

APLEISTA ŽEMĖ LIETUVOJE: PROBLEMOS, GALIMI SPRENDIMO BŪDAI

Gediminas Kuliešis, Diana Šalengaitė

Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas

Šiandien Lietuvoje pastebime daug nenaudojamos, apleistos žemės, kurioje pradėjusios augti piktžolės, krūmai, medžiai. Ši žemė nenaudojama žemės ar miškų prekybei produkcijai gaminti, skursta kraštovaizdis, kenčia Lietuvos įvaizdis. 2008–2012 metų LR Vyriausybės programoje numatyta spręsti apleistos žemės klausimą parengiant apleistos žemės naudojimo programą. Šis straipsnis yra dalis darbo, kuris atliekamas minėtai programai parengti.

Darbo tikslas – pateikti pasiūlymus apleistai žemei sparčiau gražinti į ūkinę veiklą, jos administravimo ir tvarkymo priemones. Darbe buvo naudoti mokslinės literatūros, teisės aktų ir kitų dokumentų, statistinių duomenų analizės, Lietuvos savivaldybių tipologizavimo metodai.

Straipsnyje pateikiama dalis 2010 metais Lietuvos agrarinės ekonomikos institute vykdyto tyrimo¹ rezultatų, susijusių su apleistos žemės sąvokos problematikos analize, apleistos žemės plotų dinamika atskiruose Lietuvos regionuose, teisinės ir institucinės aplinkos būkle administruojant apleistą žemę, o taip pat pasiūlymus, kaip paspartinti jos gražinimo į ūkinę veiklą procesus.

Raktiniai žodžiai: apleista žemė, institucinė aplinka, pasiūlymai, plotų dinamika, sąvoka, teisinė.

Įvadas

Šiuo metu Lietuvoje yra dideli apleistos ir nenaudojamos pagal pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį plotai. Jos atsiradimo priežastys yra pačios įvairiausios, o dažniausiai tai visas kompleksas aplinkybių, nulėmusių žemės apleidimą vienoje ar kitoje teritorijoje. Detali užsienio literatūros šaltinių analizė, pateikta J. Moravec ir P. Pointereau darbuose nurodo, kad žemės apleidimo priežastimis gali būti: gamtiniai (sklypo nuolydis, žemės kokybė, reljefas), socialiniai (migracija), demografiniai (gyventojų senatvės lygis), ekonominiai (sumažėjusi paklausa žemės ūkio produkcijai), žemės ūkio politikos (išmokų dydis ir jų regionalizavimas), istoriniai (kolektyvinių ūkių griūtis, smulki žemėnauda, žemės ūkio ir maisto sistemų išardymas), teisiniai (žemės perleidimo problemos, kai nėra kam perduoti ūkį) veiksniai. Iš lietuvių mokslininkų plačiau tyrinėjusių šią problemą, reikėtų paminėti P. Aleknavičių.

Nedirbama žemė darko kraštovaizdį, joje pradeda augti menkaverčiai krūmynai, piktžolės. Žemės netvarkymas neigiamai veikia šalies žemės ūkio plėtrą ir apsunkina žemės išteklių valdymą, kenčia Lietuvos įvaizdis. Atsižvelgdama į problemos aktualumą LR Vyriausybė savo programoje numatė parengti apleistos

¹ Žemės ūkio, maisto ūkio, kaimo raidos eksperimentinės (socialinės) plėtros 2010 metais darbų programa, 2010-02-15 sutartis su Žemės ūkio ministerija Nr. 8P-0218. 4 priemonė „Apleistų žemių Lietuvoje tyrimas ir apleistos žemės naudojimo programos projekto parengimas“.

žemės panaudojimo programą. Šis straipsnis yra dalis darbo, kuris buvo atliktas Lietuvos agrarinės ekonomikos institute, rengiant minėtos programos projektą.

Žemės apleidimo mastas gali būti labai skirtingas – nuo piktžolėto sklypo iki krūmais ir medžiais apaugusio sklypo. Kiekvienam iš jų atstatyti iki geros agrarinės būklės reikalingi skirtingi finansiniai ir materialiniai išteklių. Todėl apleistos žemės sąvokos identifikavimas yra pirmasis žingsnis, kurį būtina atlikti sprendžiant šią problemą. Užsienio literatūroje įvardijamos pačios įvairiausios apleistos žemės sąvokos, kurios skiriasi ir savo tikslais, ir nustatymo metodais. Daugelyje šalių tokia sąvoka apskritai nėra įteisinta. Lietuvos teisės aktuose ji yra minima, bet konkretus turinys nėra detalizuotas.

Tyrimo tikslas – parengti pasiūlymus apleistai žemei tvarkyti ir naudoti.

Įgyvendinant šį tikslą, buvo sprendžiami tokie uždaviniai:

- išnagrinėti užsienio patyrimą apleistos žemės sąvokos identifikavimo klausimais;

- apibrėžti apleistos žemės sąvoką, taikytiną Lietuvoje;
- nustatyti apleistos žemės pasiskirstymą ir dinamiką Lietuvos regionuose;
- įvertinti teisinę ir institucinę bazę apleistoms žemėms tvarkyti;
- pateikti pasiūlymus apleistos žemės plotui mažinti.

Tyrimo objektas – apleista žemės ūkio paskirties žemė Lietuvoje.

Tyrimo metodai – darbe buvo naudoti mokslinės literatūros, teisės aktų ir kitų dokumentų, statistinių duomenų analizės, indukcijos ir dedukcijos, Lietuvos savivaldybių tipologizavimo metodai.

