



LIETUVOS AGRARINĖS EKONOMIKOS INSTITUTAS

**BENDROSIOS ŽEMĖS ŪKIO POLITIKOS
2014–2020 M.
TOBULINIMO KRYPTYS**

MOKSLO STUDIJA
2011

Dr. Nelė JURKĖNAITĖ, Artiom VOLKOV, Asta MARTIŠIŪNAITĖ



Bendrosios žemės ūkio politikos 2014–2020 m. tobulinimo kryptys: Mokslo studija / Nelė Jurkėnaitė, Artiom Volkov, Asta Martišiūnaitė. – Vilnius: Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas, 2011. – 105 p.: iliustr., santr. angl.

(online) ISBN 978-9955-481-30-0

Recenzentai:

doc. dr. Raimundas Dužinskas

Vilniaus pedagoginis universitetas/Mykolo Romerio universitetas

prof. dr. (HP) Vlada Vitunskienė

Lietuvos žemės ūkio universitetas

Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas

V. Kudirkos g. 18–2

LT-03105 Vilnius

tel. (8 5) 261 4525

faks. (8 5) 261 4524

el. p. laei@laei.lt

<http://www.laei.lt>

© 2011 Visos teisės priklauso Lietuvos agrarinės ekonomikos institutui
Cituoiant būtina nurodyti šaltinį ir interneto svetainės adresą
Autoriaus teisių apsaugota medžiaga



TURINYS

LENTELIŲ SĄRAŠAS.....	4
PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS.....	5
SANTRAUKA.....	6
SUMMARY.....	7
ĮVADAS.....	9
1. EUROPOS SAJUNGOS BENDROSIOJ ŽEMĖS ŪKIO POLITIKOS ISTORINĖS PRIELAIDOS IR IŠŠŪKIAI.....	11
1.1. Bendrosios žemės ūkio politikos raida	11
1.2. 2007–2013 m. programavimo laikotarpio bendroji žemės ūkio politika	17
1.3. Europos Sąjungos šalių pozicija dėl bendrosios žemės ūkio politikos reformos.....	25
1.4. Bendrosios žemės ūkio politikos iššūkiai 2014–2020 m.....	29
2. BENDROSIOJ ŽEMĖS ŪKIO POLITIKOS MODELIŲ ANALIZĖ	37
2.1. J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé bendrosios žemės ūkio politikos modelis	37
2.2. P. Terwan ir bendraautorių maisto, agrarinės aplinkosaugos ir prisitaikymo politikos modelis.....	42
2.3. V. Zahrnt dviejų ramsčių bendrosios žemės ūkio politikos modelis	46
2.4. ARC bendrosios maisto, žemės ūkio ir kaimo politikos modelis.....	47
2.5. J.-M. Boussard ir bendraautorių bendrosios žemės ūkio politikos modelis.....	51
2.6. A. Jambor ir D. Harvey trijų ramsčių bendrosios žemės ūkio politikos modelis..	52
2.7. Bendrosios žemės ūkio politikos modelių lyginamoji analizė.....	54
3. JUNGTINIŲ AMERIKOS VALSTIJŲ ŽEMĖS ŪKIO POLITIKA.....	59
4. LIETUVOS GYVENTOJŲ NUOMONĖS DĖL PARAMOS ŽEMĖS ŪKIUI IR KAIMO PLĖTRAI TYRIMAS	77
5. 2014–2020 M. BENDROSIOJ ŽEMĖS ŪKIO POLITIKOS TOBULINIMO KRYPTIŲ SCENARIJAI.....	87
IŠVADOS	94
LITERATŪRA.....	96
PRIEDAS	104

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1.1 lentelė. Lietuvoje mokamos tiesioginės išmokos už pasėlius ir gyvulius	20
1.2 lentelė. Lietuvoje taikomos žemės ūkio ir maisto produktų rinkos reguliavimo priemonės.....	21
1.3 lentelė. ES narių požiūris į BŽŪP reformą po 2013 m.	27
1.4 lentelė. Bendrosios žemės ūkio politikos tobulinimo kryptys.....	30
2.1 lentelė. Kaimo plėtros ir žemės ūkio poveikio aplinkai gerinimo gairės	41
2.2 lentelė. Darnios maisto politikos tikslai ir priemonės.....	44
2.3 lentelė. Agrarinės aplinkosaugos politikos tikslai ir priemonės.....	45
2.4 lentelė. BMŽŪKP finansavimo fondų priemonės.....	49
2.5 lentelė. Įvairių autorių siūlomi BŽŪP modeliai.....	54
2.6 lentelė. BŽŪP modelių orientacijos kryptys	56
3.1 lentelė. JAV ir ES žemės ūkio politikos strateginiai tikslai.....	60
3.2 lentelė. Kai kurios JAV žemės ūkio rizikos valdymo priemonės	70
4.1 lentelė. Tyrimo instrumentarijaus pagrindimas	78
4.2 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal lytį.....	81
4.3 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal amžių.....	81
4.4 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal tautybę	82
4.5 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal išsilavinimą	83
4.6 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal gaunamas pajamas.....	84
4.7 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal socialinę padėtį.....	85
4.8 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal gyvenamąją vietą	86
5.1 lentelė. <i>Status quo</i> ir alternatyvūs BŽŪP tobulinimo krypčių scenarijai	87
5.2 lentelė. Patobulinto dviejų ramsčių modelio struktūra	88
5.3 lentelė. Trijų sričių modelio turinys.....	92

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1.1 pav. Europos Sąjungos bendrosios žemės ūkio politikos raida.....	13
1.2 pav. Europos Sąjungos (iki 1993 m. Europos ekonominės bendrijos) biudžeto išlaidos 1958–2008 m., proc.*	16
1.3 pav. ES biudžeto lėšų, skirtų bendrajai žemės ūkio politikai įgyvendinti, paskirstymas 1980–2009 m.....	17
1.4 pav. Bendrosios žemės ūkio politikos struktūra.....	18
1.5 pav. Išlaidos BŽŪP I ir II ramsčiams finansuoti 2009 m., proc.	18
1.6 pav. ES šalių narių tiesioginės išmokos 1 ha žemės ūkio naudmenų 2013 m., Lt.....	22
2.1 pav. Maisto, agrarinės aplinkosaugos ir prisitaikymo politikos modelis.....	42
2.2 pav. A. Jambor ir D. Harvey trijų ramsčių BŽŪP modelis.....	53
3.1 pav. 2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymo struktūra .	62
3.2 pav. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymo biudžeto struktūra	62
5.1 pav. Trijų sričių modelis	91

SANTRAUKA

Bendrosios žemės ūkio politikos 2014–2020 m. tobulinimo kryptys

Bendroji žemės ūkio politika (BŽŪP) yra kritikuojama, nes jos tikslai dažnai nesuderinti su žemės ūkio ir kaimo plėtros iššūkiais, be to, ji silpnai orientuota į Europos Sąjungos (ES) strategijos įgyvendinimą. Ateities BŽŪP ir jos įgyvendinimo principai gali būti formuojami tik atsižvelgiant į išsamų šios srities tyrimų rezultatus.

Studijos tikslas – pasiūlyti BŽŪP tobulinimo krypčių scenarijus.

Siekiant tikslo, iškelti tokie uždaviniai:

1. Atlikti ES BŽŪP istorinės raidos analizę, akcentuojant svarbiausių raidos etapų problemas, jų sprendimo būdus ir padarinius.
2. Nustatyti dabartinės BŽŪP struktūros pranašumus ir trūkumus, remiantis turinio analize numatyti svarbiausias tobulinimo kryptis 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui.
3. Atlikti įvairių autorių siūlomų BŽŪP modelių lyginamąją analizę, palyginti ES šalių požiūrius dėl BŽŪP tobulinimo perspektyvų. Išanalizuoti JAV žemės ūkio politikos struktūrą.
4. Ištirti Lietuvos gyventojų nuomonę dėl paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai.
5. Remiantis atliktais tyrimais, pasiūlyti alternatyvius BŽŪP tobulinimo krypčių scenarijus.

Studiją sudaro įvadas, penkios dalys, išvados, literatūros sąrašas ir priedas. Pirmojoje dalyje išskirti svarbiausi BŽŪP raidos etapai, analizuojamos jų problemos, sprendimo būdai ir padariniai. Šioje dalyje pateikta dabartinės BŽŪP ir jos priemonių analizė. Turinio analizė sudarė galimybę nustatyti svarbiausias BŽŪP problemas ir iššūkius ir numatyti svarbiausias šios politikos tobulinimo kryptis. Antrojoje dalyje pateikti įvairių autorių BŽŪP modeliai 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui. Šių modelių lyginamoji analizė leido nustatyti trūkumus, kurie turėtų būti pašalinti, formuojant naują BŽŪP modelį. Trečiojoje dalyje pateikta JAV žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos priemonių analizė, akcentuojant svarbiausius tikslus, struktūrą ir plėtros iššūkius, kadangi JAV ir ES sprendžia panašias problemas. Ketvirtojoje dalyje pateikti daugiapakopės reprezentatyvios Lietuvos gyventojų apklausos, siekiant išsiaiškinti gyventojų požiūrį dėl BŽŪP atskirų tikslų įgyvendinimo svarbos Lietuvai, rezultatai. Penktojoje dalyje, remiantis studijoje pateiktais tyrimų rezultatais, pasiūlyti du alternatyvūs BŽŪP tobulinimo krypčių scenarijai.

Rengiant šią studiją, remtasi užsienio ir Lietuvos autorių mokslinėmis publikacijomis, teisės aktais, statistiniais duomenimis, kitų institucijų atliktais tyrimais, internete pateikiamais duomenimis ir kitais Lietuvos ir užsienio mokslo bei informaciniais leidiniais. Studijoje taikomi analizės, turinio analizės, lyginamosios analizės, apibendrinimo, apklausos ir sintezės metodai.

Raktažodžiai: bendroji žemės ūkio politika, reforma, žemės ūkis, kaimo plėtra.

SUMMARY

Development trends of common agricultural policy for the period of 2014–2020

Common Agricultural Policy (CAP) is often criticized for frequent inconsistencies of its goals with the challenges of agricultural and rural development and for it being distantly oriented towards implementation of the European Union (EU) strategy. Principles of the future CAP and its realization may be elaborated only if the outcome of comprehensive area survey is duly taken into account.

The study aims at proposing scenarios for the CAP development trends.

The below tasks are set forth for the goal achievement purposes:

1. Performance of analysis on the EU CAP historical development by highlighting the problems faced during the critical development phases, ways of dealing with the encountered problems and the resulting consequences.
2. Determination of advantages and disadvantages of the present CAP structure and projection of the key development trends for the 2014–2020 programming period based on the content survey.
3. Fulfilment of comparative analysis of different CAP models proposed by a number of developers and comparison of attitudes of EU member states towards the CAP development perspectives. Scrutiny of the US agricultural policy structure.
4. Ascertaining of the opinion of Lithuania's citizens on the provision of support to agriculture and rural development.
5. Proposal of alternative CAP development trend scenarios relying on the survey results.

The study consists of an introduction, five parts, conclusions, references and an appendix. Part one distinguishes the most critical CAP development phases and includes analysis of the related problems, ways of coping with the faced problems and the resulting consequences. The said part contains the analysis of the present CAP and its measures. Content analysis enabled determination of the key problems and challenges of CAP and projection of the basic development trends. Part two presents the CAP models developed by different authors for the 2014–2020 programming period. Comparative analysis of the proposed models has led to the detection of shortcomings to be eliminated due to elaboration of a new CAP model. Part three includes the survey of the US agricultural and rural development policy measures by highlighting the key targets, structure and development challenges, since similar problems are dealt with by both, US and EU. Part four presents the results of representative multistage opinion pool of Lithuanian citizens targeted at clarification of the population's attitude towards the significance of implementation of individual

goals of CAP. Part five proposes two alternative scenarios for development of CAP trends relying on the outcome of the study results.

The study has been prepared with due consideration given to scientific publications of different authors, related legislation, statistical data, investigation results of other institutions, respective Internet web pages and other scientific fact sheets elaborated in Lithuania and abroad. The methods applied in the study are those of applied analysis, content analysis, comparative analysis, generalization, opinion pools and synthesis.

Keywords: Common Agricultural Policy, reform, agriculture, rural development.

ĮVADAS

Bendroji žemės ūkio politika (BŽŪP), atsiradusi XX a. šeštajame dešimtmetyje, veikia Europos Sąjungos (ES) ekonomiką. Žemės ūkis yra jautrus ekonominės veiklos sektorius, todėl jį reguliuojanti politika nuolat kinta, reaguodama į sektoriaus problemas ir visuomenės poreikius, o tai verčia įgyvendinti naujas reformas BŽŪP efektyvumui didinti.

BŽŪP yra kritikuojama, nes jos tikslai neatitinka žemės ūkio ir kaimo plėtros iššūkių ir ji nėra orientuota į ES strategijos įgyvendinimą. 2014–2020 m. BŽŪP programavimo laikotarpis suvokiamas kaip naujas etapas, kurio rezultatai priklausys nuo tinkamų BŽŪP kryptčių nustatymo ir veiksmingo instrumentarijaus parinkimo, o tai reikštų dabartinės politikos struktūros pokyčius.

Pastaruoju metu atliekama daug tyrimų, susijusių su dabartinės BŽŪP įgyvendinimu, tačiau dauguma jų yra fragmentiški ir neleidžia kompleksiskai nagrinėti minėtos politikos raidos problematikos. Trūksta tyrimų, kurie apibendrintų sukaupą patirtį ir BŽŪP pranašumus bei trūkumus. Daug neišspręstų klausimų tokiose srityse: BŽŪP tobulinimo kryptys po 2013 m.; naujojo laikotarpio politikos turinys; ramsčių priemonių parinkimas ir jų įgyvendinimo efektyvumo užtikrinimas ir kt. BŽŪP struktūra ir veikimo principai po 2013 m. neapibrėžti, sprendimai dar nepriimti, o ateities BŽŪP turi neabejotiną svarbą ne tik ES, bet ir Lietuvos žemės ūkiui.

Šios studijos **tyrimo objektas** – BŽŪP tobulinimo kryptys.

Tyrimo tikslas – pasiūlyti BŽŪP tobulinimo kryptčių scenarijus.

Užsibrėžtam tikslui pasiekti iškelti tokie **uždaviniai**:

1. Atlikti ES BŽŪP raidos analizę, akcentuojant svarbiausių raidos etapų problemas, jų sprendimo būdus ir padarinius.
2. Nustatyti dabartinės BŽŪP struktūros pranašumus ir trūkumus, remiantis turinio analize numatyti svarbiausias tobulinimo kryptis 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui.
3. Atlikti įvairių autorių siūlomų BŽŪP modelių lyginamąją analizę, palyginti ES šalių požiūrius dėl BŽŪP tobulinimo perspektyvų. Išanalizuoti JAV žemės ūkio politikos struktūrą.
4. Ištirti Lietuvos gyventojų nuomonę dėl paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai.
5. Remiantis atliktais tyrimais, pasiūlyti alternatyvius BŽŪP tobulinimo kryptčių scenarijus.

Tyrimo struktūra ir metodai. Studiją sudaro penkios dalys. *Pirmojoje dalyje* nagrinėjamos ES BŽŪP formavimosi istorinės prielaidos, identifikuoti svarbiausi raidos etapai, išanalizuotos atskirų etapų problemos ir jų sprendimo būdai bei padariniai. Išsamiai ištirta dabartinės dviejų ramsčių BŽŪP struktūra, apibendrintos

svarbiausios BŽŪP problemos ir iššūkiai. Išskirtos svarbiausios 2014–2020 m. programavimo laikotarpio BŽŪP tobulintinos kryptys. Pirmojoje dalyje gauti rezultatai pagrindžia studijos aktualumą.

Antrojoje dalyje išanalizuoti įvairūs BŽŪP modeliai, kurie, jų autorių nuomone, sudarytų galimybę pašalinti dabartinės BŽŪP trūkumus ir padėtų reaguoti į šio visuomenės raidos etapo iššūkius. Analizuoti šių autorių BŽŪP modeliai: J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé (2008); P. Terwan *et al.* (2008); V. Zahrnt (2009); ARC (2010); J.-M. Boussard *et al.* (2010); A. Jambor ir D. Harvey (2010). Atlikta lyginamoji siūlomų BŽŪP modelių analizė leido nustatyti jų silpnąsias ir stipriąsias puses.

Naujojo programavimo laikotarpio BŽŪP modelis negali būti formuojamas, neatsižvelgiant į ES šalių narių nuomonę. Didžiausią įtaką modelio struktūrai darys ES šalių politiniai sprendimai, kuriuos nulems jų ekonominė situacija ir interesai. Dėl šios priežasties antrojoje dalyje teorinių modelių analizė papildyta ES šalių narių pozicija dėl BŽŪP ateities. Analizė sudaro galimybę matyti politinių jėgų pasiskirstymą ir alternatyvius požiūrius į vykdomos politikos reformą.

Trečiojoje dalyje atlikta JAV žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos priemonių analizė, akcentuojant svarbiausius taikomos politikos tikslus, detalizuojant jos struktūrą bei priemones, kurios padeda spręsti analogiškas problemas, kaip ir ES BŽŪP. Studijoje atkreipiamas dėmesys į tai, kad JAV ir ES ne visada pasirenka vienodas politikos įgyvendinimo priemones, o kai kurių problemų sprendimo sėkminga patirtis JAV gali būti pritaikoma ir ES. Kita vertus, JAV, kaip ir ES, yra stambi tarptautinės rinkos dalyvė, todėl svarbu žinoti, kokią politiką vykdo šalis, konkuruojanti dėl rinkos ir išteklių.

Ketvirtojoje dalyje pateikti daugiapakopės reprezentatyvios Lietuvos gyventojų apklausos rezultatai. Siekiant išsiaiškinti gyventojų požiūrį dėl BŽŪP tikslų įgyvendinimo svarbos Lietuvai, atliktas kiekybinis tyrimas.

Penktojoje dalyje, remdamiesi studijoje atliktų tyrimų rezultatais ir taikydami apibendrinimo ir sintezės metodus, autoriai siūlo dvi BŽŪP alternatyvas: patobulintą dviejų ramsčių ir trijų sričių modelius.

1. EUROPOS SAJUNGOS BENDROSIOJIS ŽEMĖS ŪKIO POLITIKOS ISTORINĖS PRIELAIDOS IR IŠŠŪKIAI

1.1. Bendrosios žemės ūkio politikos raida

BŽŪP formavimo aktualumą lėmė žemės ūkio veiklos specifika ir visuomenės priklausomybė nuo žemės ūkio produktų. Augant gyventojų skaičiui, didėjo maisto paklausa, o kartu – ir jo kainos. Tai paskatino ūkininkus intensyviai žemės ūkio veiklą ir didinti produkcijos gamybos apimtį. Išaugus pasiūlai gyventojų poreikiai buvo tenkinami geriau, o natūrali konkurencija subalansavo žemės ūkio produkcijos kainas ir pristabdė jų augimą. Tačiau Europos valstybėse maisto dar trūko, todėl importas leido žmones geriau aprūpinti maistu už prieinamą kainą (Koning, 2006).

N. Koning (2006) teigia, kad iki XIX a. vidurio Europos šalys dėjo nemažai pastangų, siekdamos sumažinti importo mokesčius, kad žemės ūkio produkcijos kainos neaugtų. Ne tik importo mokesčiai, bet ir transportavimo išlaidos neleido mažinti kainų. Vėliau dėl naujų technologijų ir technikos kainos nukrito ir Europos uostuose susikaupė žemės ūkio produkcijos, ypač grūdų, perteklius. Be to, revoliucija chemijos pramonėje atvėrė galimybes naudoti pigias trąšas ir didinti derlių Europos šalyse. Susidarius žemės ūkio produkcijos pertekliui pasaulinėje rinkoje, kainos smarkiai krito, ūkininkų pajamos sumažėjo, o ūkių modernizavimą pakeitė stagnacija (Koning, 2006).

Vakarų Europos šalys buvo priverstos įvesti muitus. Daugelis šalių pradėjo taikyti muitus nuo pirmojo kainų kritimo 1880–1890 m., tačiau Didžioji Britanija, Danija ir Olandija iki antrojo kainų kritimo 1920–1930 m. laikėsi laisvos prekybos principo (Koning, 2006). Šalys, suspėjusios anksčiau įsivesti apsauginius importo muitų tarifus (pvz., Vokietija), sugebėjo išsaugoti gyvybingą žemės ūkį ir pasiekti gerų ekonominių rezultatų (Vokietijos patirtį vėliau perėmė Japonija, Pietų Korėja, Taivanas). Tačiau laisvos prekybos šalininkams teko kovoti su žemės ūkio stagnacija dėl sumažėjusių pajamų ir produktyvumo bei padidėjusio nedarbo žemės ūkyje. Taigi, visos Vakarų Europos šalys po Antrojo pasaulinio karo pradėjo įgyvendinti protekcionistinę politiką (išskyrus Daniją, kuri 1950 m. bandė trumpam grįžti prie laisvos prekybos politikos), siekdamos apsaugoti savo rinkas ir ūkininkus nuo produkcijos pertekliaus tarptautinėje rinkoje (Koning, 2006).

