

REGULIAVIMO SISTEMOS ATASKAITOS SANTRAUKA

parengė Kislépték (KLT)

pagal BOND D3.2.



Ši ataskaita buvo parengta įgyvendinant BOND projektą ir joje siekiama pateikti tinkamiausias geriausias teises praktikas žemės ūkio prekybos srityje. Ataskaita buvo parengta bendradarbiaujant ir padedant partneriams, tikintis, kad joje esanti sistema bus naudinga palengvinant kolektyvinius veiksmus ir užtikrinant patekimą į tvarias rinkas, ypač smulkiems ūkininkams atitinkamose Europos šalyse ir jų teisinėse jurisdikcijose bei sistemose. **Ši praktika ir priemonė buvo parengtos naudoti ūkininkams ir NVO rengiant pasiūlymus**, kad būtų išvengta ar įveiktos įvairios teisinės prekybos veiklos kliūtys, su kuriomis dažnai susiduriama.

Ataskaitoje nagrinėjami prekybos žemės ūkio sektoriuje, žemės ūkio veiklos apibrėžimo ir kolektyvinių veiksmų, įskaitant bendradarbiavimo taisykles, nuostatai. Kai kuriais atvejais, kai žemės ūkio apmokestinimo taisyklės yra lemiamas bendradarbiavimo faktorius, jos taip pat buvo svarstomos. Konkurencijos teisė traktuojama kaip atskiras dalykas, tačiau ji yra nepaprastai svarbi skatinant ūkininkų bendradarbiavimą.

Šios ataskaitos išreikštas tikslas yra išnagrinėti palankius reguliavimo sprendimus iš smulkiųjų ūkininkų perspektyvos. Priežastis ta, kad bendradarbiauti su kitais ūkininkais galės tik tie pavieniai ūkininkai, kurie gali ekonomiškai augti.

Rekomenduojama teisinė praktika skatina kolektyvinius ūkininkų veiksmus ir jų įsitraukimą į sprendimų priėmimo procesus. **Šios ataskaitos tikslas nėra pateikti išsamų ir suprantamą geriausių teisinių praktikų, vykdomų visose 28 ES valstybėse narėse, aprašymą. Verčiau, čia siūlomos praktikos yra iš gerai veikiančių sistemų, kurios yra įvertintos projekto įgyvendinime dalyvaujančių BOND projekto partnerių.**

Kai kuriais atvejais autorius teisinius tekstus gavo įvairiomis valstybių narių kalbomis, tokiais atvejais tikslinei grupei būtų buvę sunku šiuos tekstus aiškinti pažodžiui, todėl buvo pateiktas tekstų esmės aprašymas ir konkrečių atvejų paaiškinimas suprantama forma. Čia yra tinkamai pateikta informacija apie šaltinius, kuriuose buvo ieškoma informacijos, ir nuorodos į įstatymus bei potvarkius, jei kas nors nori išsamiau susipažinti su teisine pagalba ir nori įtraukti juos į pasiūlymus, kuriais siekiama išplėsti šias temas lokaliai.

Renkant geriausios praktikos pavyzdžius, akcentuojami klausimai ir veiksniai, kurie yra patvirtinti naudingi ir palaikantys praktikoje, vietoje to, kad pateikti rekomendacijas dėl viso įstatymų ir potvarkių taikymo konkrečiame kontekste.

Atsižvelgiant į tai, tyrimu buvo siekiama įsitikinti, kad skaitytojai, turintys skirtingus teisės interesus, rastų jiems reikiamų žinių. Taigi, **vykdomoji tyrimo santrauka yra nustatytų gerųjų patirčių santrauka.**

Antroje tyrimo dalyje išsamiau aprašomos pateiktos geriausios praktikos.