Tyrimo rezultatai ir jų aptarimas

Užsienio literatūros šaltiniuose pateikiamos pačios įvairiausios apleistos žemės (toliau tekste – AŽ) sąvokos. Iš gana plataus pateikiamų sąvokų spektro galima išskirti kelias esmines, kai AŽ apibrėžiama, kaip:

- perėjimas nuo tam tikro žemės naudojimo modelio (dažnai intensyvaus, tradicinio ūkininkavimo) prie ne tokio intensyvaus naudojimo dėl apribotos žmogaus veiklos; po kurio žemė apželia krūmais ir galiausiai mišku (Pointereau, 2008);

- perėjimas nuo tradicinio žemės naudojimo prie mažiau intensyvaus naudojimo, t. y. žemės apleidimas neapsiriboja vien tik ūkininkavimo nutraukimu, bet ir siejamas su žemės naudojimo ūkyje pokyčiu (Moravec, 2007);

- žemė, kuri apskritai nebenaudojama ir visus metus padengta augalijos sluoksniu (Moravec, 2007);

- žemė nebenaudojama kaip gamybos priemonė (Coppola, 2004), žemė nebenaudojama nei kaip gamybos priemonė, nei kaip aplinkosauginis išteklius (Pointereau, 2008).

Bendra šioms sąvokoms yra tai, jog žemė yra apleista, kai ji daugiau nebenaudojama ūkininkavimo tikslams. Žemės užstatymas ar užsodinimas mišku, pagal užsienio autorius, niekuomet nelaikomi dirbamos žemės apleidimu. Kai kuriose

šalyse naudojama kokybinė apleistos žemės sąvoka, kuri susijusi su žemės būklės apibūdinimu, kitose vadovaujamosi kiekybinis matavimas – nustatyti metų, kai žemė nėra dirbama arba nuganoma, skaičiumi (Pointereau, 2008). Daugelyje šalių žemės apleidimas yra vertinamas kaip iš dalies arba visai ne kaip ekonominė, o kaip socialinė arba aplinkosauginė problema (Moravec, 2007). Kita vertus, užsienio valstybių patyrimo tyrimai parodė, kad aiškios ir tikslios sąvokos nustatymas yra greičiau siekiamybė nei faktas. Kitos šalys apskritai neturi oficialiai įteisintas apleistos žemės sąvokos.

Kokia bebūtų pasirinkta apleistos žemės sąvoka, ji turi būti aiški, numatanti galimybę pagal pasirinktą jos identifikavimo ir stebėsenos modelį ją apskaityti ir vykdyti pastovią jos stebėseną. Galiausiai, sąvokos turinio negalima atskirti nuo jai keliamų tikslų, kuriems pasiekti ir yra identifikuojama apleista žemė. Tai tampa ypač svarbu, kai apleistą žemę siekiame įvardinti, kaip fiskalinį mokesčių objektą. Priešingu atveju, būtų sudėtinga išvengti spekuliacinio pobūdžio pasekmių.

Lietuva iki 2007–2013 m. Kaimo plėtros programos (toliau tekste – KPP) patvirtinimo nebuvo įteisinusi apleistos žemės sąvokos, todėl buvo remiamasi EUROSST-o patvirtintu apibrėžimu, kuris apleista laiko daugiau kaip 5 metus nedirbamą žemę. KPP buvo naudojama kita sąvoka, kur apleista žemė buvo traktuojama, kaip žemės ūkio paskirties žemė, nenaudojama žemės ūkio veiklai ir nedeklaruojama ne mažiau kaip 3 metus iš eilės. Tačiau šios sąvokos taikymo sfera apsiribojo tik KPP priemonėmis, apleista žemės pagal šią sąvoką nebuvo apskaitoma, stebėseną nebuvo atliekama.

Išanalizavę Lietuvoje galiojančią žemės apskaitos sistemą, kur žemės fondas apskaitomas pagal žemės naudmenų rūšį ir pagal žemės nuosavybės bei valdymo formas (Dėl žemės valstybinės..., 2002), siūlome apleistos žemės sąvoką (as) identifikuoti remiantis, būtent, ja. Vizualiai apleista žemė gali atrodyti bet kokios žemės naudmenų rūšies žemė (pvz., žemės ūkio naudmenų, miškų, kita žemė), o taip pat ir bet kokios žemės nuosavybės bei valdymo formos žemė (pvz.: privati, valstybinė, mėgėjiškų sklypų ir kita žemė). Šiame darbe tyrimo objektu yra žemės ūkio paskirties žemės ūkio naudmenų žemė.

Žemės fonde viena iš žemės kategorijų yra nesuteikta naudotis ir neišnuomota žemės ūkio paskirties valstybinė žemė. Tai žemės plotas, kuris lieka iš bendro valstybinės žemės ūkio paskirties žemės ploto atėmus išnuomotos ir perduotos naudoti žemės plotą. Kadangi ši žemė duotu laiko momentu nėra naudojama, šiame tyrime laikome ją viena iš apleistos žemės rūšių, kurią identifikuosime, kaip **Apleista žemė1** (toliau tekste – AŽ1). 2010 m. sausio 1 dieną Lietuvoje buvo apie 177 tūkst. ha šios kategorijos žemės, o jos plotas per pastaruosius 3 metus sumažėjo 28 tūkst. ha arba apie 14 proc.

Šiandien Lietuvoje yra 3,36 mln. ha žemės ūkio naudmenų. Deklaruojamos žemės ūkio naudmenos, už kurias mokamos įvairios išmokos, sudaro 2,6 mln. ha. Šiame tyrime darome prielaidą, kad skirtumas, kuris susidaro tarp žemės ūkio naudmenų ir deklaruojamų žemės ūkio naudmenų yra **Apleista žemė2** (toliau tekste – AŽ2). Faktiškai, ši žemė nebūtinai turi būti apleista. Ji gali būti ir dirbama, tačiau dėl

informacijos stokos apie nedeklaruojamą žemę, darome prielaidą, kad ji apleista. 2010 m. Lietuvoje AŽ2 buvo 693 tūkst. ha, o jos plotas 2008–2010 m. laikotarpiu sumažėjo 55 tūkst. ha arba kiek daugiau, nei 7 proc.