Vidaus rinkų apsauga buvo logiška, nes po Antrojo pasaulinio karo Europa susidūrė su maisto trūkumo problema. Žemės ūkis vis dar buvo pagrindinis „darbdavys“, todėl reikėjo tokių žemės ūkio politikos priemonių, kurios sudarytų sąlygas pagaminti vidaus poreikiams būtina maisto kiekį (Jambor, Harvey, 2010). Buvo diskutuojama apie žemės ūkio politikos integraciją Europos mastu (Zobbe, 2002) – XX a. šeštajame dešimtmetyje pradėta įgyvendinti BŽŪP, kurios tikslai išdėstyti Romos sutartyje (Consolidated..., 1957):

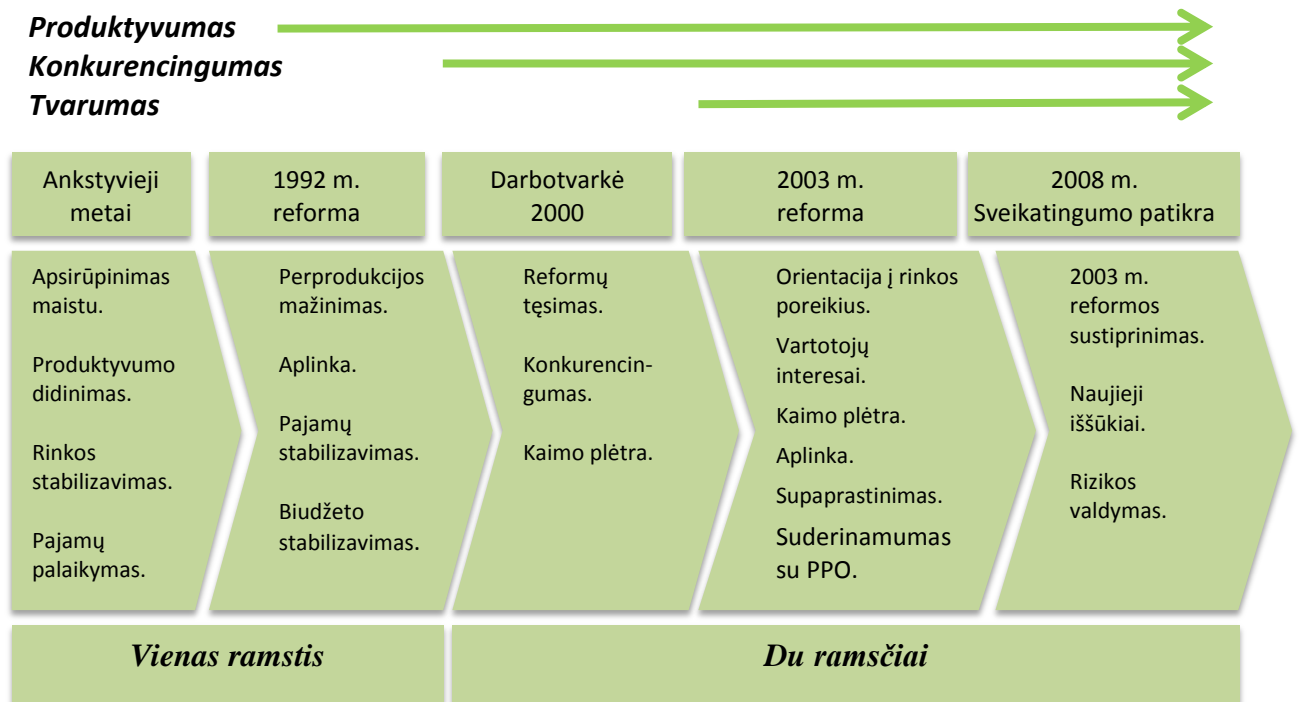
- padidinti žemės ūkio našumą, skatinant technikos pažangą ir užtikrinant racionalų žemės ūkio gamybos plėtojimą bei optimalų gamybos veiksnių, ypač darbo jėgos, panaudojimą;
- taikant minėtas priemones, užtikrinti tinkamą kaimo gyventojų gyvenimo lygį, visų pirma didinant dirbančiųjų žemės ūkyje asmenines pajamas;
- stabilizuoti rinkas;
- garantuoti aprūpinimą maistu;
- rūpintis, kad produktai vartotojams būtų tiekiami racionaliomis kainomis.

BŽŪP atsiradimą palengvino dvi aplinkybės (Koning, 2006): pirma, į Europos Bendriją (EB) įstojusios šalys iki tol jau vykdė žemės ūkio protekcionistinę politiką; antra, jos buvo pasirašiusios Bendrąjį susitarimą dėl muitų tarifų ir prekybos, kuris reguliavo pasiūlą ir užtikrino žemės ūkio sektoriaus apsaugą. BŽŪP suderino ir sujungė šalių narių vykdomas priemones į vieną bendrą politiką, kurios principai pagrįsti šiais aspektais (Koning, 2006):

- bendra rinka;
- laisva vidaus prekyba, suteikianti pirmumo teisę ES produkcijai;
- lygybė ir produktyvumas: ūkininkų ir kitų sektorių darbuotojų pajamų suvienodinimas bei produkcijos kainų mažinimas, didinant produktyvumą;
- bendras finansavimas: BŽŪP išlaidos dengiamos iš bendro biudžeto, surenkamo iš importo ir kitų mokesčių.

Nuo BŽŪP atsiradimo įgyvendinta keletas reformų, kurios, kintant ūkininkų ir visuomenės poreikiams, didino BŽŪP priemonių efektyvumą ir leido reaguoti į naujus iššūkius (1.1 pav.). Pirmi reikšmingi BŽŪP pokyčiai sutampa su 1992 m. žemės ūkio komisaro R. MacSharry reforma, kuriai įtakos turėjo Urugvajaus derybų rato susitarimas (angl. *Uruguay Round Trade Negotiations*), paskatintas išorinių ekonominių ir socialinių veiksnių. Stiprus žemės ūkio produkcijos gamybos rėmimas, taikant rinkos reguliavimo priemones, sukėlė produkcijos perteklių ir parodė, kad ankstyvaisiais metais vykdyta BŽŪP buvo tiek veiksminga ir patraukli produktų gamintojams, kad atsirado naujų problemų. Siekiant padidinti politikos priemonių efektyvumą, buvo nuspręsta pakeisti BŽŪP instrumentariją, įvedant su gamyba susietą tiesioginę išmoką ūkininkams kaip priemonę, kuri turėjo padėti prisitaikyti prie finansavimo mažinimo rinkos reguliavimo priemonėms.

Rimta problema, dėl kurios reikėjo naujų politikos priemonių, tapo visuomenės – susirūpinimas aplinkosauga, maisto kokybe, gyvūnų laikymo sąlygomis (Moehler, 2008). 1992 m. reforma pagerino situaciją žemės ūkyje, tačiau Europos Komisija buvo susirūpinusi, kad po 2000 m. vėl padidės produkcijos perteklius dėl eksporto apribojimų. Situaciją apsunkino ir ES plėtros perspektyvos, nes biudžetas, skirtas žemės ūkio sektoriui palaikyti, buvo ribotas, todėl pagrindinė problema tapo, kaip paskirstyti biudžetą vis didėjant ES valstybių narių skaičiui.



1.1 pav. Europos Sąjungos bendrosios žemės ūkio politikos raida

Šaltinis: modifikuota iš European Commission Agriculture and Rural Development (2009).

Darbotvarkė 2000 toliau tęsė pradėtos BŽŪP reformos įgyvendinimą, tačiau jos kryptys iš esmės pasikeitė, nes politika tapo orientuota ne tik į žemdirbių gerovę, bet ir į kaimo gyventojus, žemės ūkio produkcijos vartotojus, aplinkosaugą. Būtent *Darbotvarkė 2000* įteisino BŽŪP II ramstį, skirtą kaimo plėtros priemonėms įgyvendinti ir daugiafunkcei žemės ūkio veiklai skatinti (Jambor, Harvey, 2010). ES kaimo plėtros politika iš pradžių buvo sektorinė ir susieta su tam tikra teritorija, tačiau *Darbotvarkė 2000* suvienodino žemės ūkio sektorių valdymą visoje ES (Káposzta, Nagy, 2008), numatė priemones, orientuotas į žemės ūkio konkurencingumo didinimą (Дрождз, Радзявичюс, 2010).

Nors *Darbotvarkė 2000* apėmė 2000–2006 m. laikotarpį, po tarpinio programos priemonių vertinimo buvo priimtas sprendimas dėl politikos keitimo, ir 2003 m. buvo inicijuota nauja BŽŪP reforma. Esminė jos nuostata – paramos atsiejimas nuo gamybos. Taip buvo siekiama minimizuoti perprodukcijos apimtį, mažinant labiausiai rinką iškreipiančių paramos formų vaidmenį. Reforma turėjo padėti BŽŪP skatinti ūkininkus gaminti produkciją ne dėl tiesioginių išmokų, priklausiusių nuo pagamintos produkcijos apimtys, o remiantis paklausa ir pelningumu ir taip didinti konkurencingumą. Be to, buvo norima perskirstyti paramą smulkiųjų ūkių naudai. 2003 m. reforma turėjo supaprastinti BŽŪP ir suderinti jos priemones su Pasaulio prekybos organizacijos (PPO) reikalavimais.

2007 m. lapkričio 20 d. buvo priimtas Europos Komisijos komunikatas dėl pasirengimo BŽŪP *Sveikatingumo patikrai* (angl. *Health Check*). Pagrindinis šios patikros tikslas – įvertinti 2003 m. BŽŪP reformos padarinius, atsižvelgiant į šiuolaikinius iššūkius, ir peržiūrėti kai kurias priemones, siekiant užtikrinti BŽŪP efektyvumą iki 2013 m. *Sveikatingumo patikra* leido išskirti naujus žemės ūkio ir

kaimo plėtros iššūkius, kurie yra ypač aktualūs ir formuojant BŽŪP plėtros kryptis po 2013 m.

I ramstis. Šio ramsčio atsiradimą nulėmė poreikis užtikrinti žemės ūkio produkcijos gamybos apimtis Europos Bendrijos rinkoje. Tokios rinkos reguliavimo priemonės kaip eksporto subsidijos, importo ribojimas ir aukštos intervencinės supirkimo kainos skatino ūkininkus gaminti daugiau. Finansinė parama buvo skiriama greitesniam ūkininkų prisitaikymui prie ekonominės ir socialinės aplinkos. Šioms priemonėms ankstyvųjų metų BŽŪP buvo numatyta didelė biudžeto lėšų dalis, tačiau jos neigiamai veikė pasaulio rinkas, ne visada atitiko ūkininkų interesus, sukėlė aplinkosaugos problemų (Gay *et al.*, 2005) ir greitai neteko mokesčių mokėtojų pritarimo.

Siekimas užtikrinti stabilias eksportuojamos žemės ūkio produkcijos kainas paspartino priimti sprendimą dėl Europos ekonominės bendrijos (EEB)¹ plėtros, įtraukiant pagrindinį maisto importuotoją – Didžiąją Britaniją. Nepaisant Didžiosios Britanijos skepticizmo, 1973 m. sausio mėn. ji kartu su Airija ir Danija prisijungė prie EEB (Jambor, Harvey, 2010). Šis įvykis beveik sutapo su smarkiu valiutos kurso svyravimu 1971 m. ir pirmuoju naftos bei kitų prekių ir paslaugų kainų šuoliu (1973–1975 m.). Kainų kilimas lėmė ūkininkų pajamų didėjimą, išaugo ir žemės ūkio gamybos sąnaudos (pabrango investicijos į žemės ūkį, nauja žemės ūkio technika ir žemė) (Jambor, Harvey, 2010).

1988 m. Europos Tarybai teko spręsti tris svarbius klausimus (Moehler, 2008): biudžeto formavimo, paramos žemės ūkiui ir struktūrinės politikos, kuri padėtų sunkumus išgyvenantiems regionams prisitaikyti prie besikeičiančių ekonominių ir socialinių sąlygų. Biudžeto lėšų trūkumas paskatino riboti išlaidas kainoms reguliuoti. Siekiant geriau valdyti BŽŪP biudžeto išlaidas, buvo įvesti vadinamieji „stabilizatoriai“ – produkcijos gamybos kvotos. Kita problema – mažos ūkininkų pajamos, nes dažniausiai buvo remiami eksportuotojai, prekybininkai ir kiti tarpininkai. R. MacSharry manė, kad tikslinga tiesiogiai remti ūkininkų pajamas, o ne reguliuoti rinkos kainas (Moehler, 2008). Jis sugebėjo įtikinti Ministrų Tarybą pakeisti paramos formą. 1992 m. grūdų kainų rėmimas pakeistas į fiksuotas išmokas už žemės plotą. Sprendžiant žemės ūkio produkcijos pertekliaus problemą, buvo pritaikyta JAV patirtis (Jambor, Harvey, 2010) ir įvestas atidėtos žemės reikalavimas.

Po 1992 m. R. MacSharry ir *Darbotvarkės 2000* reformų ES vykdoma BŽŪP užtikrino pakankamą apsirūpinimą maistu ir ūkininkų pajamas. Tačiau taikoma parama skatino ūkininkus gaminti daugiau, todėl susidarė kai kurios produkcijos perteklius.

2003 m. reforma siekė minimizuoti žemės ūkio produkcijos perteklių: viena vertus, buvo mažinama parama, iškraipanti rinką, kita vertus, buvo didinamas ES produkcijos konkurencingumas tarptautinėje rinkoje. 2003 m. reformos įgyvendinimas sutapo su ES plėtra į Vidurio ir Rytų Europą, tai faktiškai dar labiau sumažino ES šalims tenkančią BŽŪP biudžeto dalį.

¹ EEB sudarė 6 šalys narės: Vokietija, Prancūzija, Italija, Belgija, Nyderlandai, Liuksemburgas.

2008 m. Sveikatingumo patikra pagrindė paramos atsiejimo nuo gamybos pratęsimą, patvirtino pieno kvotų laipsnišką mažinimą ir visišką jų panaikinimą nuo 2015 m., kainų palaikymo priemonių mažinimą ir privalomojo atidėtos žemės reikalavimo panaikinimą. Taip pat buvo papildytos paramos priemonės specifinėms žemės ūkio sritims ir tęsiamas 2003 m. nustatytų reformos kryptų stiprinimas (Jambor, Harvey, 2010). Tačiau vykdomos reformos neskatino esminių BŽŪP pokyčių, o pagrindinės I ramsčio problemos išliko.

II ramstis. Žaliųjų judėjimas kritikavo ūkininkus dėl intensyvios žemės ūkio veiklos, žalojančios gamtinę aplinką. Reaguojant į visuomenės kritiką, nuo 1988 m. vykdoma savanoriška atidėtos žemės politika, kuri 1992 m. tapo privaloma. Vykdamas R. MacSharry reformą, buvo akcentuojamas ūkininkų vaidmuo saugant kraštovaizdį ir gamtinę aplinką bei jų indėlis į kaimo bendruomenės gerovę (Moehler, 2008).

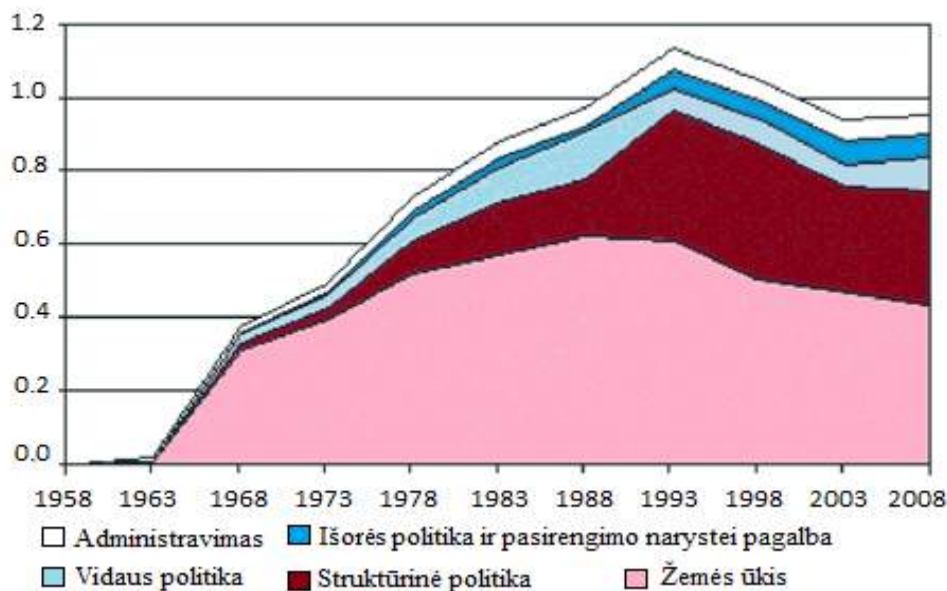
1997 m. išleistoje ekspertų grupės ataskaitoje „Link Bendrosios žemės ūkio ir kaimo politikos“ išryškintos pagrindinės BŽŪP problemos ir pasiūlytos plėtros gairės. Ekspertai išskyrė keturis pagrindinius Europos bendrosios žemės ūkio ir kaimo politikos elementus, orientuotus į tuometines problemas (Buckwell *et al.*, 1997): rinkos stabilizavimo užtikrinimą; aplinkosaugą ir kraštovaizdžio išsaugojimą; kaimo plėtros iniciatyvų skatinimą; pagalbos priemonės, skirtas ūkininkams prisitaikyti prie naujų ekonominių sąlygų pereinamuoju laikotarpiu. BŽŪP turėjo būti formuojama atsižvelgiant į tarptautinį konkurencingumą ir aplinkosaugą. ES tapo didžiausia pasaulyje maisto produktų rinkos dalyve, turinčia laisvą vidaus rinką (Buckwell *et al.*, 1997), o ūkininkai – verslininkais, gaunančiais valstybės paramą, bet nelabai paisančiais aplinkosaugos reikalavimų.

Esant tokioms aplinkybėms, BŽŪP II ramsčio priemonių, skirtų kaimo plėtrai, išskyrimas pasidarė ypač aktualus, kai visuomenė pradėjo reikšti nuomonę dėl atskiros politikos, kuri spręstų opias kaimo plėtros problemas, poreikio. Nors ankstyvoji kaimo plėtros politika buvo sektorinė (stipriai susijusi su žemės ūkio struktūra), XXI a. pradžioje kaimo politikoje akcentuojamas ne ekonominis, o kultūrinis principas, teikiant prioritetą ateities kartų gerovei. *Darbotvarkė 2000* atskyrė BŽŪP II ramstį – Kaimo plėtros politiką – ir suvienodino jo valdymą visoje ES (Káposzta, Nagy, 2008). Nuo 2003 m. Europos Komisija siekė skirti didesnę biudžeto dalį II ramsčiui, reikšdama vis didesnę susirūpinimą dėl neracionaliai eikvojamų gamtinių išteklių, aplinkos taršos.

Politikos finansavimo raida. Biudžetas yra pagrindinė priemonė įgyvendinti ES politikos uždavinius. Pertvarkant biudžetą visada susiduriama su konservatyvumu, kurį nulemia suinteresuotų dalyvių priklausomybė nuo teikiamos paramos, dažnai pasireiškianti per politikų pasipriešinimą pokyčiams. Pagrindinius Europos integracijos žingsnius ir BŽŪP pokyčius, atskleidžia ES biudžeto raidos analizė.

Europos integracijos pradžioje Bendrijos biudžetas buvo labai mažas ir padengdavo tik administravimo išlaidas, o 2009 m. ES finansiniai įsipareigojimai sudarė 133,8 mlrd. eurų, kurie buvo skirti darniam ekonominiam vystymui, gamtos išteklių apsaugai, pilietiškumui skatinti, ES išorės politikai vykdyti (Europos Parlamentas, 2010). Iš ES biudžeto lėšų 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu

finansuojamos šios sritys: išorės politika ir pasirengimo narystei pagalba, vidaus, struktūrinė ir žemės ūkio politika (1.2 pav.). BŽŪP dalis ES biudžete yra reikšminga, todėl šios politikos srities priemonių efektyvumo didinimas yra svarbus uždavinys.



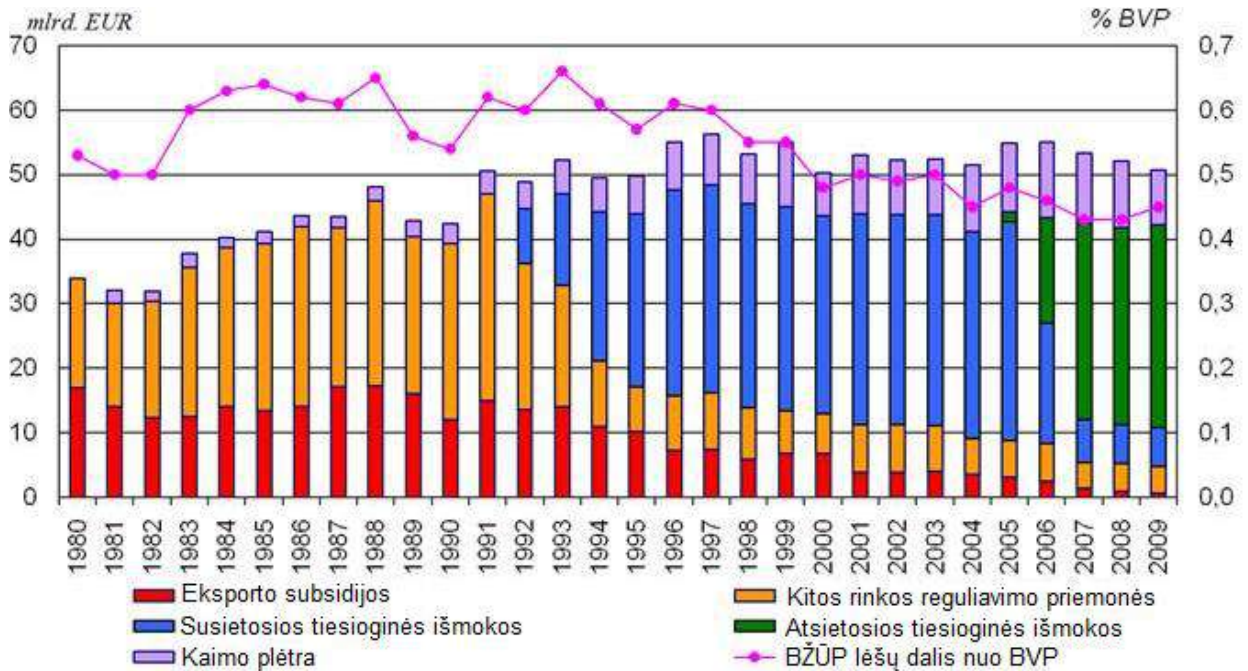
1.2 pav. Europos Sąjungos (iki 1993 m. Europos ekonominės bendrijos) biudžeto išlaidos 1958–2008 m., proc.*

* Nuo ES bendrų nacionalinių pajamų.