Galiausiai, išsamius aptariamų teisės aktų tam tikrų taisyklių aprašymus, bei, kai kuriais atvejais, ištraukas, kurios yra tyrimo dalis galima rasti „Kislépték“ tinklalapyje (www.kisleptek.hu), skyriuje „Publikacija / BOND Publikáció“. Lobistai, norintys remti nacionalinius įstatymus remdami smulkių ūkininkų organizacijas, taip pat gali tikėtis rasti tinkamų argumentų siekiant patobulinti savo gimtojoje šalyje galiojančią reguliavimo sistemą.

Rekomendacijos

- Viena iš svarbiausių tvaraus ūkininkavimo sąlygų yra diversifikavimas, kuri galima pasiekti palaikančiąja mokesčių sistema, kuri skatina maisto perdirbimą ir su žemės ūkiu bei maisto perdirbimu susijusią veiklą, kaip žemės ūkio turizmą ir socialinio ūkio paslaugas.
- Šeimos ūkiai turi ilgalaikės gamybos perspektyvą. Tai palengvina jaunų žmonių išlikimą ar grįžimą prie žemdirbystės, galiausiai kartų atnaujinimą ir modernizavimą (abu yra BŽŪP 2020 tikslai). Jie gali būti remiami, jei paveldėjimas ir žemės reglamentai palaiko jaunų ūkininkų galimybes naudotis žeme ir sudaro palankias sąlygas startuoliams.
- Trumpos maisto tiekimo grandinės yra veiksmingos priemonės smulkiesiems ūkininkams patekti į rinkas ir kapitalą, nors daugelyje ES valstybių narių jų išsamios taisyklės nėra tinkamai parengtos. Todėl būtina suformuluoti ES ir nacionalinius teisės aktus, kurie skatina kurti trumpas tiekimo grandines, novatoriškas prekybos taisykles, pagrįstas gerąja Europos teisine praktika. Todėl labai svarbu, kad ES ateityje skatintų novatoriškų trumpų tiekimo grandinių kūrimą. Nepaisant to, būtina imtis tinkamų priemonių, kad jokie laisvosios prekybos susitarimai nei ES, nei nacionaliniu lygmeniu nenuvertintų trumpiems platinimo kanalams palankių reglamentų.
- Be tradicinės formalios kooperatyvų, kurie daugeliu atvejų veikia neformaliai, veiklos yra ir naujos kolektyvinės veiklos formos. Rekomenduojama reglamentuoti šių novatoriškų kolektyvinių veiksmų formų veiklos ir subsidijavimo pagrindus.
- Dėl žemės ūkio ir ne žemės ūkio veiklos atskyrimo ir diferencijavimo (atsižvelgiant į skirtingą diversifikuotą ūkio veiklą) ūkininkui sunku laikytis mokesčių administravimo. Norint pašalinti šias kliūtis, siūloma leisti deklaruoti pajamas, gautas iš susijusių ar papildomų žemės ūkio veiklos formų, iki tam tikros, bet tinkamos sumos.
- Siūloma įsteigti specialią ES lygio darbo grupę, skirtą integruotam teisės aktų valdymui ir nedidelės rankdarbių ir įvairios smulkiosios produkcijos gairių rengimui, taip pat jų profesiniam atstovavimui Europos Sąjungos taryboje ar jos pirminėje institucijoje (per SCAR pogrupius, EIP AGRI darbo grupę, ENRD ir kt.).
- Europos Sąjunga ir valstybės narės turėtų atitinkamai parengti gaires ir gerosios patirties saugyklą (paskelbtą per EIP AGRI ir ENRD tinklą), kurios palaiko valstybių narių įstatymus ir jų įgyvendinimą vyriausybės administracijoje ir valdžios institucijose:
 - Higienos pakete išdėstytos lanksčios higienos taisyklės turėtų būti sujungtos į vieną gairę, kurioje valstybės institucijos būtų raginamos geriau pritaikyti šias lanksčias higienos taisykles;
 - mobiliųjų maisto perdirbimo operacijų ir mobilių skerdyklų kūrimo ir vykdymo gairės, laikantis lengvesnių higienos ir administracinių taisyklių;
 - viešojo maitinimo pirkimų ir viešojo maitinimo paslaugų gairės, į kurių vertinimą įtraukiami aplinkos ir socialiniai aspektai;