AŽ1 ir AŽ2 plotai apima tiek valstybinę, tiek privačią žemę, o jų suma parodo galimą apleistos žemės plotą, kuris, kaip matome iš 1 lentelės, 2010-01-01 dienai sudarė apie 870 tūkst. ha. Bendras AŽ plotas parodo tik žemės apleidimo mastą, tačiau nieko nesako apie šios žemės kokybinį apleidimo lygį, kuris gali būti labai skirtingas. Žemė, kurioje nieko nedaroma vienerius ir kurioje penkerius metus ne tik vizualiai atrodytų skirtingai, bet ir pareikalautų skirtingų materialinių ir finansinių išteklių jai atstatyti iki normalios agrarinės būklės.

1 lentelė. Apleistos žemės ploto dinamika Lietuvoje 2008–2010 m., tūkst. ha

	2008 m.	2009 m.	2010 m.
1. Žemės ūkio naudmenos	3363	3364	3362
2. Deklaruojamos žemės ūkio naudmenos	2615	2638	2668
3. Nesuteikta naudotis ir neišnuomota žemė (AŽ1)	204	193	177
4. Nedeklaruota žemė (AŽ2=1–2)	748	726	693
5. AŽ1 + AŽ2, iš viso (3+4)	952	919	870

Poreikis žinoti kokybinį apleistos žemės plotą pareikalavo išskirti ir trečiąją apleistos žemės kategoriją, kuri identifikuojama Nacionalinės mokėjimo agentūros (toliau tekste – NMA) pagal jos parengtą ir pasitvirtintą metodiką (Dėl sankcijų..., 2007) netinkamai naudojamos žemės plotams, už kuriuos mokamos išmokos, nustatyti. Ji identifikuojama vadovaujantis geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės (toliau tekste – GAAB) reikalavimų nuostatomis (Dėl geros..., 2007). Juose numatytos galimos 28 skirtingos netinkamai tvarkomos žemės kategorijos. Šiame darbe pasirinkome tik tuos faktorius, kurie būtų tinkami įvardinti žemę, kaip apleistą, sugrupavome juos pagal 4 GAAB reikalavimus ir pagal 2 skirtingus tipus – sunkumą (sunkūs arba nesunkūs²) ir pažeidžiamumą (pasikartojantys arba nepasikartojantys³). Gavome 12 skirtingų netinkamai naudojamos žemės kategorijų, kurias dar išskyrėme į tris grupes ir identifikavome, kaip atitinkamos kategorijos apleistas žemes (2 lentelė).

1. Labai apleista žemė. Ši kategorija apima sunkaus ir pasikartojančio apleidimo atvejus (galimi keturi atvejai: S ir P);

2. Vidutiniškai apleista žemė. Apima sunkius ir nepasikartojančius ir nesunkius pasikartojančius atvejus (galimi šeši atvejai: S ir n; N ir P);

3. Menkai apleista žemė. Apima nesunkius ir nepasikartojančius apleidimo atvejus (galimi du atvejai: N ir n).

² Sunkiais pažeidimais laikomi tie pažeidimai, kurių plotas sudaro daugiau nei pusę faktinio lauko ploto, Nesunkiais atitinkamai vertinami tie, kurių plotas sudaro mažiau nei pusę faktinio lauko.

³ Pasikartojančiais pažeidimais laikomi tie pažeidimai, kurie nustatomi tame pačiame lauke daugiau nei vienerius metus; nepasikartojantys pažeidimai nebuvo nustatomi.

Jeigu tuo pat metu viename kontroliniame žemės sklype nustatomi keli iš karto GAAB reikalavimų pažeidimai, žemė laikytina labai apleista ir priskirtina prie labai apleistos žemės kategorijos. Tai **Apleista žemė3** (toliau tekste – AŽ3) AŽ3 – tai deklaruoti plotai, kurių savininkai ar naudotojai nesilaiko nustatytų žemės naudojimo reikalavimų išmokoms gauti.

2 lentelė. Galimos AŽ3 kokybinės būklės apskaičiavimo kombinacijos

GAAB reikalavimo Nr.	Sunkumas		Pasikartojimas	
	sunkus	nesunkus	pasikartojantis	nepasikartojantis
1. Privalomas nuganymas arba nušienavimas	S		P	
	S			n
		N	P	
		N		n
2. Šienas arba žalioji masė turi būti sutvarkyta	S		P	
	S			n
		N	P	
		N		n
3. Neturi būti sustabarėjusių, sėklas subrandinusių piktžolių	S		P	
	S			n
4. > 12 laipsnių šlaituose neauginti kaupiamųjų žemės ūkio augalų	S		P	
	S			n

Pagal NMA metodiką, kasmet yra atliekama 5 proc. deklaruotų pasėlių patikra, kurios metu vertinama, kaip pareiškėjai laikosi GAAB reikalavimų. 2010 metų NMA patikros duomenimis buvo nustatyta beveik 29 tūkst. ha žemės, kurioje nesilaikoma atitinkamų reikalavimų arba net 20 procentų nuo viso patikrinto ploto. (3 lentelė). Ekstrapoliuojant šiuos skaičius visoms deklaruotoms žemės ūkio naudmenoms, gautume, kad deklaruotų plotų, kuriuose nesilaikoma nustatytų reikalavimų išmokoms gauti, yra apie 575 tūkst. ha (3 lentelė). Iš jos labai apleistos žemės, kur pažeidimai sunkūs ir pasikartojantys, Lietuvoje būtų 57,9 tūkst. ha.