Šaltinis: Reforming the Budget... (2010).

1965 m. išlaidos, skirtos BŽŪP, siekė 35,7 proc. ES biudžeto, o 1985 m. jos išaugo iki 70,8 proc. 1988–1992 finansiniais metais BŽŪP išlaidos sudarė 60,7 proc. biudžeto (Europos Bendrijos Komisija, 2007). 2009 m. BŽŪP skirta 50 mlrd. eurų iš bendrų mokėjimų asignavimų biudžeto, t. y. 44,6 proc. (European Commission, 2010b).

Keičiantis BŽŪP finansavimui, keitėsi ir jos biudžeto paskirstymas tarp I ramsčio, skirto remti žemės ūkio produkcijos gamintojus, ir II ramsčio, skirto kaimo plėtrai (1.3 pav.). Šie pokyčiai yra glaudžiai susiję su svarbiausiais BŽŪP raidos etapais ir priemonių instrumentarijumi.



1.3 pav. ES biudžeto lėšų, skirtų bendrajai žemės ūkio politikai įgyvendinti, paskirstymas 1980–2009 m.

Šaltinis: European Commission Agriculture and Rural Development (2010a).

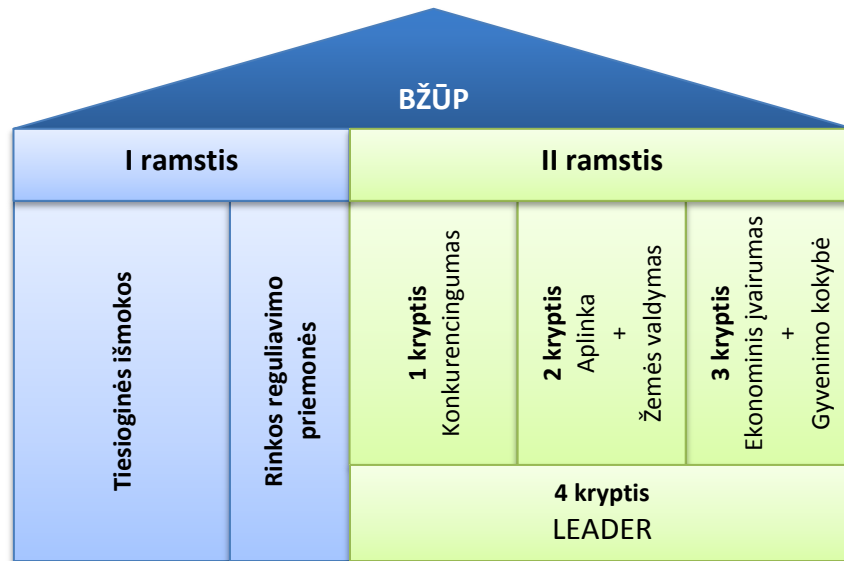
1980 m. didžiausia BŽŪP išlaidų dalis teko žemės ūkio produkcijos kainoms palaikyti (eksporto subsidijos ir kitos rinkos reguliavimo priemonės), o devintojo dešimtmečio pabaigoje didesnis finansavimas skirtas rinkos reguliavimo priemonėms, kuriomis buvo siekiama sumažinti žemės ūkio produkcijos perteklių. 1992 m. R. MacSharry reforma pakeitė BŽŪP išlaidų struktūrą: išlaidos rinkos reguliavimo priemonėms buvo mažinamos ir skiriamos kitai priemonei – susietosioms su gamyba tiesioginėms išmokoms. Taip žemės ūkio produkcijos kainų palaikymas buvo pakeistas tiesiogine parama gamintojui. Kartu su didėjančia tiesioginių išmokų dalimi didėjo išlaidos kaimo plėtrai remti. 2003 m. reforma tiesioginės išmokos buvo atsietos nuo gamybos ir padidintas kaimo plėtros priemonių finansavimas.

Nuo BŽŪP pradžios išlaidos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai buvo ne didesnės kaip 0,7 proc. ES BVP. Pastarąjį dešimtmetį BŽŪP išlaidų dalis nuo ES BVP vis mažėja, o 2007–2009 m. nukrito beveik iki 0,4 proc.

1.2. 2007–2013 m. programavimo laikotarpio bendroji žemės ūkio politika

ES šalių žemės ūkio skirtumai yra rimtas iššūkis formuojant BŽŪP. Kai kurių šalių regionuose ūkininkavimo sąlygos taip pat nėra vienodos. Jos priklauso nuo žemės derlingumo, klimato ypatumų, žemės ūkio produkcijos paklausos, todėl laviruojant tarp valstybių narių interesų ir nacionalinių ambicijų tenkinimo BŽŪP efektyvumas dažnai sumažėja.

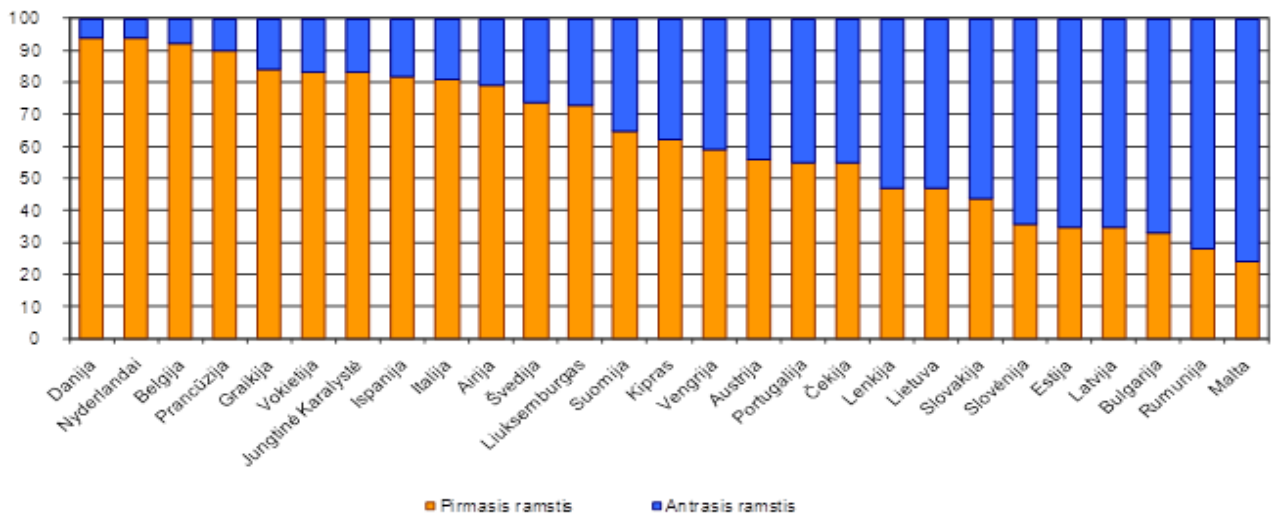
BŽŪP tikslai formuojami atsižvelgiant į ES šalių narių žemės ūkio ir kaimo plėtros problemų įvairovę. Toks požiūris į politiką iš esmės pakeitė BŽŪP priemonių rinkinį, o jos struktūra suskilo į du ramsčius (1.4 pav.).



1.4 pav. Bendrosios žemės ūkio politikos struktūra

Šaltinis: Jurkėnaitė, Volkov (2011).

Pažymėtina, kad BŽŪP taiko skirtingus finansavimo principus I ir II ramsčio priemonėms. I ramsčio priemonių įgyvendinimas finansuojamas iš ES biudžeto, o II ramsčio priemonėms privalomas ES ir nacionalinis finansavimas. Senosios narės didesnę dėmesį skiria I ramsčio priemonėms, o naujosios daugiau investuoja į kaimo plėtros priemones (1.5 pav.).



1.5 pav. Išlaidos BŽŪP I ir II ramsčiams finansuoti 2009 m., proc.

Šaltinis: European Commission Agriculture and Rural Development (2010).

Šie skirtumai dažnai akcentuojami, kai kalbama apie veiksmingesnį BŽŪP biudžeto paskirstymą. Sprendžiant šią problemą, reikia surasti kriterijus, kurie leistų palaipsniui sumažinti skirtumus tarp I ir II ramsčių finansavimo, siekiant vienodesnių ES šalių konkuravimo sąlygų bendroje rinkoje. Tačiau negalima pamiršti, kad šalių kaimo infrastruktūra ir ekonominis gyvybingumas nevienodi, todėl visiškas balansas tarp I ir II ramsčio ES mastu gali būti sunkiai pasiekiamas bei neduoti laukiamų rezultatų.

I ramsčio struktūra. I ramsčio struktūra keitėsi kartu su BŽŪP iššūkiais, kurie nulėmė išmokų rūšis, priemonių turinį ir taikymo taisykles. 2007–2013 m. BŽŪP I ramstį sudaro tiesioginės išmokos ir rinkos reguliavimo priemonės.

Tiesioginės išmokos – ūkininkų pajamų rėmimo priemonė. Jos yra skiriamos žemės ūkio veiklos subjektams už deklaruotus pasėlius, gyvulius ir kvotinį pieną. Nuo 2003 m., tiesioginis ūkininkų pajamų rėmimas buvo atsietas nuo gamybos, atsisakant tiesiogiai su pagamintos produkcijos kiekiu susietųjų išmokų bei nustatant vienodą išmokos dydį už žemės ūkio naudmenų hektarą. Tačiau pretenduojantis į išmokas ūkininkai turėjo užtikrinti geros agrarinės būklės reikalavimų laikymąsi. Šios išmokos yra priskiriamos *bendrajai išmokų schemai* (BIS). Didžioji dalis ES šalių narių pasirinko BIS, atsižvelgdamos į savo žemės ūkio sektoriaus specifiką, o tiesioginės išmokos apskaičiuojamos atsižvelgiant į referencinio laikotarpio duomenis.

Tačiau naujosios ES narės (ES-12) neturėjo referencinio laikotarpio, pagal kurį būtų galima apskaičiuoti BIS išmokas, todėl buvo sukurta supaprastinta bendrosios išmokos už plotą schema arba vienkartinės išmokos už plotus schema (VIPS). Pagal šią schemą tiesioginės išmokos mokamos už deklaruotą žemės ūkio naudmenų plotą ir nepriklauso nuo gaminamos produkcijos kiekio. Tiesiogines išmokas gauna ūkininkai, turintys ne mažiau kaip vieną hektarą žemės ūkio naudmenų, jeigu užtikrinamas nustatytų aplinkosauginių reikalavimų laikymasis.

Paprastai tiesioginės išmokos mokamos iš Europos žemės ūkio garantijų fondo (EŽŪGF), tačiau kai kuriose naujosiose ES šalyse narėse, taikančiose VIPS, mokamos ir papildomos nacionalinės išmokos. Taigi šalių, taikančių VIPS, ūkininkams tiesioginių išmokų paramos suma susideda iš dviejų dalių:

- pagrindinės tiesioginių išmokų dalies, mokamos už pievas, ganyklas, sodus, uogynus ir kt.;
- papildomos nacionalinės tiesioginių išmokų (PNTI) dalies, skiriamos už pieną, gyvulius ir tam tikrų pasėlių rūšis. PNTI gali būti:
 - ✓ susietosios, mokamos už einamųjų metų deklaruojamus pasėlius/gyvulius;
 - ✓ atsietosios, mokamos už nustatytu referenciniu laikotarpiu augintų pasėlių plotus ir/ar laikytus gyvulius ir parduoto pieno kiekį.

PNTI mokėjimo tvarka kasmet derinama su Europos Komisija. Atsižvelgiant į Europos Komisijos reikalavimus ir paramos tiesioginėmis išmokomis poveikį ilgalaikiai ūkio plėtrai, struktūriniais pokyčiais, žemdirbių pajamų palaikymui, skiriamos

atsietosios ir/arba susietosios išmokos už pasėlius ir gyvulius. Lietuvoje mokamos tiesioginės išmokos yra detalizuojamos 1.1 lentelėje.

Be tiesioginių išmokų, svarbi I ramsčio sudėtinė dalis yra *rinkos reguliavimo priemonės*:

- a) gražinamosios išmokos už žemės ūkio produkcijos eksportą į trečiąsias šalis (išorinės rinkos reguliavimo priemonės);
- b) intervencinės priemonės, skirtos reguliuoti šalies žemės ūkio rinką (vidinės rinkos reguliavimo priemonės).

1.1 lentelė. Lietuvoje mokamos tiesioginės išmokos už pasėlius ir gyvulius

Eil. nr.	AUGALININKYSTĖ	PNTI		VIPS	Papildoma parama
		susietoji	atsietoji	pagrindinė	
1.	Pievos, ganyklos, pašariniai augalai, sodai, vaiskrūmiai			+	
2.	Grūdiniai augalai, rapsai	+	+	+	
3.	Baltymingi augalai	+		+	Parama už baltymingumą (nacionalinės lėšos)
4.	Linai	+	+	+	
5.	Daugiametės žolės sėklai ir pašarinių augalų mišiniai		+	+	
6.	Energetiniai augalai:				
	javai ir rapsai	+	+	+	Parama už energetinius augalus (ES lėšos)
	greitai augantys medžiai			+	Parama už energetinius augalus (ES lėšos)
7.	Cukrus			+	Tiesioginė išmoka už baltojo cukraus toną (ES lėšos)
GYVULININKYSTĖ					
8.	Buliai	+	+		
9.	Karvės žindinės		+		
10.	Skerdžiami galvijai		+		
11.	Ėriavedės	+	+		
12.	Pienas		+		

Šaltinis: Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija (2010a).

Išorinė ES rinkos reguliavimo priemonė yra eksporto subsidijos (grąžinamosios išmokos) už produkciją, išvežamą į trečiąsias šalis. Subsidijų tikslas – išlyginti skirtumą tarp produkto pasaulinės ir ES rinkos kainos, kuri paprastai būna aukštesnė (Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija, 2010b). Nors šios išmokos mokamos eksportuotojui, jos daro įtaką ir žemdirbių pajamoms, nes leidžia žemės ūkio produkcijos tiekėjams mokėti didesnę kainą už jų produkciją.

Be eksporto subsidijų, ES žemės ūkio ir maisto produktų rinka reguliuojama ir intervencinėmis priemonėmis (VĮ Lietuvos..., 2010): gamybos kvotomis (cukraus, pieno, pluoštinių linų, bulvių krakmolo ir kt.), intervenciniais pirkimais (grūdų, sviesto, nugriebto pieno miltelių (NPM), cukraus, veršienos ir jautienos), privataus saugojimo

(sviesto, sūrio, cukraus, veršienos ir jautienos, kiaulienos, avienos ir ožkienos) ir kitomis priemonėmis. Ne kiekvienoje ES šalyje taikomos išvardytos priemonės. Dažnai priemonių taikymas priklauso nuo rinkos sąlygų ir paklausos. Antai Lietuvoje taikomos kvotos, privatus saugojimas, intervenciniai pirkimai ir pan. (1.2 lentelė).

1.2 lentelė. Lietuvoje taikomos žemės ūkio ir maisto produktų rinkos reguliavimo priemonės

Produktai	Kvota	Privatus saugojimas	Intervencinis pirkimas	Eksporto subsidijos	Kitos priemonės
Aviena ir ožkiena	–	+	–	–	–
Bulvių krakmolai	+	–	–	–	+
Cukrus	+	+	+	–	+
Grūdai	–	–	+	–	+
Kiauliena	–	+	–	+	–
Linų pluoštas	+	–	–	–	–
NPM	–	–	+	–	+
Pienas	+	–	–	–	+
Sūris	–	+	–	–	+
Sviestas	–	+	+	–	–
Veršiena ir jautiena	–	+	+	+	–

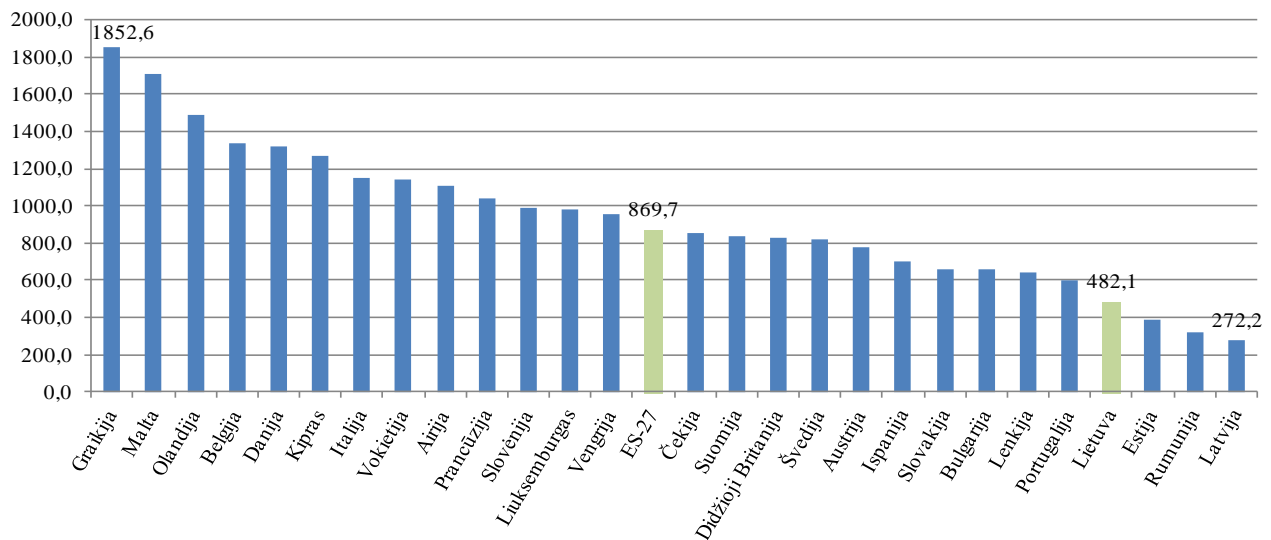
Šaltinis: parengta pagal VĮ Lietuvos žemės ūkio ir maisto produktų rinkos reguliavimo agentūros (2010), Nacionalinės mokėjimo agentūros (2010) duomenis.

Lietuvoje daugiausia dėmesio skiriama cukraus ir jautienos (veršienos) rinkai reguliuoti. Eksporto subsidijos skiriamos tik už kai kuriuos mėsos produktus, o už pieno produktus nuo 2010 m. subsidijos nemokamos.

I ramsčio problematika. Viena svarbiausių BŽŪP problemų yra tiesioginės išmokos. Artėjant naujam 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui, daug kritikos skiriama tiesioginių išmokų paskirstymui, jų praktinei svarbai ir ateities perspektyvoms. Nors jų svarba ūkininkams neginčijama, didžioji dalis mokslininkų, analizuojančių BŽŪP, tvirtina, kad būtina tiesiogines išmokas reformuoti ir tikslingiau taikyti. Taikant dabartines tiesioginių išmokų mokėjimo schemas (BIS ir VIPS), grindžiamas istoriniu išmokos skaičiavimo principu, atsiranda didelių tiesioginių išmokų skirtumų tiek šalies viduje, tiek tarp ES šalių narių.

Svarbi problema, į kurią reikėtų atkreipti dėmesį – tiesioginių išmokų finansinio voko formavimas. Voko dydis apskaičiuojamas remiantis konkrečios šalies baziniu žemės plotu (istorinis pasėlių plotas, už kurį buvo mokamos tiesioginės išmokos), referenciniu derlingumu (senosioms narėms taikomas 1998–2000 m. vidutinis derlingumas, o naujosioms – 2000–2002 m.) ir referenciniais tam tikros produkcijos kiekiais (užfiksuotais iki 2003 m.) (Stonkutė, 2009a). Tokie tiesioginių išmokų voko paskirstymo principai „išaldo“ ES senbuvių aukštą derlingumo lygį, didelę vidaus rinkos apsaugą ir tiesioginę paramą. Tačiau naujųjų narių, restruktūrizuojančių žemės ūkį, istorinio laikotarpio ūkininkavimo rezultatai užfiksuoti ekonominio sąstingio metu (Stonkutė, 2009a). Taikant šį netobulą tiesioginių išmokų finansinio voko formavimo principą, atsiranda didelių atotrūkių tarp paramą gaunančių šalių. Pavyzdžiui, pagal

dabartinį apskaičiavimo būdą tiesioginės išmokos 2013 m. Latvijoje sudarys 272 Lt, o Graikijoje – 1853 Lt už hektarą (Dapkutė, Volkov, 2010) (1.6 pav.).



1.6 pav. ES šalių narių tiesioginės išmokos 1 ha žemės ūkio naudmenų 2013 m., Lt

Šaltinis: parengta autorių, remiantis Tarybos... (2010).

Tiesioginių išmokų lygis 2004 m. įstojusiu į ES šalių žemės ūkio subjektams tesiekė 25 proc. ES senbuvių gaunamos paramos lygio (Jambor, Harvey, 2010). Mažinant naujų šalių narių atsilikimą, buvo sutarta dėl tiesioginių išmokų papildomo finansavimo iš nacionalinio biudžeto. Naujosios narės galėjo iš nacionalinio biudžeto papildyti iki 30 proc. punktų ES skirtą finansavimą tiesioginėms išmokoms (2004 m. ES naujųjų narių lėšos, skirtos tiesioginėms išmokoms, galėjo sudaryti iki 55 proc. nustatyto maksimalaus tiesioginėms išmokoms skirto finansavimo šaliai narei) (Tarybos..., 2010; Tarybos..., 2010a). Tačiau reformuojant BŽŪP tiek 2000 m., tiek 2003 m. nebuvo atsižvelgta į ES plėtrą ir naujųjų narių poreikius (Jambor, Harvey, 2010).

Netolygus išmokų paskirstymas tiek tarp valstybių, tiek jų viduje nesuteikia konkurencinio pranašumo ūkininkams (ypač smulkiesiems). 2006 m., FADN (angl. *Farm Accountancy Data Network*; liet. – Ūkių apskaitos duomenų tinklas – ŪADT) duomenimis, 20 proc. ES ūkių gavo apie 76 proc. tiesioginių išmokų (European Commission..., 2008). Smulkieji ūkiai darosi negyvybingi, pagrindiniai žemės ūkio rinkos dalyviai lieka stambieji ūkiai. Reikėtų nepamiršti, kad ūkininkai, turintys didelį žemės ūkio naudmenų plotą, dažnai vykdo intensyvią gamybą. Taigi dabartinės tiesioginių išmokų sistemos orientavimas į stambius ūkininkus jų sukurtą pelną proporcingai padidina tiesioginėmis išmokomis. Tačiau aplinkosaugos reikalavimai nepriklauso nuo ūkio dydžio.

