežtinama pareiškėjų kontrolė. Į kokius kriterijus yra atsižvelgiama atrenkant pareiškėjus patikroms atlikti ir/ arba identifikuojant neatitikimus paraiškose?**

Kiekvienas pareiškėjas, priklausomai nuo deklaruojamų pasėlių bei prašomų išmokų, turi atitikti atitinkamus žemės ūkio veiklos vykdymo kriterijus, pvz. šienauti pievas. Patikros yra vykdomos ir atsitiktine tvarka, tačiau, jei jau kelis metus iš eilės pas pareiškėją nebuvo patikros, yra didelė tikimybė, kad einamaisiais metais patikra atvažiuos. Taip pat išskirčiau „pasitikėjimo linija“ gautų pranešimų greitą reagavimą. Per 5 d. d. patikrinimas, ar pranešimas pasitvirtino. O patys neatitikimai yra identifikuojami sistemos, kuri analizuoja praėjusių ir einamųjų metų įbraižytų laukų duomenis, o mes tik jau nagrinėjame, ar turima nuosavybė.

- **Įvardykite, su kokiomis problemomis susiduria pareiškėjai teikiant ir jau pateikus paraiškas? Kaip sprendžiate iškilusias problemas?**

Menkas teisės aktų žinojimas bei domėjimasis ir galvojimas, kad „jeigu prieš 5-erius metus deklaravau ir gavau paramą, tai ir dabar privalo man mokėti“. Taipogi dažnai pareiškėjai neįvertina savo galimybių prisiimant tam tikro laikotarpio įsipareigojimus. Iškilusios problemos sprendžiamos tiesiogiai susisiekus su pareiškėjais arba bendradarbiaujant su savivaldybių bei seniūnijų darbuotojais.

- **Ar Jūsų darbo praktikoje pasitaiko tokių atvejų, kai paramos gavėjai, siekdami gauti didesnę finansinę paramą, paraiškose teikia neteisingus duomenis? Kokius veiksmus atliekate, kad parama būtų išmokėta teisingai?**

Taip, tenka susidurti, pavyzdžiui, kuomet pareiškėjai prašo papildomos už pirmuosius ha, ir negali pagrįsti deklaruojamų plotų žemės valdymo dokumentais arba jaunojo ūkininko išmokos ir neatitinka amžiaus reikalavimo. Dirbame su plotinių priemonių administravimo sistema, kurioje yra nustatomi tam tikri konkretūs neatitikimai ir tuomet yra prašoma, kad pareiškėjai pateiktų atitinkamus dokumentus. Tad administratoriui prisijungus prie oficialių registrų ir patikrinus ar informacija pateikta teisinga, telieka įsitikinti ar tikrai gali išmokėti paramą.

- **Kokius išskirtumėte neatitikimus, kurių nagrinėjimas turi įtakos galimam neteisėtam paramos gavimui? Kokių veiksmų imatės nagrinėjant šiuos neatitikimus?**

Kito pareiškėjo paraiškoje deklaruotas analogiškas laukas, pareiškėjui nustatytas valdos padidinimas, taipogi deklaravus iš namų. Dažnai pareiškėjai deklaruoja neatsižvelgę, kad ne visiems plotams turi valdymo teisę deklaruoti, pavyzdžiui, neįsitikinę, kad yra susitvarkę žemės nuomos sutartis, kuomet deklaruoja ne savo plotus ir pan. Nustačius tokius neatitikimus yra prašoma, kad atsiųstų patvirtinančius žemės valdymo ir žemės dirbimo dokumentus. Tik įsitikinus, kad jie yra teisingi – parama mokama.

- **Jūsų nuomone, ar paramos gavėjai yra susipažinę su neatitikimų nagrinėjimo metodika, galimomis sankcijomis? Kaip manote, kokių dar papildomų priemonių reikėtų imtis, kad sumažėtų neteisingo deklaravimo atvejų?**

Informacijos yra tikrai pakankamai, žinoma jos yra daug, todėl dažnai sunku atsirinkti, kas yra aktualu konkrečiam pareiškėjui. Visuomenę visuomet reikia šviesti, tad įvairūs renginiai, susitikimai su suinteresuotomis grupėmis galėtų padėti mažinti neteisingo deklaravimo atvejus.

- **Kaip vertinate naują įsakymą „Dėl galimai neteisėtų sąlygų, sukurtų siekiant gauti tiesiogines išmokas ir paramą už plotus pagal Lietuvos kaimo plėtros 2014- 2020 metų programos priemones“? Kodėl?**

Teigiamai, kadangi atsiranda atvejų, kuomet pareiškėjai nori piktybiškai pasinaudoti parama ir realiai nevykdant žemės ūkio veiklos arba jau neatitinkant atitinkamų sąlygų, siekia asmeninės naudos sau.