3 lentelė. Apleistos žemės ploto apskaičiavimas pagal GAAB 2010 m., ha

	Iš viso	Labai apleista žemė (S ir P)	Vidutiniškai apleista žemė			Menkai apleista žemė (N ir n)
			Iš viso	Atvejis (S ir n)	Atvejis (N ir P)	
Pagal 5 proc. patikrą	28779	2895	22450	21830	620	3434
Ekstrapoliuota visoms deklaruotoms ŽŪN	575580	57900	449000	436600	124000	68680

4 lentelėje pateikiami suvestiniai duomenys apie bendrą apleistos žemės plotą ir jo kitimo dinamiką Lietuvoje 2008–2010 metais rodo, kad nors ir pastebimas stabilus apleistos žemės mažėjimas – 3–4 proc. kasmet, jos plotas yra gana didelis, sudarantis net iki 30 proc. žemės ūkio naudmenų ploto.

Bendras AŽ plotų mažėjimas nepaaiškina regioninio AŽ pasiskirstymo ir dinamikos. Todėl buvo ištirtas AŽ plotų pasiskirstymas ir dinamika pagal atskirus Lietuvos regionus: tankiau ir ne taip tankiai apgyvendintus, derlingus ir mažiau derlingus, išskirtus pagal gyventojų demografinį senėjimo koeficientą.

4 lentelė. Apleistos žemės ploto dinamika Lietuvoje 2008–2010 m.

	2008 m.	2009 m.	2010 m.
1. AŽ1 + AŽ2, iš viso	952	919	870
2. Labai apleista žemė identifikuojama pagal NMA metodiką (AŽ3)	58	58	58
3. Apleista žemė, iš viso (1+2)	1010	977	928

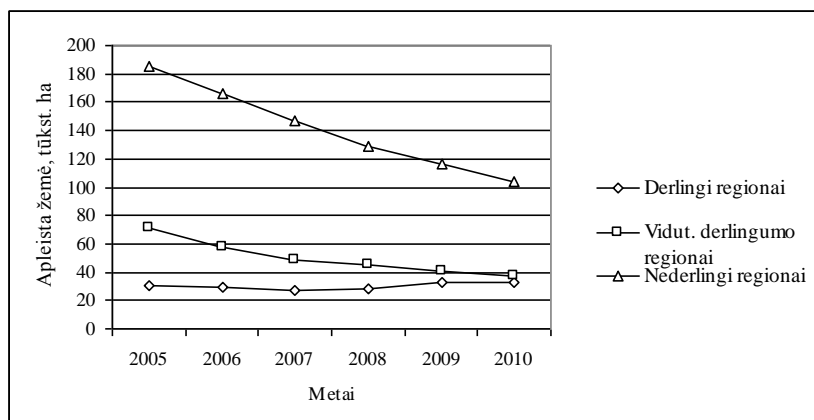
Siekiant išsiaiškinti, kaip kito tiriamuoju laikotarpiu AŽ1 ir AŽ2 plotai regionuose, kuriuose skirtingas žemės ūkio naudmenų derlingumas, savivaldybes suskirstėme į tris grupes pagal vidutinį 2001–2008 m. javų derlingumą:

- nederlingi regionai – 1,3–2,3 t/ha;
- vidutinio derlingumo regionai – >2,3–3,1 t/ha;
- derlingi regionai – >3,1 t/ha.

Iš 5 lentelės ir 1 pav. matyti, kad AŽ1 plotai tiriamuoju laikotarpiu mažėjo vidutinio derlingumo ir nederlinguose regionuose. Ir tik derlinguose regionuose AŽ1 plotai tiriamuoju laikotarpiu ne tik kad nesumažėjo, bet dargi šiek tiek padidėjo. Tačiau AŽ1 dalis derlinguose regionuose išlieka mažiausia ir sudaro tik kiek daugiau kaip 3 proc. nuo žemės ūkio naudmenų ploto, mažiau derlingose – 3,5 proc. ir nederlinguose – 8,3 proc. Darytina išvada, kad pajamų dalis, gaunama per išmokas ūkininkaujantiems nederlinguose regionuose, yra svarbesnė negu tiems, kurie ūkininkauja mažiau derlinguose ar derlinguose regionuose. Tai, kad derlinguose regionuose AŽ1 dalis sudaro tik 3 proc. žemės ūkio naudmenų ir nemažėja, reiškia, kad geros žemės rezervas juose jau išsemtas, o likę plotai yra netinkami ūkinei veiklai.

5 lentelė. AŽ1 plotų ir jų dalies žemės ūkio naudmenose dinamika 2005–2010 m.

	AŽ1 plotais, tūkst. ha		proc.	
	2005 m.	2010 m.	2005 m.	2010 m.
Derlingi regionai	30,8	33,0	3,0	3,3
Vidutinio derlingumo regionai	71,1	37,0	6,7	3,5
Nederlingi regionai	184,9	104,0	14,7	8,3