J. F. M. Swinnen (2009) teigimu, dabartinė tiesioginių išmokų sistema yra nukreipta į pramoninį ūkininkavimą, neskatinanti ūkių išskirtinumo ir įvairovės. Tokia sistema nėra efektyvi ir nepritaikyta spręsti ateities klausimus, susijusius su klimato kaitos mažinimu ir saugia, aukštos kokybės maisto produktų gamyba. Ūkių pajamų

didėjimas dėl paramos yra laikinas reiškinys, nes papildomos ūkių pajamos naudojamos didinti turtą arba kompensuoti išaugusias gamybos sąnaudas. Kita vertus, parama kapitalizuojasi bendrose gamybos sąnaudose. Taigi nauji konkretašio remiamo sektoriaus dalyviai yra priversti ne tik įsigyti ar nuomoti reikalingą ūkiui turtą, bet ir padengti papildomas dėl paramos atsiradusias gamybos sąnaudas. Remiantis šiuo argumentu, tiesioginių išmokų politika ūkininkams nesuteikia didesnės naudos nei jos nebuvimas (Swinnen, 2009).

II ramsčio struktūra. 2000 m. reforma iš esmės pertvarkė egzistavusią BŽŪP – išskirtas II ramstis. Nuo žemdirbių veiklos labiausiai priklauso ne tik tokios viešosios gėrybės, kaip kraštovaizdis ir biologinė įvairovė, bet ir žemės, oro ir vandens tarša, o intensyvus ūkininkavimas daro įtaką klimato pokyčiams. Todėl daugiau dėmesio imta skirti aplinkosaugos klausimams, atsižvelgta į jaunųjų ūkininkų poreikius ir vartotojų reikalavimus.

Europos Sąjungos Tarybos 2006 m. vasario 20 d. sprendime „Dėl kaimo plėtros Bendrijos strateginių gairių (2007–2013 m. programavimo laikotarpio)“ taikomos II ramsčio priemonės ir programos suskirstytos į keturias paramos kryptis:

1 kryptis. Žemės ūkio ir miškininkystės sektorių konkurencingumo didinimas. Ši priemonių grupė skirta žmogiškajam ir fiziniam kapitalui žemės ūkio, maisto ir miškininkystės sektoriuose (perduoti žinias ir skatinti naujoves) bei kokybiškos produkcijos gamybai.

2 kryptis. Aplinkos ir kraštovaizdžio gerinimas. Priemonės numatytos gamtiniais ištekliams apsaugoti, atnaujinti; aukštos gamtinės vertės ūkininkavimo ir miškininkystės zonoms remti bei Europos kaimo vietovių kultūrai, etniškumui ir kraštovaizdžiui išsaugoti.

3 kryptis. Gyvenimo kokybės kaimo vietovėse gerinimas ir kaimo ekonomikos įvairovės skatinimas. Šios priemonės padeda plėtoti vietos infrastruktūrą ir didinti žmogiškuosius išteklius kaimo vietovėse, skatinant ekonomikos augimą, darbo vietų kūrimą visuose sektoriuose, įvairinant ūkinę veiklą.

4 kryptis. LEADER. Programa LEADER pagrįsta koncepcija ir metodika, skatinančia kaimo ekonomikos plėtrą, tarptertorinius bei tarptautinius ryšius. Įgyvendinant šią programą, siekiama pagerinti kaimo vietovių gyvenimo kokybę, ekonominę gerovę, ugdyti kaimo vietovių gyventojų gebėjimą bendradarbiauti.

2007–2013 m. laikotarpiui ES išskyrė šiuos kaimo plėtros prioritetus (Europos Sąjungos Tarybos..., 2006):

- žemės ūkio ir miškininkystės sektorių konkurencingumo gerinimas;
- aplinkos ir kraštovaizdžio gerinimas;
- gyvenimo kokybės kaimo vietovėse gerinimas ir kaimo ekonomikos įvairovės skatinimas;
- užimtumui ir veiklos įvairinimui skirtų vietos gebėjimų stiprinimas;
- programavimo nuoseklumo užtikrinimas;

- bendrijos priemonių tarpusavio papildomumas.

BŽŪP II ramsčio priemonių įgyvendinimas ES mastu pasiskirstęs netolygiai. Visi Europos Bendrijos prioritetai perkelti į Lisabonos ir Geteborgo tikslus bei turi būti įgyvendinti per valstybių narių nacionalinių strateginių planų ir kaimo plėtros programas. BŽŪP suteikia galimybę spręsti aktualias ES šaliai narei problemas, susijusias su žemės ūkiu, maisto tiekimo grandine, miškininkyste, klimato ir geografinėmis sąlygomis, remiantis nacionaliniais ar regioniniais prioritetais, kurie prisideda prie ES strateginių tikslų ir prioritetų įgyvendinimo. Pavyzdžiui, A. Baležentis ir T. Baležentis (2010), tirdami ES šalių darnų kaimo vystymąsi, padarė išvadą, kad daugiausia problemų, įgyvendinant kaimo plėtros politiką, kyla naujosiose ES šalyse. Autoriai teigia, kad „didžiausia šių valstybių problema – žemas darbo našumas (apie 20 proc. ES vidurkio) – signalizuoja apie žemės ūkio sektoriaus modernizavimo būtinybę“ (Baležentis, Baležentis, 2010). Tai rodo, kad žemės ūkio sektoriaus modernizavimo priemonės nebus vienodai aktualios ES šalyse, todėl narėms palikta pasirinkimo teisė didina priemonių efektyvumą.

II ramsčio problematika. Nors II ramsčio vaidmuo stiprėjo, jis vis dar dažnai laikomas I ramsčio priedu. R. Henke ir R. Sardone (2008) mano, kad II ramstis gali būti traktuojamas kaip „juodoji dėžė“, į kurią perkeliama žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos priemonės iš I ramsčio. Dauguma mokslininkų pripažįsta, kad II ramstis yra labai svarbus ir turi būti paliktas po 2013 m., tačiau jo priemonių rinkinio sudėtis ir tinkamumas vis dažniau susilaukia diskusijų ir kritikos. Išlieka abejonų, kaip ir kuo turėtų būti keičiamos esamos kaimo plėtros priemonės. Vyraujanti senoji paradigma, paremta sektoriniu principu, turėtų būti pakeista naujaja, orientuota į vietovę. Dabartinė, senoji, paradigma veikia labiau kaip perskirstomoji, o ne kaip visa apimanti ir atsižvelgianti į kiekvieno regiono ekonominį potencialą politika.

Situaciją apsunkina tai, kad kiekviena šalis siekia išspręsti jos kaimo vietovėms aktualias problemas, o skirtingas ES šalių kaimiškųjų regionų išsivystymo lygis yra rimta kliūtis formuojant bendrą ES paramos modelį. R. Grochowska, K. Kosior (2008) teigia, kad BŽŪP kuriama kaip bendra politika, tačiau, skirstant ES biudžeto lėšas tarp narių, kiekvienos šalies politiniai interesai vertinami labiau negu bendras ES biudžeto paskirstymo efektyvumas. Problema kyla ir dėl to, kad dalis II ramsčio biudžeto yra nacionalinės šalių lėšos, kurios dažnai apriboja ambicingesnių siekių įgyvendinimą. Biudžeto paskirstymo tarp ramsčių tendencijos rodo, kad ES šalims yra svarbi kaimo plėtra, tačiau daugelyje šalių II ramsčio finansavimas vis dar išlieka sąlyginai mažesnis nei I ramsčio.

Paramos įsisavinimo efektyvumą nulemia tinkamai parinktos ir finansuojamos priemonės, kurios turi atspindėti naujuosius iššūkius žemės ūkyje (konkurencingumo didinimas, ekologinio ir kito gamtai draugiško ūkininkavimo skatinimas, alternatyvios žemės ūkio veiklos plėtra ir pan.). II ramstis dažnai kritikuojamas dėl neefektyvaus biudžeto paskirstymo tarp priemonių ir tikslų nesuderinamumo tarp ašių ir priemonių. Ašių administravimas ir tikslai turi būti suderinti su kitų priemonių tikslais ir neprieštarauti kitoms ES politikos sritims. Tik labai maža biudžeto dalis išleidžiama efektyvioms žemės ūkio aplinkosaugos priemonėms remti, o aplinkai kenkianti veikla (pvz., pelkynų nusausinimas) ir toliau subsidijuojama. Toks priemonių veikimo

principas ir prieštaravimas viena kitos tikslams reiškia ne tausojamą, o plėtros stagnaciją.

Dažnai teigiama, kad opiausia kaimo regionų problema yra senstantys kaimai ir gyventojų migracija iš kaimo vietovių (Grochowska, Kosior, 2008; Lazányi, 2010). BŽŪP turėtų skatinti jaunosius ūkininkus įsikurti ir įsitvirtinti kaimo vietovėse. Jaunieji ūkininkai yra verslesni ir aktyvesni, labiau linkę diegti naujoves, todėl kaimo vietovės tampa gyvybingos, sparčiau vystosi kaimo regionai. ES žemės ūkio sektoriaus demografiniai rodikliai rodo dabartinės schemos neveiksmumą sprendžiant opias problemas ir naujos politikos poreikį. Tik 7 proc. ES-27 žemės ūkio valdų savininkų yra jaunesni nei 35 m. amžiaus, o kas trečias – vyresnis nei 65 m. (Eurostat, 2009). Daugelis vyresniųjų ūkininkų ir dažnai nesąžiningai žemės reformos vaisiais besinaudojantys naujieji „ūkininkai“ užkerta kelią jaunesniesiems, norintiems ūkininkauti. Taip mažinamas konkurencingumas, stabdoma spartesnė plėtra.

Artėjant naujam BŽŪP programavimo laikotarpiui, daug dėmesio skiriama viešųjų gėrybių kūrimo koncepcijai. Nuomonės šiuo klausimu išsiskiria. Vieni teigia, kad tai yra perspektyvi BŽŪP plėtros kryptis (Boussard *et al.*, 2010; Zahrnt, 2009; European Commission, 2010). Oponentai mano, kad viešųjų gėrybių kūrimą sunku valdyti atskiriomis programomis, nes jis neatsiejamas nuo žemės ūkio produkcijos gamybos ir turėtų būti laikomas gamybos sudedamąja dalimi (Boussard *et al.*, 2010). Todėl svarstoma galimybė panaikinti II ramsčio išmokas, kurios nėra siejamos su viešųjų gėrybių teikimu.

Daugelis ES valstybių menkai išnaudoja efektyvaus LEADER metodo pranašumus. LEADER metodas yra paremtas principu „iš apačios į viršų“, kuris principas vienija regionuose gyvenančius žmones. Kiekvienam kaimiškajam regionui reikėtų turėti vietos veiklos grupę, kuri galėtų reaguoti į to regiono poreikius. Šis metodas laikomas tinkamu įrankiu koordinuoti kaimo plėtros priemones, didinti socialinę sanglaudą ir konkurencingumą. LEADER metodas leidžia įgyvendinti kaimo plėtros iniciatyvas sujungiant kaimo vietovių bendruomenes ir įtraukiant jas aktyviau dalyvauti.

Nors kaimo plėtros politika skirta pajamų nelygybei mažinti, kaimo vietovėms apgyvendinti, konkurencingumui skatinti, tačiau jos priemonės naudojamos nepakankamai aktyviai, stokojama sinergijos su kitomis ES politikos sritimis (pvz., regionine, aplinkosaugos, socialine sanglauda ir kt.). BŽŪP po 2013 m. turėtų numatyti priemones ir veikimo mechanizmą, kurie pašalintų nurodytas spragas, o tam reikia politikos pokyčių.

1.3. Europos Sąjungos šalių pozicija dėl bendrosios žemės ūkio politikos reformos

Poreikis tobulinti BŽŪP atsirado išryškėjus esamos sistemos trūkumams ir BŽŪP nesugebėjimui reaguoti į naujus iššūkius. 2014–2020 m. laikotarpio BŽŪP turėtų prisitaikyti prie ekonominių, socialinių, gamtinių ir politinių pokyčių, o jos priemonių įgyvendinimo būdai po 2013 m. turėtų būti nuoseklūs ir pagrįsti. Svarbiausiu žemės

ūkio sektoriaus tikslu išliks saugaus maisto vartotojams užtikrinimas ir aprūpinimas reikiamu jo kiekiu vis didėjantį žmonių skaičių.

R. Grochowska, K. Kosior (2008) teigia, kad ES šalys norėtų matyti labiau diferencijuotą žemės ūkio politiką, kurios priemonės būtų įvairesnės. Jų nuomone, dabartinės BŽŪP neveiksmingumas ir lygybės principo ignoravimas, skirstant paramą, kyla dėl konkuravimo, pretenduojant į biudžeto dalį, ir didesnio savarankiškumo poreikio, autonomiškai paskirstant biudžeto lėšas kiekvienoje šalyje. Dabartinės BŽŪP priemonės remiasi kriterijais, kurie nesusiję su išlaidomis tikslui įgyvendinti, o parama dažnai nėra skiriama aktualiausiems šalių narių poreikiams tenkinti (Grochowska, Kosior, 2008).

BŽŪP reformos kryptys po 2013 m. dar nėra tiksliai apibrėžtos, tačiau daugelis ES šalių jau viešai išreiškė savo nuomonę. Remiantis skirtingais požiūriais šalis galima suskirstyti į tokias grupes: pasisakančios už reformą, konservatyvios ir dar neturinčios tvirtos nuomonės (1.3 lentelė). Toks suskirstymas yra sąlyginis, nes 2010 m. lapkričio 18 d. Europos Komisija komunikate „Link 2020 m. Bendrosios žemės ūkio politikos: reaguojant į maisto, gamtos išteklių ir teritorinius iššūkius“ paskelbė 2014–2020 m. BŽŪP tikslus ir pagrindines nuostatas dėl reformos. Šis dokumentas paskatino diskusijas ir ateityje nulems ES šalių pozicijų pokyčius.

Pasisakančių už BŽŪP reformą šalių (Didžioji Britanija, Danija, Olandija, Švedija, Estija, Latvija, Čekija, Slovakija) pozicija yra radikali. Daugelis šios grupės šalių laikosi nuomonės, kad I ramstis nesukuria jokios pridėtinės vertės Europai (Member..., 2010). Toks požiūris dažnai išreiškiamas nagrinėjant klausimus, susijusius su biudžetu. Pavyzdžiui, Danijos Vyriausybė laikosi pozicijos, kad iki 2025 m. I ramsčio parama turėtų būti panaikinta (Member..., 2010), o ūkininkų rėmimas orientuotas į visuomenės poreikius. Čekija yra linkusi išlaikyti I ramstį ir akcentuoja bendros tiesioginių išmokų sistemos būtinybę ES mastu, nors pirmenybę irgi skiria II ramsčiui (Grochowska, Kosior, 2008).

Pasisakančios už reformą šalys kritikuoja tiesiogines išmokas dėl pernelyg paprastos gavimo tvarkos ir netinkamų išmokų paskirstymo kriterijų, kurie leidžia gauti paramą „sofos ūkininkams“², todėl siūloma taikyti papildomus reikalavimus. Šių šalių atstovai teigia, kad tiesioginė parama iškreipia rinką ir turi didelę įtaką konkurenciniam pranašumui, todėl tiesioginių išmokų mažinimas turės teigiamą poveikį ekonomikai, vartotojams ir ūkininkams.

Dauguma už reformą pasisakančių šalių laikosi pozicijos, kad biudžetas tarp I ir II ramsčių turėtų būti paskirstytas vienodai arba net daugiau lėšų skiriant II ramsčiui: Čekija ir Danija naujus iššūkius sieja su kaimo plėtros priemonėmis, kurios būtų finansuojamos iš padidintos privalomos moduliacijos; Didžioji Britanija orientuoja kaimo plėtrą į viešųjų gėrybių kūrimą (Grochowska, Kosior, 2008); Latvijos ateities vizijoje siūloma praplėsti LEADER metodo taikymą, atsižvelgiant į nacionalinius ir ES tikslus bei skiriant paramą toms kaimo vietovėms, kurioms ji reikalinga. Be to, neatmetama prielaida, kad į vietovę orientuota politika turėtų sudaryti III ramstį (Latvian..., 2010).

² Asmenys, kurie deklaruoja pievų ir ganyklų plotus, bet neaugina kitų augalų ir gauna tiesiogines išmokas.

1.3 lentelė. ES narių požiūris į BŽŪP reformą po 2013 m.

Pozicija	Šalis	BŽŪP prioritetai po 2013 m.
Už reformą pasisakančios šalys	Didžioji Britanija	Biudžetas, produktyvūs gamintojai, daugiau sprendimų priėmimo laisvės šalims
	Danija	
	Olandija	
	Švedija	
	Estija	
	Latvija	
	Čekija	
	Slovakija	
Konservatyvios šalys	Prancūzija	Biudžetas, ūkių interesai, rinka
	Airija	
	Belgija	
	Liuksemburgas	
	Ispanija	
	Portugalija	
	Graikija	
	Lietuva	
Neturinčios tvirtos nuomonės šalys	Italija	Neturi nuomonės arba pritaria daugumai
	Vengrija	
	Vokietija	
	Lenkija	
	Austrija	
	Suomija	
	Slovėnija	
	Malta	
	Kipras	
	Rumunija	
	Bulgarija	

Šaltinis: parengta autorių.

Kai kurios šalys laikosi pozicijos, kad dabartinė BŽŪP pažeidžia ES laisvosios rinkos principus, todėl, siekiant juos išlaikyti, politika turėtų būti iš esmės pakeista. Remdamosios tokiu požiūriu, Švedija ir Danija yra linkusios pašalinti dalį rinkos reguliavimo priemonių, Didžioji Britanija norėtų visiškai žemės ūkio rinkos liberalizavimo ir atvirumo pasauliui (Grochowska, Kosior, 2008); Čekija mano, kad BŽŪP ateitis turi būti siejama su barjerų, trukdančių trečiosioms šalims patekti į ES rinką, panaikinimu (Member..., 2010), nes geresnis rinkos prieinamumas padidina skurdesnių šalių maisto pasiūlos stabilumą.

Konservatyvios šalys (Prancūzija, Airija, Belgija, Liuksemburgas, Ispanija, Portugalija, Graikija, Lietuva) laikosi pozicijos, kad BŽŪP yra reikalinga, o ES išlaidos žemės ūkiui po 2013 m. neturėtų būti mažinamos, nes esamos priemonės gana efektyviai mažina rinkos nestabilumą ir duoda naudos tiek vartotojui, tiek gamintojui. Tačiau jos pasisako už lankstesnes rinkos reguliavimo priemones, kurios užtikrintų rinkos stabilumą.

Konservatyvių šalių pozicija kai kuriais BŽŪP ateities klausimais skiriasi, nes jos bando išspręsti joms aktualiausias problemas. Pavyzdžiui, Lietuva, kaip ir Prancūzija, pritaria dabartinei BŽŪP, tačiau akcentuoja būtinybę suvienodinti tiesiogines išmokas ES mastu. Teigiama, kad išmokų skaičiavimas neturėtų remtis referencinio laikotarpio rodikliais. Lietuvai, kaip ir daugeliui naujųjų ES šalių, aktualu, kad BŽŪP priemonės būtų finansuojamos iš ES biudžeto, nes finansavimas iš nacionalinio biudžeto išryškintų didesnę nelygybę tarp šalių ir kartais nepakaktų lėšų tikslams įgyvendinti. Lietuvos atstovai pabrėžia rinkos reguliavimo priemonių svarbą, nes jos laikomos tam tikru saugikliu krizės situacijose. Graikijos atstovai nepitaria privalomos moduliacijos didinimui, kuris reikštų neišvengiamą tiesioginių išmokų mažinimą. Portugalija laikosi požiūrio, kad turėtų būti sumažintos tiesioginės išmokos stambiesiems ūkininkams (De Noronha Vaz, 2008). Pabrėžiama, kad finansavimo nelygybė, naudingesnė didesniems, o ne mažesniems ūkiams, ateityje turi būti sumažinta.

Priešingai nei už reformą pasisakančios šalys, konservatyvios ES narės nelinkusios perskirstyti biudžeto, daugiau lėšų skiriant II ramsčiui. Pastarojo vaidmens didinimas turėtų būti papildomai finansuojamas iš ES biudžeto. Konservatyvios pozicijos atstovai teigia, kad BŽŪP turėtų remti produktyvų, modernų ir techniškai pažengusį žemės ūkį, kuris tausotų gamtos išteklius ir biologinę įvairovę, saugotų kraštovaizdį bei didintų ūkininkų integravimąsi į socialinę ir ekonominę kaimo sistemą.

Neturinčių tvirtos nuomonės šalių grupei (Italija, Vokietija, Lenkija, Austrija, Suomija, Slovėnija, Malta, Kipras, Rumunija, Bulgarija, Vengrija) priskiriamos šalys, kurios neturi tvirtos pozicijos dėl BŽŪP ateities arba keičia savo poziciją. Didžioji dalis tokių šalių laikosi santykinai konservatyvios BŽŪP biudžeto reformos pozicijos ir yra linkusios išsaugoti esamos BŽŪP struktūros elementus (Visegrad, 2010). Teigiama, kad tęstinė ir objektyvi žemės ūkio parama yra reikalinga vykdant vieną iš pagrindinių Bendrijos principų – žemės ūkio plėtojimą visuose ES regionuose. Šios šalys mano, kad svarbu palaikyti ūkininkų pajamas, švelninti ūkininkavimo riziką ir remti daugiafunkcį žemės ūkį.