- šalutinių gyvūninių produktų naudojimo rankdarbiams vietos lygiu gairės (pvz., neapdorotos vilnos apdirbimas vėliant ar audžiant, arba kosmetikos gaminimas iš maisto žaliavų, tokių kaip agurkai, pienas, medus ir t. t.);
- Bendrosios žemės ūkio politikos planavimo po 2020 m. rekomendacijos
 - paramos BŽŪP II ramstyje priemonės, skatinančios smulkiųjų ūkininkų kolektyvinius veiksmus (kai tinkamumo kriterijai yra buvimo smulkiais ūkininkais statusas) ir teritorinių (trumpų maisto produktų) vertės grandinių plėtrą;
 - „bendradarbiavimo priemonės“, kurias kai kurios valstybės narės taiko 2014–2020 m. kaimo plėtros programoje, turėtų būti išplėstos dalyvaujant trumpose maisto tiekimo grandinėse, smulkiesiems ūkininkams ir socialiniams ūkiams (pvz., Nyderlandams ir EIP Airijai);
 - Investicinių priemonių atveju siūloma vertinimo procese taikyti ne tik konkurencinius aspektus, bet ir teigiamą socialinį bei aplinkos poveikį (pvz., atitiktį aplinkos tvarumui, socialiniam bendram gerui, bendruomenės plėtrai, etiškam elgesiui);
 - remti ūkininkavimo veiklos įvairinimą, įskaitant socialinių ūkių paslaugas, siekiant remti gyvybingą kaimo gyvenimą;
 - išlaikyti vienkartinę išmoką (išankstinio finansavimo parama mažiems ūkiams) ūkio diversifikavimo, smulkių ūkių investicijų, maisto perdirbimo ir prekybos objektų plėtros socialiniuose ūkiuose klausimu.

Teisinių klausimų ir geriausių praktikų santrauka

1. Jei verslo (mūsų atveju žemės ūkio) veikla nėra tvari, tai galiausiai neužtikrina tinkamo pragyvenimo, nes jos veiklos išlaidos yra didesnės nei numatomos pajamos. Tinkamas pragyvenimas priklauso ne tik nuo pajamų dydžio, bet ir didžiąja dalimi, ypač smulkiosios gamybos atveju, nuo veiklos sąnaudų, mokesčių, valstybės paramos ir socialinio draudimo įmokų. Daugeliu atvejų išlaidos yra per didelės, nes smulkūs pavieniai ūkininkai turi laikytis tokių veiksmų, kaip higiena, aplinkos apsaugos standartai ir t. t., tai yra tų pačių standartų, kaip ir stambieji ūkininkai, taip pat įsipareigoti finansuoti augalų įsteigimą (prieš pramoninį lygį), infrastruktūrą ir investicijas, kurių neleidžia mažos apimtys. Apklauso metu (nacionaliniuose seminaruose su klausimynais apie reguliavimo sistemą) buvo įrodyta mūsų hipotezė, kad **lankstūs pagalbiniai reglamentai**, apibrėžiantys žemės ūkio veiklą pradedančioms įmonėms, mokesčių lengvatoms, kolektyvinių veiksmų skatinimui, specialūs šeimos ūkių reglamentai **iš tikrųjų užtikrina ūkininkų ekonominį ir socialinį tvarumą**.