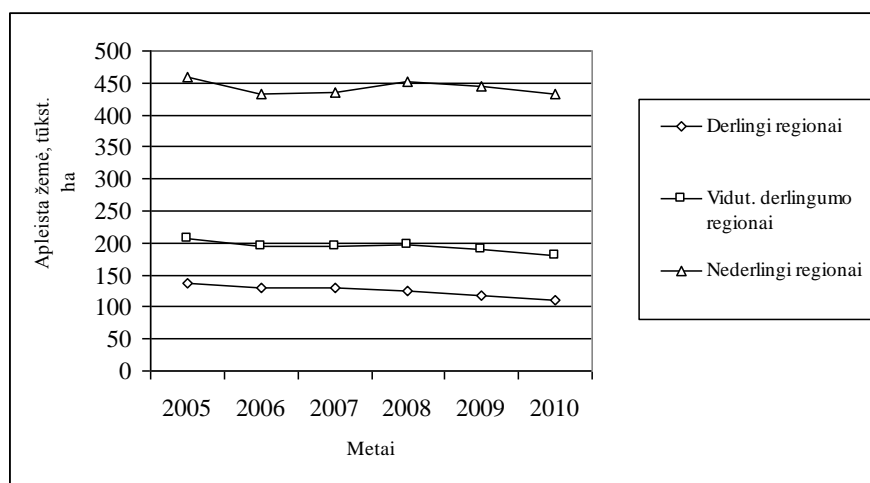


1 pav. AŽ1 plotų dinamika regionuose išskirtuose pagal derlingumo požymį 2005–2010 m.

6 lentelėje ir 2 pav. parodyta AŽ2 plotų ir jų kitimo dinamika 2005–2010 metais regionuose, išskirtuose pagal derlingumo požymį. Kaip matome, visuose regionuose tiriamuoju laikotarpiu AŽ2 plotai proporcingai mažėjo ir 2010 01 01 dieni sudarė: 10,8 proc. derlinguose, 17 proc. mažiau derlinguose ir virš 30 proc. nederlinguose regionuose nuo atitinkamo regiono žemės ūkio naudmenų ploto. Tai reikėtų vertinti kaip teigiamą tendenciją, nes derlingesnių žemių regionuose deklaruojamos žemės dalis yra didesnė, negu mažiau derlingose. Tai rodo, kad ji derlingesnių žemių regionuose yra panaudojama intensyviau.

6 lentelė. AŽ2 plotų ir jų dalies žemės ūkio naudmenose dinamika 2005–2010 m.

	AŽ2 plotas, tūkst. ha		proc.	
	2005 m.	2010 m.	2005 m.	2010 m.
Derlingi regionai	137,5	109,9	13,5	10,8
Vidutinio derlingumo regionai	206,9	179,6	19,4	16,9
Nederlingi regionai	459,4	431,5	36,6	34,4



2 pav. AŽ2 plotų dinamika išskirtuose pagal derlingumo požymį 2005–2010 m.

Straipsnyje nepateikti detalūs tyrimo rezultatai dėl apleistos žemės kituose regionuose, tik apibendrinami konstatuosime, kad AŽ1 plotai tiriamuoju laikotarpiu mažėjo visuose regionuose, tiek išskirtuose pagal gyventojų tankumą, tiek regionuose, išskirtuose pagal senėjimo indeksą ir nustatėme, kad regionuose, kur gyventojų tankumas mažesnis, kur senėjimo indeksas didesnis AŽ1 plotas mažėjo sparčiau, negu tankiau apgyvendintuose ir „jaunesniuose“ regionuose, tačiau AŽ1 dalis visose žemės ūkio naudmenose visais atvejais ir ženkliai buvo mažesnė tankiau apgyvendintuose ir „jaunesniuose“ regionuose. Darytina išvada, kad ne tokiuose palankiuose ūkinei veiklai regionuose, pajamų dalis gaunama per išmokas yra svarbesnė visose pajamose negu kituose regionuose. Be to, kad AŽ1 ploto dalis daug mažesnė labiau palankiuose ūkinei veiklai regionuose. Tai teigiama tendencija, nes ji rodo, kad AŽ1 dažniau įdarbinama ten, kur sąlygos ūkinei veiklai palankesnės. Analogiškos tendencijos pastebimos ir AŽ2 atveju, tik šių sklypų plotų dydžiai yra kelis kart didesni už AŽ1 plotus.

Teisinė ir institucinė aplinka apleistos žemės administravimui.

Siekiant išsiaiškinti esamą AŽ administravimo būklę, buvo atlikta esamos teisinės ir institucinės aplinkos, reglamentuojančios AŽ, analizė. Ji parodė, kad šiandien Lietuvoje sukurta ir veikia palanki teisinė ir institucinė aplinka tam, kad apleistos žemės plotas mažėtų.

Teisinė aplinka Žemės įstatymas (LR žemės..., 1994) nustato, kad žemės savininkai ir kiti naudotojai privalo naudoti žemę pagal pagrindinę naudojimo paskirtį, naudojimo būdą bei pobūdį, žemės sklypuose, vykdydami ūkinę ir kitą veiklą, nepažeisti gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų ir gyventojų teisių ir įstatymų saugomų interesų. Galiojančio Administracinių teisės pažeidimų kodekso (toliau tekste – ATPK) (LR administracinių..., 1985) 4 straipsniai numato sankcijas už netinkamą nekilnojamojo turto/žemės naudojimą, kada AŽ savininkai atitinkamomis baudomis gali būti baudžiami už reikalavimų žemės naudojimui nesilaikymą. Tai reiškia, kad galiojanti teisinė aplinka leidžia pažeidusius teisėtus kaimynystėje ūkininkaujančiųjų interesus juos bausti ir įpareigoti apleistam sklypui grąžinti gerą agrarinę būklę.