Šios šalių grupės atstovai sutinka, kad tam tikri pokyčiai būtini, pavyzdžiui, Italija norėtų išsaugoti dviejų ramsčių BŽŪP ir jos biudžeto paskirstymą, suderintą su naujų tikslų įgyvendinimu (O'Donovan, Bray, 2010); Lenkijai aktuali tiesioginių išmokų ribų nustatymo ir tinkamo jų apskaičiavimo metodo parinkimo problema (Member..., 2010); Austrija siūlo II ramsčio priemonėms skirti didesnę ES finansavimą ir mažinti nacionalinio biudžeto našta (Member..., 2010). Vokietijos ir Lenkijos požiūris į tiesioginių išmokų mažinimą ar privalomos moduliacijos normos didinimą yra neigiamas, laikomasi pozicijos, kad tiesioginės išmokos ir ateityje turėtų būti atsiejamos nuo gamybos. Suomija palankiai vertina išmokas, susietas su gamyba, todėl norėtų, kad šiuo principu būtų remiamasi po 2013 m. Manoma, kad didesnė privalomos moduliacijos norma sumažintų ūkių likvidumą, todėl Vokietija pritarė abiejų ramsčių finansavimo balansui, mažinant išlaidas BŽŪP. Bendras BŽŪP finansavimas turėtų būti paskirstytas tik nustačius prioritetus, atsižvelgiant į priemonių būtinumą ir efektyvumą ES mastu.

Apibendrinant galima teigti, kad už reformą pasisakančių šalių pozicija remiasi esminiais BŽŪP pokyčiais, kurie turėtų užtikrinti efektyvesnę esamų ir naujų tikslų įgyvendinimą, išspręsti valdymo problemas (užtikrinti sąžiningesnį biudžeto paskirstymą, lėšų administravimą ir kt.). Konservatyvius šalis tenkina dabartinė BŽŪP, tačiau siūlomos tobulinimo kryptys, nenumatančios esminių struktūros pokyčių. Nors neturinčių tvirtos nuomonės grupei priklausančios šalys nėra visiškai apsisprendusios dėl BŽŪP struktūros, tačiau pritaria, kad ateityje priemonės turėtų būti paprastesnės, mažiau biurokratinės, nedviprasmiškos, atitinkančios sveikatos ir aplinkosaugos reikalavimus.

Daugelio ES šalių požiūris į BŽŪP yra konservatyvus, palaikantis esamą struktūrą, pagrindinius mechanizmus, o tai reiškia, kad vienas iš labiausiai tikėtinų tobulinimo scenarijų būtų dabartinės BŽŪP išsaugojimas. Tačiau svarstant tobulinimo krypties perspektyvas, dažnai išskiriamos tokios aktualios problemos, kaip esamų priemonių efektyvumo didinimas ir tikslinės orientacijos tobulinimas.

1.4. Bendrosios žemės ūkio politikos iššūkiai 2014–2020 m.

Siekiant nustatyti svarbiausias BŽŪP tobulinimo kryptis, buvo atlikta turinio analizė (1.4 lentelė), kuri leido išskirti aktualiausias dabartinės politikos problemas ir iššūkius bei sujungti juos į pagrindines tobulinimo krypties grupes. Analizės rezultatai rodo, kad didelė dalis mokslininkų ir kitų ekspertų siūlymų siejama su II ramsčio priemonių tobulinimu. Tai, viena vertus, gali būti paaiškinama jo augančiu aktualumu, kita vertus, skirtingų organizacijų tyrėjų dėmesys šioms problemoms liudija, kad dabartinio II ramsčio tikslai ir uždaviniai turi būti tobulinami, kartu formuojant veiksmingesnę stebėsenos mechanizmą.

Ūkininkavimo ir kaimo plėtros sąlygos ES nulemia didelę iššūkių įvairovę, atsiradusią dėl skirtingų ES narių poreikių ir lūkesčių BŽŪP atžvilgiu. Dabartinė BŽŪP neišsprendžia visų problemų, todėl vis dažniau siūloma leisti kiekvienam regionui/valstybei priimti ir įgyvendinti sau tinkamus sprendimus (Jankowski, 2007), o BŽŪP tiesiog suteiktą tvirtą pagrindą reaguojant į aktualius iššūkius. Apibendrinant turinio analizės rezultatus, galima išskirti tokias BŽŪP tobulinimo kryptis:

- Visuomenės apsirūpinimas maistu. Sveikas ir kokybiškas maistas.
- Ūkininkų pajamų rėmimas.
- Žemės ūkio subjektų konkurencinio pranašumo stiprinimas.
- Aplinkosauga.
- Kaimo ekonomikos įvairinimas.
- Inovacijos, tyrimai.
- BŽŪP valdymo iššūkiai.
- Globalūs iššūkiai.

1.4 lentelė. Bendrosios žemės ūkio politikos tobulinimo kryptys

BŽŪP tobulinimo kryptys	Šaltiniai	
Visuomenės apsirūpinimas maistu. Sveikas ir kokybiškas maistas	Maisto kilmė	European Commission (2010)
	Apsirūpinimas maistu	Grochowska, Kosior (2008); Terwan <i>et al.</i> (2008); Zahrnt (2009a); Boussard <i>et al.</i> (2010); Jambor, Harvey (2010)
	Maisto sauga	Terwan <i>et al.</i> (2008); Maraveyas, Doukas (2009); Zahrnt (2009a); Jambor, Harvey (2010)
	Maisto kokybė ir sveikata	Terwan <i>et al.</i> (2008); Maraveyas, Doukas (2009); Boussard <i>et al.</i> (2010); European Commission (2010); Jambor, Harvey (2010)
	Maisto įvairovė	Terwan <i>et al.</i> (2008)
Ūkininkų pajamų rėmimas	Maisto kainos	Terwan <i>et al.</i> (2008)
	Apsauga nuo rinkos iškraipymo, nesuvaržant ūkininkų veiklos	Zahrnt (2009a)
	Rinkos pokyčiai ir rizikos valdymas	Bureau <i>et al.</i> (2007); Bureau, Mahé (2008); European Commission (2010); Jambor, Harvey (2010)
	Užimtumas ir ūkių pajamos	Boussard <i>et al.</i> (2010)
Žemės ūkio subjektų konkurencinio pranašumo stiprinimas	Konkurencingumas	Grochowska, Kosior (2008); Terwan <i>et al.</i> (2008); Boussard <i>et al.</i> (2010); Jambor, Harvey (2010)
	Konkurencinio pranašumo stiprinimas	European Commission (2010); Lietuvos agrarinės... (2010)
	Didesnė orientacija į rinką	Lazányi (2010)
Aplinkosauga	Aplinkosauga	Zahrnt (2009a; 2009b); European Commission (2010); Jambor, Harvey (2010); Lazányi (2010)
	Viešosios gėrybės	Terwan <i>et al.</i> (2008); Zahrnt (2009a; 2009b); European Commission (2010)
	Etinis įsisąmoninimas (pvz., požiūris į GMO)	Terwan <i>et al.</i> (2008)
	Biologinė įvairovė	Grochowska, Kosior (2008); Henke, Sardone (2008); Terwan <i>et al.</i> (2008); Zahrnt (2009a); Boussard <i>et al.</i> (2010)
	Dirvožemio erozija	Terwan <i>et al.</i> (2008); Boussard <i>et al.</i> (2010)
	Vandens kokybė	Grochowska, Kosior (2008); Henke, Sardone (2008); Boussard <i>et al.</i> (2010)
	Vandens stygius	Terwan <i>et al.</i> (2008)
	Gamtos išteklių išsaugojimas	Terwan <i>et al.</i> (2008)
	Pašarų poveikis	Boussard <i>et al.</i> (2010)
	Gyvulių laikymo sąlygos	Niemi, Kola (2005); Terwan <i>et al.</i> (2008); Zahrnt (2009a)
	Tvari kaimo plėtra	Zahrnt (2009a); European Commission (2010); Jambor, Harvey (2010); Lazányi (2010)
Kaimo ekonomikos įvairinimas	Gyvenimo kokybės užtikrinimas kaimo vietovėse	Bureau, Mahé (2008); Terwan <i>et al.</i> (2008); ARC (2010)
	Gyventojų užimtumas ne žemės ūkyje	Bureau, Mahé (2008); Todorovic <i>et al.</i> (2009); ARC (2010)
	Kaimo bendruomenių stiprinimas	Bureau, Mahé (2008); ARC (2010)

1.4 lentelė (tęsinys). Bendrosios žemės ūkio politikos tobulinimo kryptys

BŽŪP tobulinimo kryptys		Šaltiniai
Inovacijos, tyrimai	Inovacijos, informacinės technologijos, tyrimai	Parris (2001); Buchanan <i>et al.</i> (2010); Ministry... (2010)
BŽŪP valdymo iššūkiai	ES plėtra	Terwan <i>et al.</i> (2008)
	Kaimo ekonomika prieš miesto ekonomiką	Terwan <i>et al.</i> (2008)
	Geresnis koordinavimas su kitomis politinėmis priemonėmis	European Commission (2010)
	Administravimo trūkumai (biurokratija, išlaidos, sudėtingumas ir kt.)	Bureau <i>et al.</i> (2007); Bureau, Mahé (2008); Terwan <i>et al.</i> (2008); Zahrnt (2009b); European Commission (2010)
	BŽŪP nesuprantamumas visuomenei	Terwan <i>et al.</i> (2008)
	Mokėjimų restruktūrizavimas	European Commission (2010); Jambor, Harvey (2010)
	Sąžiningi biudžeto formavimo principai	Terwan <i>et al.</i> (2008); Zahrnt (2009a; 2009b); Lazányi (2010)
Globalūs iššūkiai	Globali maisto paklausa	Terwan <i>et al.</i> (2008); Hirsch, Lottje (2009); European Commission (2010); Morgan (2010)
	Eksporto poveikis	Terwan <i>et al.</i> (2008); Boussard <i>et al.</i> (2010)
	Energija ir biokuras	Grochowska, Kosior (2008); Henke, Sardone (2008); Terwan <i>et al.</i> (2008); Boussard <i>et al.</i> (2010); Jambor, Harvey (2010); Morgan (2010)
	Globalizacija	Grochowska, Kosior (2008); Terwan <i>et al.</i> (2008)
	Klimato kaita	Bureau <i>et al.</i> (2007); Bureau, Mahé (2008); Grochowska, Kosior (2008); Henke, Sardone (2008); Terwan <i>et al.</i> (2008); Hirsch, Lottje (2009); Zahrnt (2009a; 2009b); Boussard <i>et al.</i> (2010); European Commission (2010); Morgan (2010); Jambor, Harvey (2010); Lazányi (2010)
	Migracija	Grochowska, Kosior (2008)

Šaltinis: papildyta iš Jurkėnaitė, Volkov (2011).

Visuomenės apsirūpinimo maistu bei sveiko ir kokybiško maisto iššūkiai dažnai priskiriami globaliems, nors pastaruoju metu vis daugiau diskusijų vyksta dėl nacionalinio maisto suvereniteto. Ši idėja Rusijoje virto Rusijos Federacijos apsirūpinimo maistu doktrina (rus. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации), kuri numato pakankamą apsirūpinimą savo maistu, naudojant šalies gamybinius pajėgumus.

BŽŪP problematiką tiriančių autorių darbų analizė parodė, kad svarbiausia ES sprendina problema yra apsirūpinimas pakankamu maisto kiekiu už įperkama kainą (Grochowska, Kosior, 2008; Terwan *et al.*, 2008; Zahrnt, 2009; BirdLife International, 2010; Boussard *et al.*, 2010; Jambor, Harvey, 2010). Nepriklausomo nuo užsienio šalių ES apsirūpinimo maistu problema turi šalininkų, tačiau politika vis dėlto orientuota į liberalią prekybą žemės ūkio produkcija.

Pažymėtina, kad tyrėjai skirtingai suvokia apsirūpinimo maistu problemą ir laiko svarbiais skirtingus jos aspektus. Pavyzdžiui, remiantis Jungtinių Tautų apibrėžimu, apsirūpinimas maistu reiškia, kad visi žmonės nuolat turi fizinę, socialinę ir ekonominę galimybę pakankamai maitintis saugiu ir kokybišku maistu, kuris atitinka jų mitybos poreikius ir leidžia rinktis aktyvų ir sveiką gyvenimo būdą (FAO, 2002). J.-M. Boussard *et al.* (2010) apsirūpinimą maistu supranta kaip vartotojo įperkama žemės ūkio produkcija.

Didžioji dauguma mokslininkų apsirūpinimą maistu laiko svarbiausia BŽŪP problema, kuri turi būti sprendžiama tinkamai pasirenkant 2014–2020 m. politikos priemones. Remiantis Jungtinių Tautų Organizacijos prognoze, 2050 m. gyventojų skaičius pasaulyje turėtų viršyti 9 mlrd. (United Nations, 2008), todėl dalis tyrėjų pabrėžia ES vaidmenį, užtikrinant visuomenės apsirūpinimą maistu visame pasaulyje. Reikia atsižvelgti į tai, kad, prognozėms pasitvirtinus, užtikrinti apsirūpinimą maistu bus sudėtingiau, nes ūkininkai turės prisitaikyti prie augančio apribojimų skaičiaus ir griežtėjančių aplinkosaugos reikalavimų. Visiškai priešingą požiūrį į apsirūpinimą maistu išreiškia V. Zahrt (2009a), teigiantis, kad ši problema nėra aktuali ES, nes jau daugiau kaip penkis dešimtmečius ūkininkai pagamina daugiau produkcijos negu reikia, o naujos technologijos sudaro galimybę ir toliau didinti jos kiekį. Tyrėjo nuomone, žemės ūkio produkcijos perteklius Europoje gali išlikti net ir padidėjus neigiamai klimato kaitos įtakai.

Opi problema yra maisto kokybė (Elekes *et al.*, 2009; European Commission, 2010; Jambor, Harvey, 2010) ir poveikis sveikatai (Terwan *et al.*, 2008; Maraveyas, Doukas, 2009; Boussard *et al.*, 2010; European Commission, 2010). Siūloma 2014–2020 m. BŽŪP numatyti priemones, kurios remtų sveiko maisto gamybą ir vartojimą. 2010 m. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos Žalioji knyga inicijavo diskusiją, kuri leido Lietuvos visuomenei išskirti prioritėtines kaimo politikos plėtros sritis: „Lietuvai, kaip mažai šaliai, siūloma daugiau orientotis į smulkesnių ūkių galimybes konkuruoti pasaulinėje rinkoje, gaminant vis labiau pasaulyje paklausią ekologišką produkciją. Stiprinant Lietuvos žemdirbių konkurencinius pranašumus siūloma siekti, kad Lietuva ES ir pasaulyje būtų tapatinama su ekologiškai švaria teritorija, kur auginami žemės ūkio produktai yra neabejotinai aukštos kokybės“ (Lietuvos agrarinės..., 2010).

Kita svarbi tobulinimo kryptis – **ūkininkų pajamų rėmimas**. Pastaruoju metu pasirodė daug tyrimų, kuriuose kritikuojamas 1957 m. Romos sutartyje įtvirtintas BŽŪP tikslas – remti ūkininkų pajamas, t. y. siūloma atsisakyti tiesioginių išmokų. Ūkininkams mokamos atsietos nuo gamybos apimties išmokos, tačiau jos visiškai neskatina darnaus vystymosi, neužtikrina tinkamos orientacijos į rinkos poreikius arba į viešųjų gėrybių teikimą. Tiesioginių išmokų schemas nepanaikina kaimo ir miesto gyventojų pajamų skirtumo šalyje. Akivaizdūs ir paramos skirtumai tarp senųjų ir naujųjų šalių narių, kurie sukuria skirtingas konkuravimo sąlygas bendroje ES rinkoje. Tačiau rimtas tiesioginių išmokų išsaugojimo 2014–2020 m. BŽŪP argumentas yra ūkininkų priklausomybė nuo pajamų rėmimo sistemos: 2007–2009 m. tiesioginės išmokos sudarė 29 proc. pajamų (European..., 2010b). Taigi, nors tiesioginės išmokos pagrįstai kritikuojamos dėl neveiksmingumo, atsisakyti jų po 2013 m. nepavyks.

Trečioji BŽŪP tobulinimo kryptis yra **žemės ūkio subjektų konkurencinio pranašumo stiprinimas**. Pastarąjį dešimtmetį pasaulyje vyko ūkių stambėjimas ir modernizavimas, todėl užimtumas žemės ūkyje stipriai sumažėjo (Cervantes-Godoy, Brooks, 2008). BŽŪP nulėmė didelę žemės ir kapitalo koncentraciją stambiuose ūkiuose (Boussard *et al.*, 2010), kuri riboja smulkių ūkininkavimo formų konkurencingumą. Pagal bendrąją išmokų ūkiui schemą 20 proc. ūkininkų gauna apie 80 proc. tiesioginių išmokų (Zahrnt, 2009a). Atsietos nuo gamybos išmokos kritikuojamos dėl nepakankamos orientacijos į rezultatus. Daug diskusijų sukėlė ir tiesioginių išmokų paskirstymas tarp ES šalių narių, nes kai kuriose valstybėse ūkininkų pajamos nesiekia vidutinio šalies atlyginimo, be to, neįvertintos ir šalių ūkininkavimo sąlygos, t. y. tam pačiam rezultatui gauti gali prireikti visiškai skirtingų sąnaudų.

Globalizacijos sąlygomis valstybių veiksmai negali būti nagrinėjami izoliuotai, o kai kurių šalių politika daro įtaką apsirūpinimui maistu visame pasaulyje (Buchanan *et al.*, 2010). JAV bado grėsmę laiko iššūkiu produktyvumui žemės ūkyje didinti (Buchanan *et al.*, 2010), Rusijos Federacija irgi pasirinko nepriklausomo nuo užsienio šalių apsirūpinimo būtinais žemės ūkio produktais kryptį. Tačiau Europoje šiai kryptčiai skiriama nepakankamai dėmesio ir vis dažniau kalbama apie neigiamą ES šalių eksporto poveikį trečiųjų šalių ekonomikai (Boussard *et al.*, 2010). Jeigu šalies apsirūpinimas maistu remiasi importuojama produkcija, šalis tampa priklausoma nuo kitų. Dažnai diskutuojama dėl pasirinktų ūkininkavimo būdų poveikio apsirūpinant maistu ateityje, siūloma spręsti aplinkosaugos problemas formuojant 2014–2020 m. BŽŪP priemones. Tačiau gamtos išteklių tausojimas ir gerinimas sumažina ūkininkų konkurencinį pranašumą, palyginti su šalimis, kur šios sritys mažiau reglamentuojamos.

Studijoje ypač aktualios dabarties problemos ir iššūkiai sąlyginai priskirti **aplinkosaugos** kryptčiai. Vieni tyrėjai nedetalizuoja šios tobulinimo krypties ir nurodo tik aplinkosaugą (Zahrnt, 2009, 2009a; European Commission, 2010; Jambor, Harvey, 2010; Lazányi, 2010) arba viešąsias gėrybes kaip politikos tobulinimo aspektą (Terwan *et al.*, 2008; Elekes *et al.*, 2009; Zahrnt, 2009; European Commission, 2010; Ministry..., 2010). Kiti kelia svarbiausias aplinkosaugos problemas, kurias būtina spręsti 2014–2020 m. BŽŪP.

Žemės ūkis yra ypač svarbus ne tik užtikrinant apsirūpinimą maistu – pasirinkti ūkininkavimo būdai daro poveikį biologinei įvairovei. Pavyzdžiui, nuo 1980 m. iki 2008 m. paukščių, kurių buveinės priklauso nuo žemės ūkio, skaičius sumažėjo 49 proc. (PECBMS, 2010) ir tai rodo, kad Europos Sąjungos ekosistemų būklė blogėja. 2014–2020 m. BŽŪP turi spręsti problemas, susijusias su vandens kokybe (Parris, 2001; Grochowska, Kosior, 2008; Henke, Sardone, 2008; Boussard *et al.*, 2010) ir šių išteklių mažėjimu (Terwan *et al.*, 2008), dirvožemio erozija (Parris, 2001; Terwan *et al.*, 2008; BirdLife International, 2010; Boussard *et al.*, 2010) ir kt. G. Buchanan *et al.* (2010) siūlo investuoti į tyrimus, kurie leistų nustatyti floros ir faunos išsaugojimo alternatyvas; atrasti ūkininkavimo būdus, kurie mažai kenktų gamtos ištekliams; ištirti klimato poveikį biologinei įvairovei ir aktyviai taikyti mokslo laimėjimus praktikoje.

Masiniis pigių pašarų importas į ES skatina eksportuojančias šalis kirsti miškus didinant dirbamos žemės plotą ir produkcijos gamybą. Tačiau intensyvi gamyba žalinga aplinkai ir sukelia daug socialinių problemų (Boussard *et al.*, 2010). Žalingas poveikis aplinkai paskatino gaminti alternatyvius baltyminius produktus, tobulinti galvijų auginimo būdus, mažinti jų skaičių. Kita gyvulininkystės problema – gyvulių laikymo sąlygos (Niemi, Kola, 2005; Terwan *et al.*, 2008; Zahrnt, 2009; Buchanan *et al.*, 2010). Tai aktualu ES ir kitose pasaulio šalyse. G. Buchanan *et al.* (2010) pabrėžia, kad sprendžiant šią problemą būtina atsižvelgti ne tik į visuomenės poreikius, bet ir į ūkininkų galimybes investuoti, priešingu atveju investicijos gali būti perkeliamos į tas šalis, kur šios srities teisinis reglamentavimas liberalesnis (Jurkėnaitė, Volkov, 2011).