2. **Žemės ūkio ir ne žemės ūkio veiklos rūšių atskyrimas ir diferencijuotas apmokestinimas tuo pačiu metu apima kelių skirtingų metodų ir apskaitos taikymą, o tai apsunkina mokesčių administravimą ūkininkui**. Ši konkreti problema buvo išspręsta, pavyzdžiui, Austrijos mokesčių sistemoje, leidžiančioje antrinę ir papildomą veiklą deklaruoti kaip žemės ūkio veiklą iki tam tikros sumos (33 000 EUR). Tai palengvina ir mokesčių administravimas Austrijoje. Rumunijoje ši problema buvo išspręsta leidžiant sutuoktiniams kartu pateikti mokesčių deklaracijas.

3. Daugumoje Europos šalių žemės ūkio veikla yra vykdoma smulkiuose šeimos ūkiuose. **Gerąją praktiką yra laikoma tai, kad daugelyje valstybių narių apmokestinimas yra susijęs su ūkių ekonominiu dydžiu.** Daugelyje tirtų valstybių narių mokesčių sistemos patvirtina tam tikrą dydį (apimtį), pagal kurį mokesčio nėra. Paprastai jį lemia tam tikra apyvartos suma arba pajamos, žemiau kurių yra neapmokestinamas pajamų mokestis. Pavyzdžiui, Vengrijoje mažiau nei 12 700 EUR; Rumunijoje – neviršijant kiekvienai produktų linijai nustatytų ribų; Slovakijoje mažesnė nei 4 035 EUR; Austrijoje mažiau nei 11 000 EUR; Kroatijoje 11 400 EUR, Norvegijoje 6 580 EUR. **Tačiau nustatant šias ribas reikia būti labai atsargiems, nes dėl dažnai viliojančių mokesčių lengvatų ūkininkai gali netekti paramos ir žemės ūkio kredito bei finansavimo galimybių.**

4. Specialios apmokestinimo formos paprastai yra susijusios su privačių asmenų apmokestinimu, tačiau yra ir kitų formų. **Mes radome gerą smulkių įmonių (kai kuriais atvejais startuolių) apmokestinimo pavyzdį, vadinamą mikroįmonių mokesčiu, kuris taip pat gali būti taikomas Rumunijos žemės ūkio pajamoms ir yra apmokestinamas pelno mokesčiu.** Mokesčio pagrindas yra grynosios pajamos ir tarifas, atsižvelgiant į darbuotojų skaičių, tačiau neviršijantis 3%.

5. Nors pirmasis bendradarbiavimo lygis yra pats paprasčiausias, tačiau jis yra ir pats svarbiausias – tai šeimos vienetas, šeimos narių bendradarbiavimas. Mes matėme praktikas keliose valstybėse narėse, skatinančiose šeimos ūkių veiklą, pavyzdžiui, Kroatijoje, Portugalijoje, Austrijoje ir Prancūzijoje. Šie reglamentai nustato šeimos ryšių, bendrosios nuosavybės valdymo, paveldėjimo, žemės ūkio veiklos rūšis, kurias galima vykdyti, taisykles ir subsidijų ar mokesčių lengvatų taisykles. Vis dėlto, kadangi mūsų tyrimas turi būti pripažintas ir projekto seminarų rezultatai rodo, kad per **siauras reglamentavimas dėl leistino produkcijos kiekio ar pajamų verčia šeimos ūkius likti mėgėjais (t. y. apsiriboti tik pertekliaus pardavimu, kuris yra nepakankamas, kad būtų ekonomiškai perspektyvus) žemės ūkio veiklos kategorijoje, ir tai yra didžiausia kliūtis jų plėtrai, tokiose šalyse kaip Vengrija ar Portugalija.**