Žemės konsolidacija yra vienas iš instrumentų apleistos žemės plotui mažinti. 2010 m. buvo aktualizuotas LR vyriausybės nutarimas dėl nacionalinės žemės konsolidacijos strategijos patvirtinimo (Dėl nacionalinės..., 2010), kurioje numatytos priemonės žemės konsolidacijos projektams įgyvendinti. Realizavus šias priemones, konsoliduotų sklypų plotas padidės nuo 4,8 tūkst. ha 2008 m. iki 112,8 tūkst. ha 2013 m., vidutinis žemės valdos dydis nuo 12,3 ha 2008 m. iki 20 ha 2013 m., vidutinis žemės konsolidacijos projekto teritorijos plotas – nuo 300 ha 2008 m. iki 600 ha 2013 m. Iki 2028 metų planuojama, kad konsolidaciją palaipsniui reikės atlikti apie 900 tūkst. ha plote. Parengtos žemės konsolidacijos projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės (Dėl žemės konsolidacijos..., 2005). Šių teisės aktų visuma sukuria palankią apleistos žemės plotams mažinti aplinką.

Įgyvendinamoje KPP (Lietuvos kaimo..., 2007) visą eilę priemonių skatina geresnį žemės naudojimą. 125 priemonės viena iš veiklių „Žemės konsolidacija“ yra tiesiogiai skirta žemės sklypams konsoliduoti. Jai skirta 56 mln. litų paramos. Per 121 priemonę teikiama parama trumpos rotacijos plantacinių želdinių veisimui. Planuojama bendra investicijų suma šiems tikslams 74 mln. litų 2007–2013 m. laikotarpiui, o apželdintas plotas turėtų sudaryti 3,5 tūkst. ha.

Priemonė „Agrarinės aplinkosaugos išmokos“, kuriai 2007–2013 m. laikotarpiu numatyta 1,26 mlrd. litų remia tokius ūkininkus, kurie vykdo agrarinės aplinkosaugos veiklą, laikosi GAAB reikalavimų. 221 priemonė skatina žemės ūkio produkcijos gamybai naudojamos žemės apželdinimą mišku kaip alternatyvų žemės panaudojimą, skatina miškininkystės plėtrą. Šiai priemonei 2007–2013 m. laikotarpiu numatyta 204 mln. Lt paramos, apželdinant 10,5 tūkst. ha žemės ūkio paskirties žemė. 223 priemonė skatina ne žemės ūkio paskirties ir apleistos žemės apželdinimą mišku kaip alternatyvų žemės naudojimo būdą, miškininkystės plėtrą. Šiai priemonei 2007–2013 m. laikotarpiu numatyta skirti 156,8 mln. litų paramos apželdinant 14 tūkst. ha žemės. 212 priemonės (mažiau palankios ūkininkauti vietovės) įgyvendinimas taip pat taip pat mažina apleistos žemės plotą, nes remia ūkininkus, kurie laikosi ūkininkaujamoje žemėje GAAB reikalavimų. Tai, kad parama 2007–2013 m. sieks beveik 1 mlrd. litų, o paremtas didelio nepalankumo ir mažo nepalankumo žemės ūkio naudmenų plotas atitinkamai sudarys 200 ir 800 tūkst. ha, galima teigti, kad šios priemonės dėka beveik 1 mln. ha žemės ūkio naudmenų plote žemė nebus apleidžiama arba jos apleidimo mastas bus mažesnis lyginant su tuo, koks galėtų būti be paramos.

Lietuvos biokuro, biodegalų ir bioalyvų įstatymas (LR biokuro..., 2000) skatina biokuro, biodegalų ir bioalyvų gamybą, vietinių, atsinaujinančių bei alternatyvių energijos išteklių efektyvų naudojimą, žemės ūkio produkcijos, kaip biokuro, biodegalų ir bioalyvų gamybos žaliavos, gamybą ir perdirbimą.

Patvirtintoje Nacionalinėje atsinaujinančių energijos išteklių plėtros strategijoje (Dėl nacionalinės..., 2010) numatyta, kad atsinaujinančių energijos išteklių dalis, palyginti su šalies bendru galutiniu energijos suvartojimu, 2008 m. sudariusi 15,3 proc., 2020 m. sudarytų ne mažiau kaip 23 proc., o tarp eilės įgyvendintinų uždavinių vienas yra tiesiogiai susijęs su apleistos žemės ploto mažinimu – visų rūšių biomasės panaudojimo šilumos ir elektros energijai gaminti didinimas.

Apibendrinant galima teigti, kad teisinė aplinka yra palanki apleistos žemės plotams Lietuvoje mažėti ir visi juridiniai ir/ ar fiziniai asmenys norintys vykdyti atitinkamas veiklas, kurių vienas iš išteklių apleista žemė turi tam visas sąlygas.

Institucinė aplinka. Trijų Lietuvos institucijų funkcijose numatyta veikla yra susijusi su apleistos žemės administravimu.

Nacionalinė mokėjimo agentūra yra pasitvirtinusi detalią sankcijų už kompleksinės paramos reikalavimų pažeidimą taikymo metodiką, kuri reglamentuoja patikrų vietoje arba administracinės patikros būdu nustatytų pažeidimų atvejus ir, atsižvelgdama į masto, sunkumo ir poveikio trukmės kriterijus, įvertina sankcijų dydį deklaruojamiems išmokoms gauti plotams – nuo paramos sumažinimo iki jos

susigražinimo. Veikianti sistema drausmina išmokas gaunančius ūkininkus ir įpareigoja juos žemę palaikyti geros būklės, kuri, priešingu atveju, nesant išmokų galėtų būti apleidžiama.

Valstybinės augalininkystės tarnybos nuostatų viena iš funkcijų nustato, kad VAT kontroliuoja geros augalų apsaugos praktikos, geros eksperimentinės praktikos reikalavimų laikymąsi, patikrų atlikimą ir pažymų apie žemės ūkio ministro patvirtintų Geros ūkininkavimo praktikos reikalavimų augalų apsaugos produktų naudojimo srityje laikymąsi pateikimą NMA dėl subjektų, siekiančių gauti paramą pagal priemones „Agrarinė aplinkosauga“ ir „Mažiau palankios ūkininkauti vietovės ir vietovės su aplinkosaugos apribojimais“.