Žemės ūkis praranda pagrindinio darbdavio pozicijas kaime. Lietuvos statistikos departamento duomenimis, darbuotojų žemės ūkyje ir susijusiose veiklose dalis iš bendro darbuotojų skaičiaus sumažėjo nuo 15,2 proc. 2004 m. iki 8,3 proc. 2009 m. (Lietuvos žemės..., 2010). Analogiškos tendencijos vyrauja ir kitose ES šalyse, todėl užimtumas ne žemės ūkio veikla padėtų išsaugoti kaimo gyvybingumą. Dėl šios priežasties ypač svarbus BŽŪP II ramstis, kuris prisideda prie **kaimo ekonomikos įvairinimo**. Mokslininkai išskiria tvarią kaimo plėtrą kaip svarbią problemą (Bureau, Mahé, 2008; ARC, 2010; kt.), tačiau kaimo ekonomikos plėtros problematikai ir socialiniam aspektui, kaip aktualiems BŽŪP tobulinimo iššūkiams, skiriama per mažai dėmesio, nes dažniau akcentuojamos problemos, susijusios su aplinkosauga. Politinis sprendimas dėl tvarios kaimo plėtros rėmimo ypač aktualus Lietuvai, nes kaime gyvena apie trečdalis šalies gyventojų. Be to, negalima pamiršti, kad senųjų ir naujųjų ES šalių kaimo infrastruktūros išvystymo lygis ir problemos skiriasi, todėl BŽŪP turėtų spręsti labai skirtingas problemas.

Pastaruoju metu ir JAV, ir ES daug dėmesio skiria inovacijų diegimui bei mokslo pasiekimų taikymui žemės ūkyje. Nors formaliai **inovacijų** ir **tyrimų** sritis yra aktuali nuo Lisabonos strategijos paskelbimo, tačiau praktikoje stokojama veiksmingų šios srities valdymo priemonių ir rezultatų stebėsenos užtikrinimo.

BŽŪP valdymas taip pat yra svarbi problema, kuri pasireiškia skirtingais aspektais ir turi neabejotiną įtaką įsisavinant ES biudžeto lėšas. BŽŪP valdymo sistema stipriai kritikuojama dėl sudėtingumo ir biurokratijos toleravimo, dažno nesuderinamumo su kitų politikos sričių priemonėmis, didelių administravimo sąnaudų. Tačiau svarbiausia problema galima laikyti 2007–2013 m. BŽŪP indėlių siekiant ES strateginių tikslų, kuris dažnai vertinamas kaip nereikšmingas. Lisabonos strategija kritikuojama dėl nepakankamo stebėsenos mechanizmo ir sankcijų, skiriamų kai kurioms ES šalims už nesėkmę įgyvendinant strateginius uždavinius (Lazányi, 2010).

BŽŪP valdymo iššūkiai yra skirtingos prigimties: dabartinė BŽŪP gali būti tobulinama, siekiant didesnio sąžiningumo smulkiųjų ūkininkų atžvilgiu, skirstant lėšas mažiau palankiems ūkininkauti regionams, užtikrinant teisingesnį biudžeto lėšų paskirstymą tarp senųjų ir naujųjų valstybių narių (Jurkėnaitė, Volkov, 2011). 2007–2013 m. BŽŪP sunku vadinti „bendraja“ politika, nes skirstant ES biudžetą ūkininkų pajamų lygis ir regionas neturi jokio vaidmens, todėl didžiausią naudą gauna intensyvaus žemės ūkio šalys, kurios sugeba išauginti didžiausią derlių, nors

turtingiausiems paramos nereikėtų skirti (Trakelis, 2007). Dar vienas reikšmingas BŽŪP trūkumas – nevienodas „pietinių“ (vaisiai, daržovės, alyvuogių aliejus, vynas, tabakas) ir „šiaurinių“ (grūdiniai augalai, pienas, jautiena) produktų gamintojų rėmimas (Trakelis, 2007).

Skirtingas ES šalių žemės ūkio ir kaimo infrastruktūros išsivystymo lygis irgi daro poveikį formuojant BŽŪP biudžetą (Grochowska, Kosior, 2008) ir apsunkina vidines derybas programuojant politiką naujam laikotarpiui. Tačiau, nepaisant išvardintų trūkumų, būtina realiai vertinti BŽŪP tobulinimo padarinius ir atlikti išsamią išlaidų ir naudos analizę, o įvairių problemų sprendimas neturėtų tapti dar didesne administracine našta.

Dabartinė ES BŽŪP daro įtaką sprendžiant **globalius iššūkius**. 2008 m. maisto kainų šuolis sukėlė rimtą pavojų apsirūpinant maistu ir dar kartą patvirtino žemės ūkio politikos svarbą, įgyvendinant visuomenės aprūpinimo maistu tikslą. Daugiausia žemės ūkio produkciją eksportuojančios šalys numato stiprų žemės ūkio politikos finansavimą, vis daugiau dėmesio skiriama apsirūpinimui šalyje pagamintu maistu ir vietinės produkcijos prieinamumui. Pavyzdžiui, JAV žemės ūkio politika numato didelę paramą žemės ūkiui, o šis aspektas yra labai svarbus planuojant 2014–2020 m. BŽŪP biudžetą, nes finansinio voko dydžio mažinimas reikštų ES „maisto ginklo“ praradimą (Durance, Godet, 2007). Reikšmingi BŽŪP finansavimo pokyčiai galėtų daryti įtaką konkurencinio pranašumo pasaulinėje žemės ūkio produkcijos rinkoje praradimui. Dėl šios priežasties svarbus vaidmuo turėtų tekti minėtai mokslo ir tyrimų sričiai. Persiorientuodami pagal rinkos poreikius, ūkininkai turėtų būti suinteresuoti diegti inovacijas ir reaguoti į vis rafinuotesnius visuomenės poreikius (pvz., maisto įvairovė, gamtai draugiškas ūkininkavimas, gyvūnų laikymo sąlygos ir kt.) ir mažinti savo išlaidas bei įgyti konkurencinį pranašumą (Jurkėnaitė, Volkov, 2011).

Visame pasaulyje aktuali žemės ūkio politikos tobulinimo kryptis – klimato kaitos priežasčių ir padarinių šalinimas, nes ūkininkai labiausiai nukentia dėl klimato pokyčių. Jeigu išliks dabartinės oro temperatūros ir jūros lygio kilimo, kritulių kiekio, ledynų tirpimo ir vis dažnėjančių stichinių meteorologinių reiškinių tendencijos, apsirūpinimo maistu problemos gali sustiprėti (Hirsch, Lottje, 2009). Manoma, kad labiausiai nukentės ekonomiškai silpnos šalys, jos pirmosios pajus maisto ir vandens kainų šuolius. Dėl šio iššūkio svarbos klimato kaitos problematika įtraukta į „Europa 2020“ strategiją, kuri numato iki 2020 m. šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį sumažinti 20 proc. (arba net 30 proc., jei tam bus tinkamos sąlygos), palyginti su 1990 m. 2014–2020 m. BŽŪP priemonės turėtų ne tik prisidėti įgyvendinant ES strategijoje iškeltus tikslus, bet ir padėti ūkininkams prisitaikyti prie besikeičiančių dėl klimato kaitos ūkininkavimo sąlygų.

Greta klimato kaitos problemos „Europos 2020“ strategijoje iškeltas tikslas 2020 m. gaminti 20 proc. energijos iš atsinaujinančiųjų šaltinių, o energijos vartojimo efektyvumą padidinti iki 20 proc. Šio tikslo aktualumą lėmė nuolat augančios iškastinio kuro kainos ir stambiausių gamintojų spekuliacijos dėl turimų kuro išteklių atsargų. ES šalių orientacija į tradicinį kurą daro jų energetikos sektorių labai priklausomą nuo šalių, turinčių iškastinio kuro atsargas.

Alternatyvios energijos problema žemės ūkyje gali būti aktuali dėl dviejų aspektų: viena vertus, žemės ūkyje yra nemažas energijos poreikis, todėl būtina ieškoti alternatyvių šaltinių, kurie ateityje suteiktų konkurencinį pranašumą; kita vertus, žemės ūkį galima traktuoti kaip potencialų tam tikrų energijos rūšių tiekėją. G. Buchanan *et al.* (2010) siūlo laikyti alternatyvių energijos šaltinių naudojimo problemą globalia ir spręsti ją bendromis jėgomis. Tačiau tenka pripažinti, kad politiniai sprendimai dažnai turi skirtingų padarinių. Pavyzdžiui, optimistiniai scenarijai numato, kad biokuras pakeis tik 3 proc. energijos, gaunamos naudojant naftos produktus (Bureau, Mahé, 2008), o tai liudija, kad biokuro teigiamas poveikis aplinkai yra menkas palyginti su investicijomis į šią sritį. Kitas svarbus aspektas – biokuro žaliavos auginimo neigiamas poveikis aplinkai (Jurkėnaitė, Volkov, 2011).

Apibendrinant galima pasakyti, kad nepaisant BŽŪP problematikos kompleksiskumo dauguma mokslininkų atkreipia dėmesį į panašias problemas, kurias galima sujungti į BŽŪP tobulinimo kryptių grupes. Pateiktos tobulinimo kryptys sudarytos remiantis svarbiausių BŽŪP raidos etapų analize, dabartinės struktūros I ir II ramsčių pranašumų bei trūkumų išryškinimu, kurie papildė atliktą turinio analizę ir nurodo atspirties tašką 2014–2020 m. programavimo laikotarpio BŽŪP modeliui formuoti.

Atlikta analizė leidžia daryti išvadą, kad dabartinė BŽŪP neturi mechanizmo, kuris leistų greitai reaguoti į naujus iššūkius ir spręsti problemas, atsiradusias dėl aplinkybių, kurios nebuvo numatytos skirstant lėšas visam programavimo laikotarpiui. Remiantis turinio analize galima teigti, kad turi būti koreguojami BŽŪP prioritetai ir sprendžiamos dabartinės BŽŪP I ramsčio problemos. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad aplinkosaugos problemos susilaukė didelio mokslininkų dėmesio, nes kai kurių dabartinės BŽŪP priemonių tikslų įgyvendinimas daro neigiamą poveikį aplinkai arba net prieštarauja darnaus vystymosi principams.

2. BENDROSIOS ŽEMĖS ŪKIO POLITIKOS MODELIŲ ANALIZĖ

2.1. J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé bendrosios žemės ūkio politikos modelis

Dabartinės BŽŪP priemonės yra šios politikos raidos rezultatas. Tobulinant BŽŪP, buvo atsižvelgiama į išorinės ir vidinės aplinkos pokyčius, tačiau ne visada politiniai sprendimai buvo suderinti, todėl BŽŪP struktūra darėsi sudėtinga, mažėjo kai kurių priemonių efektyvumas, vis sunkiau buvo reaguoti į naujus iššūkius.

J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé (2008) akcentuoja, kad seni BŽŪP tikslai neatitinka ES poreikių, ir siūlo naujus, atitinkančius XXI a. iššūkius:

- gerinti žemės ūkio ir maisto tiekimo grandinių ekonominį valdymą, stiprinti konkurencingumą;
- užtikrinti apsaugą nuo ekstremalių rinkos ir gamtos sąlygų, staigaus kainų kritimo bei tobulinti schemas, siekiant mažinti ilgalaikį pajamų svyravimą;
- užtikrinti reikiamą maisto atsargų kiekį, prisidėti prie apsirūpinimo maistu;
- užtikrinti, kad maisto produktai pasiektų vartotojus konkurencingomis kainomis;
- patenkinti saugaus ir aukštos kokybės maisto paklausą;
- apsaugoti kaimo vietovių gamtos išteklius, kontroliuoti taršą, atkreipiant dėmesį į jautrias ir aukštos gamtinės vertės teritorijas kaimo vietovėse, kuriose svarbu išsaugoti biologinę įvairovę ir ekosistemas;
- remti ūkininkavimą vietovėse su natūraliomis kliūtėmis;
- užtikrinti, kad finansavimas, skirtas žemės ūkio ir kaimo programoms, būtų panaudotas veiksmingai, o BŽŪP atitiktų ES prioritetus ir būtų suderinta su kitomis ES politikos sritimis;
- suderinti paramos skirstymo efektyvumą, užtikrinant lygybę tarp individų, sanglaudą tarp regionų ir ES šalių;
- reikalauti, kad maisto gamybos būdai ir procesai atitiktų Europos vertybes ir etikos normas;
- užtikrinti gyvenimo kokybę kaimo vietovėse ir išplėsti kaimo gyventojų galimybes užsidirbti;
- užtikrinti, kad neturtingiausiems ir skurstantiems gyventojams būtų garantuotas įperkamas maistas;
- išsaugoti europietiško maisto paveldą;
- išsaugoti ES šalių kaimo paveldą.

Autoriai siūlo formuoti naują BŽŪP modelį atsižvelgiant į politinius susitarimus, kurie būtų priimtini daugumai ES šalių. J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé (2008) nuomone, BŽŪP modelis turėtų būti priimtinas ir tarptautiniams partneriams, o taikomos priemonės turėtų padėti:

- Įveikti problemas, kurių nesureguliuoja rinka (neigiami išoriniai padariniai ir rizika), ir įgyvendinti priemones, kurios išlaikys ar padidins ES žemės ūkio sektoriaus konkurencingumą.
- Panaikinti arba sumažinti politikos priemonių prieštaravimus, tokius kaip intensyvaus ūkininkavimo rėmimas ir mokesčiai už taršą arba didelės išmokos už ariamąją žemę, bet mažos už aplinkosaugos priemones.
- Taikyti tikslines priemones, skirtas problemoms, kurių neišsprendžia rinka arba kurios yra susijusios su socialinių tikslų įgyvendinimu, suvokiant, kad jos neatsiejamos nuo kitų problemų: kartais vienu metu pasiekiami dviejų tikslų (aplinkosaugos ir ekstensyvaus ūkininkavimo), o kartais vieno tikslų įgyvendinimas prieštarauja kitiems.
- Išsaugoti aplinką. Žemės ūkis glaudžiai susijęs su kaimo vietovių kraštovaizdžiu ir gamtiniais išteklių. Visuomenė taip pat vertina atviras erdves – ūkininkavimo suformuotus kraštovaizdžius, apgyvendintas vietas.
- Užtikrinti paramą ūkininkams tik tuo atveju, kai rinka nesugeba atlyginti už viešąsias paslaugas.
- Vykdyti politiką globaliai, užtikrinant lygybę kaip socialinio tikslo įgyvendinimą. Sektorinis požiūris, nedidinantis bendros gerovės, yra nepriimtinas.
- Laikytis principų „teršėjas moka“ ir „tiekėjas gauna“. Pripažinti, kad formuojant politiką turi būti įvertintos administravimo ir transakcijų išlaidos.
- Atkreipti dėmesį į institucijas, kurios siekia sukurti „kalinio dilemą“ arba elgiasi oportunistiškai, o tai lemia neefektyvius sprendimus dėl viešųjų gėrybių.

Minėti siūlymai atskleidžia pagrindines dabartinės BŽŪP problemas. J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé (2008) siūlo BŽŪP reformos kryptis, jų vizija panaši į daugelio tyrėjų siūlymą pereiti nuo I prie II ramsčio. Pagrindinis BŽŪP tikslas, jų nuomone, turėtų būti konkurencingo žemės ūkio sektoriaus, kuris sugebėtų aprūpinti ES gyventojus gana pigiu maistu ir išlikti ekonomiškai gyvybingas, skatinimas. Kitos svarbios kryptys – aplinkosauga ir kaimo plėtra.

Autoriai analizuoja BŽŪP priemones, skirstydami jas į tris tobulintinas grupes: rinkos reguliavimo priemones; tiesiogines išmokas; kitas priemones, skirtas ūkininkaujantiems, aplinkosaugai ir kaimo plėtrai.

Rinkos reguliavimas. Išskiriamos pagrindinės rizikos rūšys, su kuriomis susiduria ūkininkai (Bureau, Mahé, 2008): kainų, gaminamos produkcijos kiekio

svyravimai, sanitarinės ir fitosanitarinės rizikos, prisitaikymo prie vykdomos politikos išlaidos ir įsipareigojimų rizika. Autoriai nustato BŽŪP rizikos valdymo spragas ir siūlo tokias tobulinimo gaires (Bureau, Mahé, 2008):

- Pakeisti intervencines priemones griežtesnėmis kainų apsaugos priemonėmis, siekiant valdyti krizes, ir politiniu sutarimu nustatyti kainų svyravimo rizikos valdymo taisykles, atsižvelgiant į pasaulinį kainų lygį.
- Plėtoti ir laikinai remti pajamų draudimą.
- Remtis „jautrios tarifų ribos“ sąvoka, mokant išmokas už ūkininkavimą vietovėse su natūraliomis kliūtimis ir susiejant tiesiogines išmokas su „žaliaisiais taškais“.
- Pasirašyti su PPO sutartį, reguliuojančią žemės ūkio veiklą, tik suderinus GIS intelektinės nuosavybės klausimus.
- Nutraukti pasiūlos kontrolę ir pakeisti atidėtos žemės reikalavimą į gamtos saugos priemones, kurios būtų integruotos į išmokų schemą.

Tiesioginės išmokos. J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé (2008) siūlo atsisakyti kompensacinio mokėjimo ir taikyti viešųjų gėrybių teikimo paskatos principą, atlyginant už papildomas prekes ir paslaugas. Autoriai taip pat siūlo atsisakyti istorinio išmokų pagrindimo ir taip pasiekti veiksmingesnį paskirstymą. Tyrėjų nuomone, būtina ištaisyti disbalansą, kuris atsiranda dėl netolygaus išmokų paskirstymo tarp sektorių ir ūkių. Taip pat siekiama padidinti priemonių, susijusių su aplinkosauga ir kaimo plėtra, efektyvumą. Siūlomi šie pagrindiniai tiesioginių išmokų reformos principai (Bureau, Mahé, 2008):

- orientacija į tikslą;
- diferenciacija;
- proporcingumas;
- suderinamumas;
- paprastumas ir stabilumas;
- laisvė sudarant sutartį ir prisiimant įsipareigojimus;
- atsakomybė.

Tyrėjai visiškai pakeičia tiesioginių išmokų sistemą, jas susiedami su viešųjų gėrybių teikimu. Jie išskiria trijų rūšių ūkininkavimą (1. kraštovaizdį tausojantis ūkininkavimas; 2. ūkininkavimas mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse; 3. pastangos išsaugoti ir gerinti didelės vertės gamtinius išteklius, esančius pažeidžiamose kaimo vietovėse ar regionuose) ir siūlo su jomis susijusias išmokas.

Bazinės ūkininkavimo išmokos (BŪI) skiriamos už turimą žemę (hektarų skaičių), kurioje ūkininkaujama tam tikromis sąlygomis. Jos mokamos visiems ūkiams, kurie įsipareigoja valdyti žemę ir išsaugoti kraštovaizdį. J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé (2008) nuomone, BŪI privalo turėti šiuos esminius bruožus:

- Atsiejimas nuo gamybos. BŪI atsietos nuo gamybos, tačiau susietos su paslaugų teikimu. Panaikinamos susietos išmokos už pasėlius ir gyvulius (gali būti išimčių).
- Kompleksinis paramos susiejimas. BŪI pagrįstos geros agrarinės žemės būklės ir aplinkos sąlygų išlaikymu, tobulinamas kontrolės mechanizmas.
- BŪI skirtos išsaugoti kaimo vietovių autentiškumą. Priemiesčiai, tankiai apgyvendintos poilsio vietos ir kaimo vietovės, kurių žemės kaina yra aukštesnė negu vidutinė, neatitinka šios kategorijos reikalavimų.
- BŪI sutartis yra tęstinė (5–10 m.), ji periodiškai peržiūrima, įtraukiant reikalingus pakeitimus.

Autorių nuomone, BŪI yra pajamų lygį stabilizuojanti parama, skatinanti ūkius atsižvelgti į gerąją ūkininkavimo praktiką, bet ji turėtų būti per pusę mažesnė nei dabartinės bendrosios išmokos.

Ūkininkavimo mažiau palankiose vietovėse išmokos. Autoriai siūlo mokėti didesnes išmokas už ūkininkavimą vietovėse su natūraliomis kliūtėmis (mažai apgyvendintos, kalnuotos, sausringos, atokios ir kt.). Svarbu, kad ši išmokų rūšis gali būti susieta su ūkininkavimo aktyvumu, gamyba ir aplinkos išsaugojimo paslaugomis. Tačiau atsižvelgiant į kompleksinio paramos susiejimo sąlygas, šiose vietovėse neturėtų būti intensyviai ūkininkaujama, priešingai nei BŪI remiamose vietovėse (Bureau, Mahé, 2008).

„Žaliųjų taškų“ išmokos ūkininkaujantiems aplinkosaugos požiūriu jautresnėse ir aukštos gamtinės vertės vietovėse (pvz., žaliosios zonos) skiriamos už papildomų aplinkos reikalavimų laikymąsi (Bureau, Mahé, 2008). Šios išmokos pagrįstos ne tik patirtomis išlaidomis ir ūkių gebėjimu išsaugoti aplinką, bet ir visuomenei teikiamų paslaugų nauda, o bendra išmoka vienam ūkiui neturėtų didinti ūkininkų ir kitų kaimo gyventojų pajamų skirtumų tame regione.

Be minėtų išmokų, siūloma taikyti *pasitraukimo į pensiją išmokas*, tačiau jos nesiejamos su teikiamomis paslaugomis. Tokios išmokos yra dabartinės BIS pakaitalas, skirtas labai mažų ūkių seniems ūkininkams, kurie negali pasiekti minimalaus efektyvumo nesustambinę ūkių. Ši priemonė skirta šalims, kuriose ūkių struktūra nepertvarkyta, o jų stambinimą riboja su žeme susietos išmokos, traktuojamos kaip pensijų pakaitalas (Bureau, Mahé, 2008).

Autorių nuomone, jų siūlomi pakeitimai padėtų veiksmingiau ir sąžiningiau skirstyti paramą, skatinti ūkininkus, kurių pajamos priklauso nuo rinkos ir ūkių veiklos efektyvumo. Be to, taikant BŪI, pagrįstą sutarčių sudarymu, bus pašalinti dabartinės BIS trūkumai.

Žemės ūkis, aplinka ir kaimo plėtra. Į atskirą grupę išskiriami trys tarpusavyje susiję elementai (Bureau, Mahé, 2008): žemės ūkis, aplinka ir kaimo plėtra. Didžioji dalis dabartinės BŽŪP priemonių, susijusių su aplinkosauga ir kaimo plėtra, finansuojama iš II ramsčio lėšų. Išsamiai išanalizavę šių priemonių problematiką, autoriai pasiūlė vykdomos politikos tobulinimo gaires (2.1 lentelė).