6. Vienas didžiausių smulkiųjų ūkininkų patekimo į rinkas potencialas yra trumpa maisto tiekimo grandinė, kuri pastaraisiais metais labai išsivystė visoje Europoje. **Tačiau daugiau tyrimų¹ pabrėžė, kad trumpos maisto tiekimo grandinės apibrėžimas nėra aiškus nei Europos Sąjungos, nei valstybių narių lygmeniu, todėl grandinių įvairovės ir inovacijų potencialo vertė negali būti pilnai išnaudota.** Bendruomenės remiamas žemės ūkis, internetinė prekyba, kolektyvinė prekyba, kooperatyvinė prekyba yra visi tokie kolektyviniai veiksmai, kurie pasitarnauja ūkininkų ekonominiam tvarumui. **Nors daugumoje tirtų šalių yra reguliuojamos trumpos maisto tiekimo grandinės ir kartais su tuo susijusios savokos, tačiau nei išsamios komercinių formų taisyklės įstatyme** (pvz., Viešieji pirkimai, mažmeninės prekybos formos, jų dalyviai ir vieta, produktų pristatymas, pažymėjimai, kasos naudojimas, atliekų tvarkymas), **nei tarpininko ir asmenų formos nėra aiškiai apibrėžtos.** Tai reiškia, kad ūkininkai negali naudoti šių naujų novatoriškų vertybių grandinių formų, o valdžios institucijos negali jų aiškinti. Tačiau taip pat galima teigti, kad iš esmės parama egzistuoja daugumoje šalių. Norvegijoje ir Italijoje yra geriausios teisinės praktikos pavyzdžiai, kai kooperatyvas nėra laikomas tarpininku trumpo maisto tiekimo grandinėje, nepaisant to, kad kooperatyvas perka ūkininkų produktus ir juos perparduoda kaip

¹ EIP AGR fokusavimo grupė, 2015 m., JRC mokslo ir politikos ataskaitos, 2013 m., SKIN ataskaita, 2017 m.

kolektyvinio veiksmo forma. Mes turime dar vieną geriausią teisinę praktiką iš Valensijos, kurioje buvo apibrėžta trumpa maisto tiekimo grandinė ir jos dalyviai. Tai higieninė pagalba atliekant nedidelio masto ūkių perdirbimą, kuris yra vietinis ir tarnauja socialinėms ir aplinkosaugos viešosioms gėrybėms.

7. Turint tiesioginę prieigą prie rinkos, keliuose nacionaliniuose seminaruose ir atsakymuose į bendrąjį klausimą **maisto perdirbimo tarpininkų apibrėžimas buvo identifikuotas kaip ypač svarbi problema**. Dažnai neaišku, o valdžios institucijos taip pat neaiškiai supranta, ar perdirbimas gali būti aiškinamas kaip tarpinis subjektas, ar kaip atskira paslauga. Prancūzijos perdirbimo punktas, kurį bendrai valdo ūkininkai ir kuris teikia paslaugas ūkininkams nariams, taigi ūkininkas gali parduoti tą perdirbtą produktą kaip savo perdirbtą produktą. Tokiu atveju nebūtina turėti didelių investicijų išlaidų ir atitikti reikalaujamą profesinę kvalifikaciją individualiu lygmeniu. Laikantis higienos standartų, kolektyvinis perdirbimo punktas išliks smulkių perdirbimo įmonių kategorijoje ir tai leis lanksčiai gaminti smulkiuosius žemės ūkio produktus, paremtus vietos išteklių, bendradarbiaujant daugiau ūkininkų.

8. Dažnai minima **problema yra diferencijuoto reguliavimo nebuvimas smulkiems, vidutiniams ir stambiems gamintojams, mažiems ir dideliems maisto perdirbėjams bei kaimo paslaugų teikėjams, atsižvelgiant į didelio masto pramonės reglamentavimą**. Nedidelėje perdirbimo įmonėje nėra reglamentavimo tiek pirminėje, tiek perdirbimo gamyboje (mažos kepyklos, smulki mėsinė, uogienės, sūrio amatininkų ir kt.), kuri galėtų veikti pagal reguliavimą (higiena, administravimas, profesinė kvalifikacija, infrastruktūra, aplinkos apsauga, mokesčiai ir kt.), pritaikytą pagal jų dydį ir ekonominį potencialą. Tokio reguliavimo trūkumas daro didelę įtaką maisto gamintojams socialinėje ekonomikoje.