2010 m. patvirtinus VĮ valstybės žemės fondas įstatus (VĮ valstybės..., 2010), Lietuvos teisinė sistema gavo papildomas galias apleistoms žemėms administruoti. Juose nustatoma, kad įgyvendina priemones, gerinančias žemės valdų struktūras ir mažinančias apleistos žemės plotą, veikia valstybės vardu ar atlieka patikėtinio funkcijas valstybei įsigyjant valstybės nuosavybėn privačios žemės sklypus, reikalingus žemės valdų struktūrų gerinimo ir apleistos žemės plotų mažinimo priemonėms įgyvendinti.

Priemonės apleistos žemės administravimui gerinti

Tyrimai parodė, kad apleistos žemės plotai Lietuvoje kasmet nuolat mažėja. Viena šio fakto įrodymų gali būti palanki teisinė – institucinė aplinka apleistos žemės plotams mažinti ir jiems administruoti. Tai, kad šios žemės plotų iki šiol yra ir jų mažėjimo procesas yra ne toks spartus, kaip norėtusi, gali būti bendra nepalanki šalies ekonominė būklė, žemas mokios paklausos žemės ūkio ir kitai produkcijai, kuriai pagaminti reikalinga žemė, kaip gamybos išteklius, lygis. Lietuva, būdama mažos ir atviros ekonomikos šalimi neturi veiksmingų instrumentų, kad galėtų ženkliai pagerinti bendrą ekonominę situaciją ir todėl turi tikėtis, kad stambesnės pasaulinės ekonomikos išjudins visuotinę paklausą žemės ūkio produktams, o, tuo pačiu, ir žemei. Tai turėtų padidinti skaičių tų, kurie norėtų įsigyti daugiau žemės ūkinei veiklai vystyti. Mažėtų tiek AŽ1 plotas – būtų perkama ar nuomojama valstybės kol kas nesuteikta naudotis ar neišnuomota žemė, tiek AŽ2 plotas – būtų skatinami pradėti ūkininkauti tie, kurie iki šiol to nedarė (ir, tuo pačiu, pradėti deklaruoti pasėlius).

Paspartinti sandorių su žeme procesą galėtų šiuo metu galiojančio žemės mokesčio (LR žemės mokesčio..., 1992) nuostatų patikslinimas. Dabartiniu metu žemės mokestis apskaičiuojamas pagal Žemės įvertinimo metodiką (Dėl žemės įvertinimo..., 1999), kuri neskatina efektyvaus žemės naudojimo, apsunkina žemės išteklių valdymą. Daugelyje užsienio valstybių privačios žemės ir kito nekilnojamojo turto mokesčiams apskaičiuoti yra taikoma vidutinė rinkos vertė, nustatoma pagal verčių žemėlapius. Šiuo metu žemės mokesčio tarifas metams yra 1,5 procento žemės vertės, apskaičiuotos pagal Žemės įvertinimo metodikos nustatytą tvarką. Pradėjus žemės mokesčių skaičiuoti nuo žemės vidutinės rinkos vertės, žemės mokestis didesnei

privatų žemės sklypų savininkų daliai ženkliai išaugtų, kas paskatintų juos arba pradėti ūkininkauti, arba pagalvoti apie žemės išnuomavimą ar pardavimą kitiems asmenims.

Galiojančioje Lietuvos miškingumo didinimo programoje (Lietuvos miškingumo..., 2010) miškingumą numatyta padidinti iki 2020 m. 3 proc. arba iki 34,2 proc. LR teritorijos bendrajame plane suformuota nuostata, kad apželdinus žemės ūkiui netinkamas žemes, šalies miškingumas galėtų padidėti iki 38 proc. Atsižvelgiant į tai, siūlytume apsvarstyti galimybę Lietuvos KPP programos priemonių lėšas perskirstyti taip, kad toms priemonėms, kurioms įgyvendinti reikia naudoti daugiau nenaudojamos ar apleistos žemės būtų skiriama daugiau lėšų kitų KPP priemonių sąskaita. Tokią nuostatą reikėtų remti ir rengiant 2014–2020 m. naująją kaimo plėtros programą. Miškingumo padidinimas iki 38 proc. įgalintų sumažinti apleistos žemės plotą beveik 500 tūkst. ha.

Labai svarbi priemonė apleistos žemės plotui mažinti būtų įteisinta prievolė visiems, net ir negaunantiems išmokų, deklaruoti pasėlius. Tai būtų drausminanti ūkininkaujančius priemonė, kuri, tikėtina, ne tik leistų identifikuoti, kas tuose plotuose auginama, bet, tuo pačiu, ir įpareigotų ūkininkaujančius laikytis GAAB reikalavimų. Tačiau tokią galimybę reikėtų rimtai svarstyti galiojančių teisės aktų (ypač Konstitucijos nuostatoms) atitikimo kontekste. Tai taip pat būtų susiję su NMA funkcijų išplėtimu ir, tuo pačiu, finansavimo didinimu šioms funkcijoms atlikti.

Atlikti tyrimai parodė, kad NMA turimi žmoniškieji išteklių, sukurta teisinė bazė, turimos techninės priemonės netinkamai naudojami žemei identifikuoti ir jai administruoti yra tinkama ne tik plotams už kuriuos gaunamos išmokos administruoti, bet ir kitai – iki šiol nedeklaruojamai žemei administruoti.

Išvados

1. Siekiant pradėti administruoti apleistą žemę, būtina patikslinti Lietuvos žemės fondo apskaitos tvarką, įteisinant joje apleistos žemės AŽ1, AŽ2 ir AŽ3 sąvokas, kas įgalintų atlikti jos stebėseną, sekti dinamiką, apleidimo mastą.