2.1 lentelė. Kaimo plėtros ir žemės ūkio poveikio aplinkai gerinimo gairės

Aplinka	Kaimo plėtra
<p><i>Žemės ūkio poveikio aplinkai gerinimo gairės:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mažinti priemonių skaičių ir susikoncentruoti ties svarbiausiomis aplinkosaugos problemomis. • Vengti dažnai keisti programą, nes duomenų rinkimas ir administravimas yra brangus. • Sutelkti dėmesį į prekių ir paslaugų teikimą, o ne keisti nusistovėjusią tvarką. • Nustatyti sertifikuotus, gamtai draugiškus gamybos būdus. <p><i>Tarša ir žala:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Apmokestinti taršą ir atnaujinti kontrolę. • Nustatyti ES taisykles, numatančias rinkliavas už tam tikrą taršos lygį, ir mokesčius už trąšas ir pesticidus, kurie naudojami minimaliam gamybos efektyvumui užtikrinti. • Peržiūrėti Nitratų direktyvą. 	<p><i>Kaimo plėtros gairės ir pasiūlymai:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Siekti, kad visi kaimo vietovių plėtra suinteresuoti asmenys dalyvautų kuriant ir vertinant nacionalinius kaimo plėtros planus. • Užtikrinti, kad fondų lėšos, surinktos iš medžioklės ir žvejybos, būtų naudojamos kartu su ES ir kaimo plėtros fondais. Taip norima skatinti ūkininkus tausoti išteklius ir darniai plėtoti politiką. • Užtikrinti, kad kaimo plėtra būtų orientuota į nepakankamai išsivysčiusias kaimo vietas. • Supaprastinti ES kaimo plėtros programas. • Įteisinti išteklių išsaugojimo priemonės, skirtas kaimo gyventojams, kurie neužsiima žemės ūkio veikla, arba sukurti alternatyvias aplinkos paslaugų programas, skirtas tik ūkininkams. • Apriboti jaunųjų ūkininkų rėmimą, jeigu jie ūkininkauja mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse arba žaliosiose zonose ir už tai jau gauna išmokas. • Siekiant padidinti pridėtinę vertę iš žemės ūkio veiklos, sukurti teises arba ekonomines kaimo vietovių rėmimo priemones, ypač skiriant dėmesį produkcijos kilmei. • Skatinti kaimyninių ūkių bendradarbiavimą perimant išteklių išsaugojimo ir gerinimo praktiką. Kurti specialias skatinimo programas, suteikiančias papildomą paramą ūkininkų, kaimo turizmo verslininkų ir kaimo vietovių lankytojų asociacijų bendradarbiavimui, vykdančias projektus didelės gamtinės vertės vietovėse. • Nustatyti taisykles, reguliuojančias žemės, už kurią mokamos subsidijos, naudojimą.

Šaltinis: parengta autorių pagal J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé (2008).

Žemės ūkis ir aplinka susiję dviem aspektais: viešųjų gėrybių teikimo galimybe bei rizika pakenkti aplinkai. Sutartinė išmokų paskirstymo schema turėtų užtikrinti viešųjų gėrybių kūrimą, o žalos visuomenei atveju atlyginti ją. Kompleksinis paramos susiejimas ir priemonės, padedančios remti neintensyvų ūkininkavimą, yra dviejų minėtų aspektų derinys.

Žemės ūkis negali būti vienintelė kaimo plėtros kryptis. Kaimo plėtra siejama su gyvybingų bendruomenių išsaugojimu kaimo vietovėse (t. y. bendruomenių, kurios gamina prekes ir teikia paslaugas bei palaiko priimtina socialinio gyvenimo lygį). Problemų gali atsirasti retai apgyvendintose teritorijose, kuriose paslaugos sunkiai

pasiekiamos ir ryški priklausomybė nuo žemės ūkio veiklos. Pagrindiniai ekonominiai sektoriai, palaikantys gyvybingas kaimo bendruomenes, yra žemės ūkis, miškininkystė ir pan.

Ypač daug dėmesio, aprašydami naujo modelio gaires, J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé (2008) skyrė BŽŪP biudžeto sudarymo ir paskirstymo klausimams. Autorių teigimu, ES įgyvendinamas subsidiarumo principas reikalauja decentralizacijos tuo atveju, kai problemos gali būti veiksmingiau išspręstos vietiniu lygmeniu, ir centralizacijos, kai kalbama apie pridėtinę vertę ES mastu. Sunkiausia skirstyti priemones pagal svarbą į nacionalines ir europines, nes tos pačios problemos gali būti vietinio ir globalaus pobūdžio.

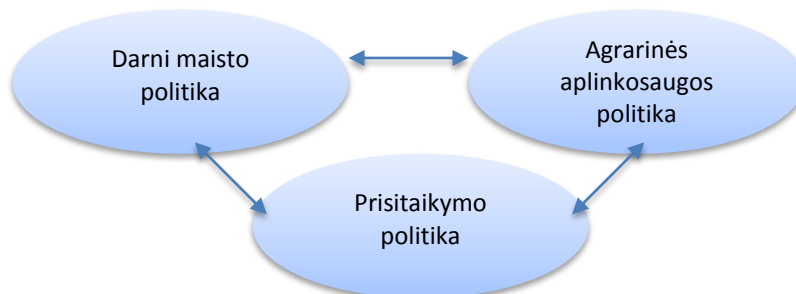
Kitas siūlomo modelio ypatumas – dalies biudžeto, skirto tiesioginėms išmokoms, bendras finansavimas (angl. *co-finance*). Nors autoriai šį principą vertina teigiamai, vertėtų prisiminti, kad šiandien taikomo II ramsčio finansavimas susilaukė daug kritikos dėl netinkamo įgyvendinimo.

2.2. P. Terwan ir bendraautorių maisto, agrarinės aplinkosaugos ir prisitaikymo politikos modelis

P. Terwan *et al.* (2008) teigia, kad taikoma dviejų ramsčių BŽŪP struktūra yra atgyvenusi ir neatitinka šiandienos žemės ūkio iššūkių. Tiesioginės išmokos turėtų būti ribojamos, nes jos mokamos nepriklausomai nuo rinkos sąlygų, o politikos sritys turėtų būti aiškios ir nuoseklios. Siūlomos tokios naujojo programavimo laikotarpio BŽŪP sritys (Terwan *et al.*, 2008):

1. Darni maisto politika (angl. *Sustainable Food Policy*).
2. Agrarinės aplinkosaugos politika (angl. *Rural Environment Policy*).
3. Prisitaikymo politika (angl. *Transition Policy*).

Tokia politikos priemonių struktūra (2.1 pav.) panaši į dabartinę BŽŪP, tačiau skiriasi šių sričių reguliavimo priemonės.



2.1 pav. Maisto, agrarinės aplinkosaugos ir prisitaikymo politikos modelis

Šaltinis: P. Terwan *et al.* (2008).

Darni maisto politika turi būti skirta ir paklausai, ir pasiūlai reguliuoti. Tačiau maisto politikos priemonės siūlomame modelyje turėtų būti nukreiptos į strateginį maisto tiekimo grandinės valdymą ir naudojamos tik tais atvejais, kai rinka nesugeba

užtikrinti norimo rezultato, pvz., garantuojant maisto saugumą krizės metu; stabilizuojant maisto produktų kainas; tiekiant sveiką maistą už prieinamą kainą; užtikrinant žemės ūkio produkcijos įvairovę; sprendžiant neturtingųjų apsirūpinimo maistu problemą; gerinant gyvulių laikymo sąlygas ir kt.

P. Terwan *et al.* (2008) siūlo vykdyti Europos darnią maisto politiką (2.2 lentelė), atsižvelgiant į šiuos tikslus:

- užtikrinti Europos gyventojams įvairaus saugaus ir sveiko maisto pasiūlą, kuri išliktų ir krizės atveju;
- užtikrinti stabilias sveiko maisto kainas, priimtinas mažas pajamas gaunantiems asmenims;
- užtikrinti sąžiningą rinkodarą, garantuojant vartotojui ne tik maisto kokybę, bet ir visos maisto tiekimo grandinės skaidrumą darnios plėtros sąlygomis;
- užtikrinti tinkamas gyvulių laikymo sąlygas visoje gamybos grandinėje (įskaitant transportavimą ir skerdimą);
- remti visuomenės apsirūpinimą maistu ir žemės ūkio produkcijos gamybą (ir perdirbimą) ekonomiškai silpnose šalyse, vengiant kainų dempingo, užtikrinant rinkos prieinamumą, palapsniui nutraukiant mokesčių didinimą ir prireikus teikiant paramą maistu.

Įgyvendinant šiuos tikslus, autoriai siūlo taikyti tris politikos instrumentus (Terwan *et al.*, 2008):

- nustatyti suderintus gamybos standartus;
- sukurti antikrizines priemones (kai rinkos sąlygomis negali būti užtikrintas tikslų pasiekimas). Tokie atvejai yra maisto trūkumas, susijęs su augančiomis dėl spekuliacijų kainomis, ir žemės ūkio produkcijos perteklius dėl kritusios kainos.
- teikti ilgalaikę paramą ūkininkaujantiems ypač vertingo kraštovaizdžio vietovėse.

P. Terwan *et al.* (2008) teigia, kad ėmus vykdyti darnią maisto politiką būtų:

- nutrauktos eksporto subsidijos (išskyrus laikiną pagalbą maistu);
- užtikrintas kainų stabilumas, pereinant nuo tradicinių intervencinių priemonių prie anticiklinių valdymo priemonių, susitarimais reguliuojančių pasiūlą pasaulio mastu;
- sustiprintas ES vaidmuo, nustatant ir suderinant gamybos standartus bei garantuojant gamybos skaidrumą;
- pratęstas laikinų (krizės atveju) pasiūlos valdymo priemonių taikymas;
- apribotas pajamų rėmimas ūkininkaujantiems vietovėse, kur veikla kelia grėsmę gamtai;

- padidinti importo muitų tarifai už produkciją, kuri pagaminta nesilaikant darnios gamybos principų.

2.2 lentelė. Darnios maisto politikos tikslai ir priemonės

Priemonės Tikslai	Strateginės atsargos	Strateginis gamybos pajėgumas	Gamybos standartai	Ženklinimas	Prekybos taisyklės	Eksporto ir importo apmokestinimas	Parama ūkininkaujantiems specifinėmis sąlygomis
Apsirūpinimas maistu	+	+			+	+	
Saugus ir sveikas maistas; laikymasis darnios gamybos principų			+	+	+		
Maisto įvairovė			+	+	+		
Gyvulių laikymo sąlygos			+	+	+		
Kainų stabilumas	+	+				+	
Ūkininkavimo rėmimas ekonomiškai silpnose šalyse		+				+	
Gamybos didinimas atokiuose regionuose		+		+			+

Šaltinis: P. Terwan *et al.* (2008).

Agrarinės aplinkosaugos politika turėtų būti nukreipta į gamtinių išteklių ir kraštovaizdžio išsaugojimą (2.3 lentelė), mažinant neigiamą ūkininkavimo poveikį aplinkai bei atlyginant už gamtą tausojantį ūkininkavimą, ypač kai prisidedama prie aplinkosaugos labiau, nei yra numatyta teisės aktuose. Ši, autorių siūloma, BŽŪP modelio sudedamoji dalis dar skirstoma į ES gamtinių išteklių politiką (angl. *EU Natural Resources Policy*) ir į ES kraštovaizdžio politiką (angl. *EU Landscape Policy*).

ES gamtinių išteklių politika turi įgyvendinti šiuos tikslus (Terwan *et al.*, 2008):

- išlaikyti ir gerinti gamtos išteklius (dirvožemį, vandenį, orą, spręsti klimato kaitos ir biologinės įvairovės problemas);
- skatinti pastangas, skirtas palaikyti dirvožemio derlingumą, valyti vandens telkinius ir mažinti oro taršą, saugoti kraštovaizdį ir biologinę įvairovę.

ES kraštovaizdžio politika turi įgyvendinti šiuos tikslus (Terwan *et al.* 2008):

- išlaikyti, valdyti ir plėtoti europinės svarbos kraštovaizdžių įvairovę;

- padaryti europinės svarbos kraštovaizdžius žinomus visuomenei.

Agrarinės aplinkosaugos politikos tikslams įgyvendinti turi būti naudojamas šis instrumentarijus (Terwan *et al.* 2008):

- teisinis reglamentavimas (suderintų gamybos standartų parengimas, norint išvengti neigiamo ūkininkavimo poveikio aplinkai; įsipareigojimai dėl tam tikrų gamtinių zonų ir europinės svarbos kraštovaizdžio išsaugojimo);
- neigiamų gamybos padarinių poveikio aplinkai apmokestinimas, ypač ekstensyvinant gamybą (atsižvelgiant į biologinę įvairovę ir kraštovaizdį);
- ilgalaikės išmokos, skiriamos už teigiamą ūkininkavimo įtaką aplinkai.

2.3 lentelė. Agrarinės aplinkosaugos politikos tikslai ir priemonės

Tikslai	Priemonės	Geroji patirtis	Vietovių žymėjimas	Ilgalaikės išmokos	Azoto mokesčiai
Mažinti neigiamą įtaką gamtai		+			+
Atlyginti už paslaugas ekosistemai:					
biologinės įvairovės			+	+	
kraštovaizdžio			+	+	
kultūrinio paveldo				+	
kitos paslaugos, viršijančios teisinius įsipareigojimus				+	
Remti gamybą gamtinę vertę turinčiose, bet jautriose vietovėse				+	

Šaltinis: P. Terwan *et al.* (2008).

Agrarinės aplinkosaugos politikos išmokos turėtų būti skiriamos ne tik ūkininkams, bet ir kitiems subjektams, kurie įgyvendina agrarinės aplinkosaugos reikalavimus. Autorių nuomone, išmokos turėtų būti atsietos nuo gamybos ir pagrįstos viešosiomis gėrybėmis. Siūloma skirti daugiau dėmesio europinės svarbos kraštovaizdžiams.

Be aplinkosaugos politikos elementų, BŽŪP modelyje turėtų būti numatytos tvaraus žemės ūkio, kaimo vystymosi (konkurencingumo ir sanglaudos) ir prisitaikymo prie ekonominių bei politinių pokyčių priemonės.

Šiandieninis kaimas susiduria su šiais iššūkiais: modernizacijos poreikiu, būtinybe prisitaikyti prie besikeičiančių klimato ir rinkos sąlygų. **Prisitaikymo politikos** priemonių paskirtis – padėti kaimo bendruomenėms ir žemės ūkiui prisitaikyti prie naujų sąlygų. P. Terwan *et al.* (2008) išskiria šias svarbiausias sritis:

- žemės ūkio ir ekologinės infrastruktūros prisitaikymą prie klimato pokyčių (pvz., šiltnamio efektą sukeliančių dujų mažinimas);
- žemės ūkio modernizavimą, siekiant pereiti nuo pasiūlos prie paklausa paremtos gamybos; rinkos skaidrumą;
- socialinės sanglaudos ir gyvenimo kaime kokybės gerinimą;

- ekologinių tinklų kūrimą ir išsaugojimą;
- ūkininkų prisitaikymą prie Vandens direktyvos (angl. *Water Framework Directive*) ir Dirvožemio direktyvos (angl. *Soil Framework Directive*) reikalavimų;
- gyvulių augintojų prisitaikymą prie nuolat griežtėjančių veterinarinių reikalavimų ir sveikatos apsaugos iššūkių (pvz., vaistams atsparios bakterijos ir virusai, paukščių gripas ar kitos pandemijos ir pan.);
- gyvulininkystės sektoriaus perėjimą prie aukštesnių gyvulių laikymo standartų.

Prisitaikymo politika turėtų būti vykdoma įgyvendinant laikinas ir vienkartinės tradicines priemones (Terwan *et al.*, 2008): parama, skirta investicijoms; laikinas pajamų rėmimas; ankstyvojo pasitraukimo iš žemės ūkio rėmimas; parama ūkininkams, keičiantiems ūkininkavimo vietą; ūkininkų mokymai.

Apibendrinant galima teigti, kad P. Terwan *et al.* (2008) siūlo pereiti nuo dviejų ramsčių prie trijų politinių sričių BŽŪP modelio. Siūlomame BŽŪP modelyje atsisakoma neveiksmingų paramos priemonių, likusios tobulinamos orientuojantis į tris sritis. Dabartinės BŽŪP I ramsčio priemonės finansuojamos ES biudžeto lėšomis, o II – ES ir nacionalinėmis lėšomis. P. Terwan *et al.* (2008) teigia, kad iš ES biudžeto galima būtų remti: apsirūpinimą maistu; priemones, skirtas suvienodinti gamybos standartus ir prekybos taisykles; priemones klimato kaitos problemoms spręsti; kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės išsaugojimą. Visi kiti tikslai ir priemonės (kaimo plėtra, nacionalinės svarbos biologinė įvairovė ir kraštovaizdis, kitos paslaugos, skirtos ekosistemai) turi būti remiami iš nacionalinio biudžeto. Taip pat siūloma ateityje sumažinti paramą iš ES biudžeto ir pereiti prie nacionalinio finansavimo.

2.3. V. Zahrnt dviejų ramsčių bendrosios žemės ūkio politikos modelis

V. Zahrnt (2009) teigia, kad ES taikoma dviejų ramsčių BŽŪP struktūra turi nemažai trūkumų. Abiejų ramsčių priemonės dažnai dubliuoja viena kitą ir neprideda prie pridėtinės vertės ES mastu kūrimo. Autoriaus nuomone, 100 proc. I ramsčio priemonių finansavimas yra nepagrįstas, nes prieštarauja ES lėšų paskirstymo principams. Todėl, formuojant naują BŽŪP modelį, V. Zahrnt (2009) siūlo radikalius pokyčius – ateityje atsisakyti subsidijų, susijusių su rinkos reguliavimo priemonėmis, ir tiesioginių išmokų, mokamų pagal BIS ir VIPS mokėjimo schemas.

V. Zahrnt (2009) siūlomą BŽŪP modelį taip pat sudarytų du ramsčiai: diskrecinis (angl. *Discretionary*) ir viešųjų gėrybių (angl. *Public Goods*). Autorius akcentuoja viešųjų gėrybių išskyrimą kaip esminį naujo BŽŪP modelio skirtumą ir siūlo palaipsniui nutraukti I ramsčio išmokų mokėjimą, išlaikant tik viešųjų gėrybių ramstį. Siūlomame BŽŪP modelyje nenustatomas apribojimas, skirstant I ir II ramsčių lėšas. Šalims narėms paliekama laisvė pasirinkti aktualias priemones vidinėms problemoms spręsti, neviršijant ES biudžeto. Toks modelis galėtų išspręsti ginčus dėl neveiksmingo kai kurių priemonių panaudojimo ir nukreipti dėmesį į produktyvią viešųjų gėrybių

kūrimo sritį. Kiekviena šalis galės skirti finansavimą veiksmingiausioms priemonėms, atsižvelgdama į strateginius prioritetus.

Diskrecinio ramsčio turinį sudarytų tos priemonės, kurios dabar laikomos mažiausiai veiksmingomis, t. y. palaikančios ūkininkų pajamų lygį ir gamybos apimtį. Šio ramsčio priemonės, autoriaus nuomone, galėtų būti susietos su įvairių ES šalių poreikiais remti ūkininkus, atsižvelgiant į ūkių struktūrą (paliekant teisę spręsti, kokio dydžio ūkius remti); sukurti naujas arba tęsti esamų tiesioginių išmokų schemų (VIPS ir BIS) paramos priemones; susieti išmokas su gamyba; skirti ūkio produktyvumo didinimo išmokas. Iš esmės tai būtų dabartinės BŽŪP I ramsčio priemonių tobulinimas po 2013 m.

Viešųjų gėrybių ramstis apimtų mažiau priemonių negu dabartinis BŽŪP II ramstis. Siūloma atsisakyti ūkio modernizavimo; paramos, kuria buvo piktnaudžiaujama; kaimo plėtros programų be aiškaus ryšio su žemės ūkiu; kitų išmokų, užtikrinančių tam tikrą pajamų lygį. Šios priemonės turėtų būti perkeltos iš viešųjų gėrybių ramsčio į kitas ES politikos sritis arba programas, kurios nėra susijusios su žemės ūkiu (Zahrnt, 2009).

V. Zahrnt (2009), nagrinėdamas naujo BŽŪP modelio lėšų vokų formavimo principus, siūlo atsisakyti istoriniu principu pagrįstų paskirstymo kriterijų. Formuojant diskrecinį ramstį, viešosios gėrybės nebūtų vertinamos, todėl, palyginti su dabartine sistema, lėšų paskirstymas iš esmės nepasikeistų. I ramsčio lėšos atitiktų 2013 m. skirtas lėšas. Tačiau kiekvienos šalies narės lėšų voko dydis būtų apskaičiuojamas pagal tos šalies žemės ūkio naudmenų plotą, atsižvelgiant į BVP vienam gyventojui. Galima tikėtis, kad ateityje I ramsčio biudžeto lėšų paskirstymas priklausys nuo derybų rezultatų ir lėšų paskirstymo principų. Kita vertus, didesnę iniciatyvą turėtų rodyti šalys, kurios finansiškai išloštų.

Dabartinės BŽŪP II ramsčio lėšų paskirstymo principai nėra aiškūs, kadangi jie remiasi regionų konvergencija, istoriniu išmokų paskirstymu ir labai priklauso nuo susiklosčiusios situacijos bei šalių poreikių. II ramsčio išmokos beveik atkartoja 2000–2006 m. lėšų paskirstymo tendencijas. V. Zahrnt (2009) siūlo keturis universalius kriterijus, nuo kurių priklausytų biudžeto paskirstymas: žemės ūkio naudmenų, miškų, *Natura 2000* teritorijų ir ekologinio ūkininkavimo plotų. Jo siūlomame BŽŪP modelyje biudžeto lėšų paskirstymo kriterijų parinkimas priklausytų nuo remiamų viešųjų gėrybių.