9. Kelių šalių ūkininkams viešasis maitinimas trumpo maisto tiekimo grandinėje turi didelį rinkos potencialą. **Viešasis maitinimas turi rinkos potencialą ir yra ekonominės plėtros priemonė, pagrįsta vietos išteklių ir turi ypatingą reikšmę socialinėje ekonomikoje**. Viešieji pirkimai gali būti pagrįsti aplinkos ir socialiniais principais, tokiais kaip atliekų mažinimas, vietinių išteklių panaudojimas. Remiantis 2014/23/ES ir 2014/24/ES direktyvomis, viešieji pirkimai be ekonominio aspekto pradėjo apimti ir papildomus politinius tikslus, tokius kaip aplinkos tvarumas, socialinė įtrauktis ir inovacijų skatinimas. Šiems tikslams įgyvendinti jau buvo paskelbtos socialinės ir ekologinės viešųjų pirkimų gairės baldų gamybai ir pirkimams, statyboms ir t.t. Nepaisant to, **išlieka poreikis turėti rekomendacijas viešojo maitinimo pirkimuose, kuriose daugiau dėmesio būtų skiriama aplinkos ir socialiniams tikslams**, ir tai į priekį iškeltų agroekologijos aspektus, ir vietovės ar regioniško aspektus. Verta paminėti gerosios praktikos pavyzdį, kurį Prancūzijoje pateikė Saint-Laurent-des-Vignes savivaldybė. Šiuo atveju jie jau dirba siekdami nacionalinio tikslo, kad iki 2022 m. 50 proc. Viešojo maitinimo įstaigų maisto turėtų būti tiekiamas iš ekologinių ūkių. Vietiniai ūkininkai teikia 80 proc. maisto viešojo maitinimo įstaigose bendradarbiaudami su „CUMA“ tame mažame kaime. Tai reikalauja rimto organizacinio darbo ir tvirto aljanso su civiliniais partneriais; kitose šalyse, kur trūksta stiprios pilietinės paramos, tai yra tikras iššūkis. Kita geroji teisinė praktika yra iš Valensijos, kur viešojo maitinimo ir socialinės ekonomikos teisės aktai yra taikomi lygiagrečiai siekiant tarnauti visuomenės labai kartu su socialiniu ir aplinkos tvarumu, tačiau tai sudaro gana didelę administracinę našą šalims.

10. Europos šalys taiko bendrąsias taisykles pagal bendradarbiavimo principus su nedideliais skirtumais. Pateikiame geriausius teisinius pavyzdžius iš Norvegijos, Prancūzijos, Jungtinės Karalystės, Italijos ir Nyderlandų. Bendradarbiavimo principai ir jų veikimo ypatybės bei nauda Vidurio ir Rytų Europos šalyse nėra žinomi ar plačiai priimti. Todėl valstybių narių lygmeniu reikia perduoti žinias apie kooperatyvus ir kitas kolektyvinių veiksmų formas (gamintojų grupė, kitos teisinės formos). Forma galėtų būti **kooperatyvas, bendradarbiavimo plėtojimo paslaugos ir mentorystė**, kurie padėtų ir patartų kooperatyvų įkūrimui ir jo kasdieniam veikimui, teiktų verslo plėtros ir teisinės paslaugas (verslo planas, vidaus taisyklės, pelno paskirstymas, bendradarbiavimo savitarpio pagalba ir pagalba, naudojimosi balsavimo teisėmis metodai).

ⁱ Organizacijų ir tinklų plėtros kėlimas į aukštesnį lygį Europos žemės ūkio sektoriuje (BOND) (www.BONDproject.eu), kuriam buvo suteiktas finansavimas iš Europos Sąjungos „Horizont 2020“ mokslinių tyrimų ir inovacijų programos pagal dotacijos susitarimą Nr. 774208