2. Apleistos žemės plotai Lietuvoje 2005–2010 m. laikotarpiu sumažėjo nuo kiek daugiau kaip 1 mln. ha iki 0,9 mln. ha, arba beveik 6 proc. visų žemės ūkio naudmenų. Mažėjimas buvo stebimas visuose Lietuvos regionuose, tik mažiau palankiuose ūkininkauti regionuose šis mažėjimas buvo kiek spartesnis. Teigiama yra tai, kad apleistos žemės dalis žemės ūkio naudmenose labiau palankiuose ūkininkauti regionuose buvo daug mažesnė ir tai rodo, kad žemė daugiau naudojama palankesnėse ūkininkauti vietovėse.

3. Institucinė ir teisinė aplinka Lietuvoje palanki apleistai žemei administruoti ir jos plotui mažinti.

4. Siekiant spartinti apleistos žemės naudojimą, būtina apsvarstyti galimybes dėl:

- žemės mokesčio mokėjimo tvarkos pakeitimo, pereinant prie jo apskaičiavimo nuo žemės rinkos vertės;
- privalomo pasėlių deklaravimo ir negaunantiems tiesioginių išmokų įvedimo;
- KPP priemonių lėšų perskirstymo, numatant daugiau paramos priemonėms, susijusioms su žemės jų naudojimu šalies miškingumo padidinimui iki 38 proc;
- NMA metodikos netinkamai naudojamai žemei taikymo visai apleistai žemei.
-

Literatūra

1. Dėl geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės reikalavimų patvirtinimo, LR žemės ūkio ministro įsakymas, 2007 m. – http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=381196&p_query=&p_tr2= [2010-12-03].
2. Dėl Nacionalinės atsinaujinančių energijos išteklių plėtros strategijos patvirtinimo, 2010 m. – http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=376097&p_query=&p_tr2= [2010-12-03].
3. Dėl nacionalinės žemės konsolidacijos strategijos patvirtinimo, 2010 m. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=380525&p_query=&p_tr2= [2010-12-03].
4. Dėl sankcijų už geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės reikalavimų pažeidimus taikymo metodikos patvirtinimo, ŽŪM įsakymas, 2007 m. – http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=384161&p_query=&p_tr2= 2010-12-03].
5. Dėl žemės įvertinimo tvarkos, LR Vyriausybės nutarimas 1999 m. – http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=353353 [2010-12-03].
6. Dėl žemės konsolidacijos projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklių patvirtinimo, LR Vyriausybės nutarimas, 2010 m. – http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=282706&p_query=&p_tr2= [2010-12-03].
7. Dėl žemės valstybinės apskaitos taisyklių patvirtinimo, Žemės ūkio ministro įsakymas, 2002 m. – http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=176455&p_query=&p_tr2= [2010-12-03].
8. Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programa, pritarta Europos Sąjungos Kaimo plėtros komiteto 2007 m. rugsėjo 19 dieną.
9. Lietuvos miškingumo didinimo programa – http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=198062&p_query=&p_tr2= (2010-12-03).
10. LR administracinių teisės pažeidimų kodeksas, 1985. – http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=388181
11. LR biokuro, biodegalų ir bioalyvų įstatymas, 2000 m. – http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=336183&p_query=&p_tr2= [2010-12-03].
12. LR žemės įstatymas, 1994. – http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=376936&p_query=&p_tr2= [2010-12-03].
13. LR žemės mokesčio įstatymas, 1992. – http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=296287&p_query=&p_tr2= [2010-12-03].
14. LR žemės ūkio ministro 2010 m. gegužės 24 d. įsakymas Nr. 3D-490 „Dėl valstybinės augalininkystės tarnybos prie žemės ūkio ministerijos nuostatų ir administracijos struktūros patvirtinimo, (Žin., 2010-05-27, Nr. 61-3012).
15. Moravec, J., Zemeckis, R. (2007). Cross Compliance and Land Abandonment, Deliverable D17 of the CC Network Project, SSPE-CT-2005-022727.
16. Pointereau, P., Coulon, F., Girard, P., Lambotte, M., Stuczynski, T., Sanchez Ortega, V., Del Rio, A. (2008). „Analysis of Farmland Abandonment and the Extent and Location of Agricultural Areas that are Actually Abandoned or are in Risk to be Abandoned“, (ed.) E.Anguiano, C.Bamps, J-M.Terres, JRC Scientific and Technical Reports.

17. VĮ valstybės įmonės žemės fondas įstatai. Patvirtinta 2010 m. rugsėjo 28 d. Žemės ūkio ministro.

LAND ABANDONEMENT: PROBLEMS, POSSIBLE SOLUTIONS

Gediminas Kuliešis, Diana Šalengaitė

Lithuanian Institute of Agrarian Economics

Summary

Lithuania today is seeing a lot of unused, abandoned land, which started to grow weeds, shrubs, trees. This land is not used for agricultural or forest production, the landscape is poor, the image of the country is suffering.

The Government Program for 2008–2012 recognized the importance of abandoned land issue by deciding to develop abandoned land program. This article is part of the work carried out to prepare the said program.

The aim of the article is to submit proposals for abandoned land faster return to economic activity, to propose the administrative and managerial tools. This article presents part of study carried out by the Lithuanian Institute of Agrarian Economics in 2010 related to the definition of abandoned land problem analysis, the dynamics of abandoned land in different regions of Lithuania, the legal and institutional environment in the administration of the abandoned land, as well as proposals to accelerate the return to economic activity processes.

Key words: abandoned land, definition, dynamics of area occupied, legal and institutional environment, proposals.