2.4. ARC bendrosios maisto, žemės ūkio ir kaimo politikos modelis

Artėjant į pabaigą 2007–2013 m. finansiniam laikotarpiui, Europos Komisija pradėjo diskusiją „Bendroji žemės ūkio politika po 2013 m. Jūsų nuomonė yra svarbi“. Savo nuomonę šiuo klausimu galėjo pareikšti visos suinteresuotos šalys. Atsiliepdamos į Europos Komisijos iniciatyvą, nevyriausybinės organizacijos parengė Žemės ūkio ir kaimo konvenciją (angl. *The Agricultural and Rural Convention* – ARC), kurioje įvairių šalių visuomenės atstovai išsakė savo požiūrį dėl naujosios ES Žemės ūkio ir kaimo politikos (Agricultural..., 2010).

ARC požiūris į šiuo metu vykdomą žemės ūkio politiką kritiškas. Siūloma iš esmės keisti dabartinės BŽŪP struktūros I ir II ramsčio turinį, kuriant naują 2014–2020 m. BŽŪP modelį. ARC (2010) diskusijos sudarė galimybę pasiūlyti BŽŪP ateities viziją, kuri pagrįsta:

- perėjimu nuo vyraujančio netvaraus, daug išteklių naudojančio pramoninio ūkininkavimo ir centralizuotos maisto pramonės prie darnaus ūkininkavimo ir įvairiapusiškesnės regioninės bei vietinės gamybos ir maisto perdirbimo modelio, palaikant glaudų ryšį tarp ūkininkų ir vartotojų bei skiriant didesnę dėmesį visuomenės sveikatai, aplinkosaugai ir gyvulių gerovei;
- kaimo vietovių ekonominiu atgimimu, besiremiančiu stipriomis bendruomenėmis, ištekliais, kurie sudaro galimybę užtikrinti veiksmingą teritorinę plėtrą, ir ES socialine, ekonomine bei teritorine sanglauda.

Siūloma išsaugoti dabartinės BŽŪP tikslus, tačiau manoma, kad tikslinga praplėsti juos papildomais, padėsiančiais įveikti šiuos iššūkius: apsirūpinimas maistu; sąžiningas elgesys su ūkininkais; maisto kokybė ir sveikata; žemės ūkio standartai; priemonės klimato pokyčių poveikiui mažinti; aplinkosauga; kaimo ekonomikos stiprinimas ir įvairinimas; kaimo bendruomenių rėmimas ir kt. (ARC, 2010).

ARC (2010) išskiria tris grupes esminių problemų, kurias turėtų išspręsti naujas modelis:

- darnus ūkininkavimas, tausojantis dirvožemį; vandens išteklių valdymo gerinimas; biologinės įvairovės, kraštovaizdžio, klimato išsaugojimas; gyvulių gerovės užtikrinimas;
- pakankamas visaverčio maisto kiekis, kuris turėtų būti siejamas su gamybos kokybe ir įvairove, sveikata, prekyba, parama ir supirkimo kainų kompensavimu;
- kaimo atgimimas ir jo sąsaja su struktūrine ir kitomis politikos sritimis.

Šios problemos nulėmė poreikį keisti BŽŪP pavadinimą į Bendrąją maisto, žemės ūkio ir kaimo politiką (BMŽŪKP). Toks pavadinimas išskiria svarbiausius rinkos dalyvius, t. y. žemės ūkio produkcijos vartotojus (tai leidžia kryptingai plėtoti politiką, vertinant jų lūkesčius ir lėšų paskirstymo teikiamą naudą); ūkininkus, kurie dėl savo veiklos poveikio aplinkai šiandien susiduria su tam tikrais apribojimais gamindami produkciją; neūkininkaujančius kaimo gyventojus. Nors apsirūpinimo maistu problema BŽŪP egzistuoja nuo 1957 m. Romos sutarties, šiandien ji vėl tapo labai aktuali, tik šiek tiek kitais aspektais (produkcijos įperkamumas ir globalus apsirūpinimas), todėl ją buvo nuspręsta įtraukti į siūlomos politikos pavadinimą.

Naujai politikai įgyvendinti siūloma naudoti du finansavimo šaltinius: Europos žemės ūkio fondą ir Europos kaimo fondą (2.4 lentelė).

2.4 lentelė. BMŽŪKP finansavimo fondų priemonės

Europos žemės ūkio fondas	Europos kaimo fondas
<p>Darnus (gamtai draugiškas) žemės ūkis:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aiškus darnaus ūkininkavimo standartų apibrėžimas. • Šių standartų teisinis susiejimas su gerąja patirtimi. • Naujas tiesioginių išmokų taikymo mechanizmas visiems ūkininkams (darnaus ūkininkavimo standartų taikymas; išmokų atsiejimas nuo istorinio laikotarpio; teisingo jų paskirstymo tarp ES ūkininkų užtikrinimas; proporcingai mažėjančios paramos taikymas: turėtų būti daugiau mokama smulkiems ir šeimos ūkiams, o stambių ūkių parama priklausytų nuo ūkyje įdarbintų žmonių skaičiaus). • Parama bendruomenėms, investuojančioms į žemės ūkio paskirties žemes; žemės savininkams, ūkininkams, nuomojantiems sklypus palankiomis sąlygomis, jei laikomasi darnaus ūkininkavimo standartų ir kt. • Parama ūkininkaujantiems atokiose vietovėse, kalnuose ir mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse. • Draudimas naudoti GMO žemės ūkyje ir kitose maisto tiekimo grandinės dalyse. • Parama pereinant prie ekologinio ūkininkavimo. <p>Tikslinės išmokos už aplinkosaugą ir viešąsias paslaugas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parama ūkininkams, gyvulių augintojams, miškininkams ir kooperatyvams, valdantiems žemes, kuriose gausi biologinė įvairovė ir kurios laikomos didelės gamtinės vertės žemėmis (angl. <i>High Nature Value</i>); šios paramos suderinimas su mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse rėmimu. • Aplinkosaugos išmokų mokėjimas, siekiant geriau apsaugoti gamtines vertybes (kraštovaizdžio ir kultūrinio paveldo išsaugojimas). • Išmokos ūkininkaujantiems Natura 2000 teritorijose. • Išmokos už anglies dvideginio išskyrimo mažinimą, pasiektą gerinant valdymą arba regeneraciją. • Parama didelės gamtinės vertės miškams išsaugoti. • Parama investicijoms, kuriomis siekiama prisidėti prie vandens išteklių valdymo ir klimato kaitos mažinimo. <p>Parama renovavimo darbų investicijoms (pievų atsėjimas, užtvankų renovavimas po potvynių, kt.).</p>	<p>Kaimo ekonomikos stiprinimo ir įvairinimo rėmimas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mikroįmonių, smulkiojo ir vidutinio verslo (steigimo ir veiklos vystymo) parama visiems ekonomikos sektoriams, teikiant kredito garantijas, užtikrinant galimybę naudotis konsultacine pagalba ir kt. • Parama ūkio perėmimui, įskaitant finansinę paramą pasitraukusiems iš ūkinės veiklos ir naujai įsikūrusiems ūkininkams; su kaimo bendruomenės interesais susijusios žemės ūkio veiklos rėmimas. • Ūkių modernizavimo parama, siekiant pereiti prie darnaus ūkininkavimo arba ūkių veiklos įvairovės. • Stiprinti ES miškininkystės svarbą, remiant miškų savininkų veiklą ir pridėtinę vertę kuriančias įmones, kurios kuria darbo vietas ir įvairina vietinę ekonomiką. • Parama investicijoms, skirtoms telekomunikacijų infrastruktūros kaimo vietovėse plėtrai. • Remti vietinių bendruomenių, žemės savininkų, įmonių iniciatyvas, skirtas taupyti energiją arba naudoti atsinaujinančius energijos šaltinius. • Remti kaimo turizmą, susijusį su aplinkosauga, paveldu ir kt. • Skatinti ir remti nacionalinių ir tarptautinių iniciatyvų, skirtų praktinių įgūdžių gerinimui, naudojant ikiprofesinius mokymus, stažuotes, konsultavimą ir kt. rengimą. <p>Regioninės ir vietinės maisto gamybos ir perdirbimo rėmimas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remti vietines ir regionines maisto tiekimo grandines kurimą ir stiprinimą (ūkininkų turgeliai, ūkių kooperatyvų parduotuvės ir kt.). Remti Europos gerosios patirties tinklą, skirtą regioninėms ir vietinėms maisto tiekimo grandinėms tobulinti. • Remti regioninius produktų ženklus ir ženklinimą. • Suteikti lengvatų mikroįmonėms, smulkiajam ir vidutiniam verslui (prisitaikymas prie higienos, skerdimo sąlygų ir kt. reikalavimų). • Pakeisti viešųjų pirkimų taisykles, palengvinant regioninio ir vietinio maisto supirkimą.

2.4 lentelė (tęsinys). BMŽŪKP finansavimo fondų priemonės

Europos žemės ūkio fondas	Europos kaimo fondas
<ul style="list-style-type: none"> • Apsirūpinimas maistu, prekyba ir parama: • Atnaujinti derybas dėl tarptautinių prekybos taisyklių (siekiant turėti apsirūpinimo maistu suverenitetą, t. y. ES žemės ūkio ir maisto politiką). • Išskirti ES žemės ūkį pasaulinėje prekyboje iš kitų šakų. • Patobulinti ES importo reguliavimą. • Skatinti baltyminių pašarų gamybą ES, užuot juos importavus. • Garantuoti darnią ES politikos plėtrą (nemokėti eksporto subsidijų ir užtikrinti, kad kitos paramos priemonės, tokios kaip tiesioginės išmokos, neremtų eksportuojamos produkcijos kainų mažinimo). • Teikti paramą besivystančių šalių ūkininkams, išsaugant arba plėtojant jų vietinę ūkininkavimo sistemą. • Maisto tiekimo grandinės valdymas: • Rinkos stebėsenos sistemos sukūrimas. • Ūkininkų bendradarbiavimas, kuriant rinkos stebėsenos sistemas (didinti ūkininkų derybinę galią ir užtikrinti jų greitesnį persiorientavimą kintant rinkos sąlygoms). • Intervencinių kainų sistemos pokyčiai. • Maisto kokybės, sveikos mitybos ir su tuo susijusios priemonės: • Visuomenės informavimo programos ES ir nacionaliniu mastu, skirtos informacijos apie maistą, mitybą, akcentuojant sveikatos, tinkamo gyvenimo būdo, atsakingo vartojimo, maisto atliekų mažinimo problemas, sklaidai. • Nacionalinės ir regioninės programos, skirtos formuoti vaikų žinias apie maistą, jo kilmę bei sąsają su sveikata. • Viešojo maitinimo ir maisto supirkimo reguliavimas, apimantis kokybiško, maistingo ir sveiko maisto įperkamo bei vartojimo sritis. • Griežtesnis viso maisto ženklavimo reguliavimas, kad vartotojai žinotų parduodamo maisto kilmę, gamybos būdą, apdorojimo sąlygas ir kt. • Rengti reklamos kampanijas, siekiant sumažinti maisto atliekų kiekį visose maisto tiekimo grandinės dalyse. • Ginti ūkininkų teises išsaugoti gyvulių selekcijos būdus, tęsti tradicijas, saugoti kultūrinį paveldą ir kt. 	<p>Kaimo bendruomenių, paslaugų ir infrastruktūros stiprinimas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remti veiklą, kuria siekiama sustiprinti žmogiškuosius išteklius kaimo vietovėse, ir kaimo bendruomenių kompetencijas dalyvauti vietos savivaldoje ir kaimo plėtros procesuose. • Remti kaimo infrastruktūrą ir paslaugų prieinamumą bei gerinimą. • Remti mažų miestų, kurie yra kaimo regionų socialinio, kultūrinio ir ekonominio gyvenimo centrai, paslaugų įvairovę ir kokybę. • Palaikyti bendruomenių socialinį gyvybingumą, remiant natūrinį arba pusiau natūrinį ūkininkavimą. • Mažinti skurdą kaime. <p>Tarpreregioninės partnerystės ir pilietinės visuomenės dalyvavimo rėmimas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Užtikrinti pakankamą finansavimą iš ES fondų visoms tarpreregioninėms partnerystėms kaimo vietovėse. • Remti kaimo bendruomenių ir jų interesams atstovaujančių organizacijų dalyvavimą, formuojant ir įgyvendinant vietos ir tarpreregioninės plėtros programas.

Šaltinis: parengta autorių pagal ARC (2010).

ARC (2010) siūlymas dėl dviejų fondų paremtas istoriškai susiklosčiusiu požiūriu į BŽŪP II ramstį. Iš pradžių kaimo plėtra buvo laikoma I ramsčio priedu, tačiau tai leido pernelyg didelę paramos dalį skirti ūkininkams remti ir stabdė Europoje gamtai draugiškų ūkininkavimo sistemų plėtrą, be to, dažnai buvo neatsižvelgiama į kaimo ekonomiką bei kaimo bendruomenių poreikius. BMŽŪKP modelyje siūloma atskirti kaimo plėtrą kaip atskirą autonominę politiką arba fondą, o ne traktuoti ją kaip BŽŪP II ramstį.

Tokia reforma sudarytų galimybę aiškiau atskirti paramą ūkininkams (kasmetinę ir ilgalaikę) bei kaimo gyventojams. Kaimo plėtros politika neturėtų būti susijusi su priemonėmis, skirtomis žemės ūkio stabilumui užtikrinti, orientuojantis į rinkos svyravimus.

2.5. J.-M. Boussard ir bendraautorių bendrosios žemės ūkio politikos modelis

J.-M. Boussard *et al.* (2010) išryškina dabartinės BŽŪP pranašumus ir trūkumus bei pateikia siūlymus dėl reformos kryptį. Autorių manymu, naujas BŽŪP modelis turėtų padėti įgyvendinti aiškesnius tikslus (Boussard *et al.*, 2010):

- užtikrinti saugų ir sveiką maistą visiems ES gyventojams, eliminuojant dempingą, ir prisidėti prie apsirūpinimo maistu problemos sprendimo visame pasaulyje;
- užtikrinti pajamas ūkininkams ir prieinamas kainas vartotojams;
- remti užimtumą žemės ūkyje ir saugoti kaimo vietovių aplinką, skatinti žemės ūkio ir maisto produktų kokybės gerinimą bei jų įvairovę, suderinti paklausos ir pasiūlos atitiktį bei riboti biudžeto išlaidas;
- skatinti tarptautinį bendradarbiavimą, remiant ekonomiškai silpnesnių šalių poreikį apsaugoti vietinę maisto gamybą, mažinti žemės ūkio produkcijos kainų svyravimus.

Įgyvendinant minėtus tikslus, siūloma peržiūrėti PPO reikalavimus ir pagerinti prekybos reguliavimą ir ūkininkų prisitaikymą prie rinkos poreikių. Parama turi būti teikiama, atsižvelgiant į žemės ūkio ir aplinkosaugos gerą patirtį.

J.-M. Boussard *et al.* (2010) siūlo remti ūkininkus, padedant valdyti riziką, susijusią su kainų svyravimu rinkoje. Negalima užtikrinti BŽŪP veiksmingo valdymo, atskiriant žemės ūkio produkcijos gamybą nuo viešųjų gėrybių kūrimo. Dėl šios priežasties siūloma atsisakyti modelio skirstymo į du ramsčius. Be to, siūloma remti visas BŽŪP priemones, susijusias su aplinkos tausojimu. Poveikis aplinkosaugai turėtų būti siejamas su produktų gamybos paramos programos įgyvendinimo rezultatais.

Siekiant užkirsti kelią kainų svyravimui ir palaikyti tam tikrą gamybos lygį, BŽŪP po 2013 m., tyrėjų nuomone, turėtų likti tokios priemonės, kaip privatus saugojimas, produkcijos apimties ir kainų reguliavimo mechanizmai. Daug dėmesio skiriama eksportuojamos žemės ūkio produkcijos kainų dempingui, kuris daro neigiamą poveikį

kitų šalių žemės ūkiui, ir netinkamai naudojamoms mokesčių mokėtojų lėšoms ūkininkams remti. J.-M. Boussard *et al.* (2010) siūlo palikti tam tikras išimtis kai kuriems produktams, norint išvengti neigiamų ilgalaikės orientacijos į eksportą padarinių. Siūloma atsisakyti struktūrinio prisitaikymo programų, kurios skatina priklausomybę nuo gaunamos paramos ir pakelia žemės kainą, todėl jas tikslinga pakeisti į sąžiningas ir lankstesnes paramos priemones.

Autorių nuomone, ateityje BŽŪP turi stiprinti draudimo mechanizmus. Tačiau tai nėra visų žemės ūkio problemų sprendimas, kuris galėtų pakeisti net valstybės paramą. Už kai kuriuos produktus galėtų būti mokamos klimato kaitos padarinių ir sveikatos draudimo išmokos.

J.-M. Boussard *et al.* (2010) taip pat pateikia savo požiūrį į biudžeto formavimą: siūloma suteikti daugiau lankstumo valdant BŽŪP biudžetą (ypač akcentuojami poreikių skirtumai ir poreikis reaguoti į krizes), peržiūrėti Europos konkurencijos įstatymą (angl. *European Competition Law*), o Europos Komisijai – pripažinti, kad atskiros ES žemės ūkio rinkos yra unikalios. Rinkos organizavimas turi padėti sutvarkyti įvairių žemės ūkio sektorių ekonomiką.

2.6. A. Jambor ir D. Harvey trijų ramsčių bendrosios žemės ūkio politikos modelis

A. Jambor ir D. Harvey (2010) siūlo formuoti BŽŪP modelį, kuris atitiktų socialinius ir politinius lūkesčius bei ekonomines sąlygas. Minėti trys aspektai gali būti apibūdinami sanglauda (angl. *coherence*), teisėtumu (angl. *legitimacy*) ir darnumu (angl. *sustainability*).

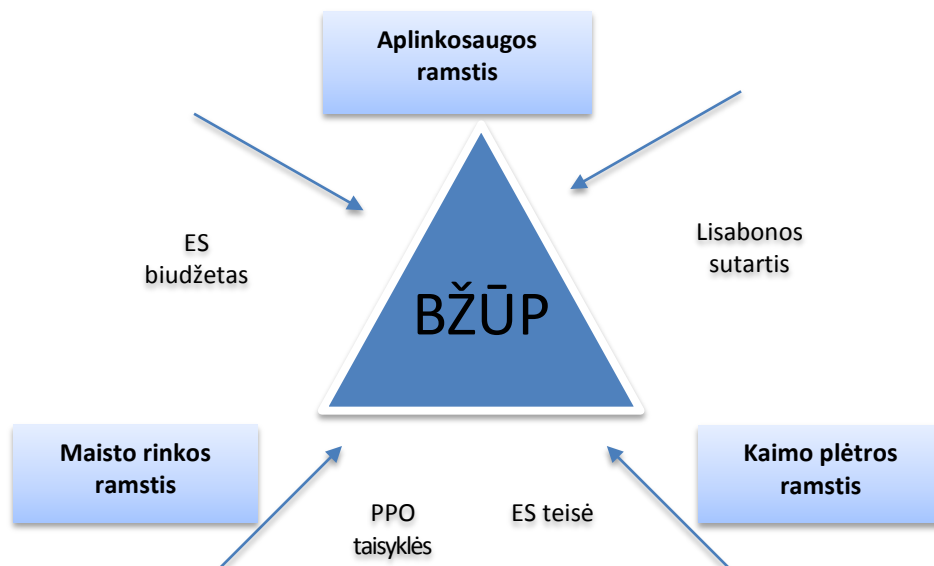
Mokslininkų nuomone, dabartinės dviejų ramsčių BŽŪP struktūros nepakanka, kad būtų užtikrintas darnus žemės ūkio ir kaimo vystymasis ateityje. Jie teigia, kad pati I ramsčio idėja, pagrįsta tiesioginių išmokų mokėjimu, neracionali ir nenuosekli, nes nėra jokio ekonominio pagrindo nuolat teikti paramą ūkininkams vien dėl to, kad jie yra ūkininkai. Išmokos gali būti pagrįstos, jeigu jos teikia naudą visuomenei. Be to, I ramstis nepakankamai pagrįstas dėl didelės išmokų įvairovės ir abejotinų paramos skirstymo kriterijų (Jambor, Harvey, 2010). Tačiau visuomenės susidomėjimas ir nerimas dėl apsirūpinimo maistu, maisto produktų saugos, žemės ūkio ir maisto tiekimo grandinių, klimato pokyčių ir kitų klausimų aiškiai rodo, kad ES BŽŪP yra būtina. Būtinumą reguliuoti žemės ūkio sektorių patvirtina periodiškai pasikartojantys maisto produktų kainų šuoliai, kurie nuolat primena apie žemės ūkio produkcijos rinkos nepastovumą. Modelio autoriai pabrėžia, kad reikia Europos maisto rinkos politikos (angl. *Food Market Policy*). Taigi BŽŪP turėtų atsirasti ir maisto rinkos ramstis, kuris sudarytų galimybę tobulinti egzistuojančius instrumentus, lengvinant konkurencingą, sveiką ir saugaus maisto tiekimą (Jambor, Harvey, 2010).

Kiti du svarbūs BŽŪP aspektai yra kaimo plėtra bei aplinkos tvarkymas ir žemės ūkio naudmenų naudojimas. Abi šios sritys yra susijusios ir bet koks jų reguliavimas daro įtaką tarpregioninei konkurencijai. A. Jambor ir D. Harvey (2010) nuomone, šios sritys apima skirtingas problemas, todėl turi būti kuriami atskiri finansiniai fondai.

Apibendrinami mokslininkai teigia, kad BŽŪP priemonės gali būti grupuojamos į tris BŽŪP ramsčius (2.2 pav.):

- maisto rinka;
- kaimo plėtra;
- aplinkosauga.

Mokslininkai atkreipia dėmesį, kad tokia politika vykdoma jau daugiau nei 10 m. Be to, jie pabrėžia, kad aplinkosaugos ramstis turėtų būti prijungtas prie BŽŪP, o dabartinis I ramstis turėtų būti pakeistas maisto rinkos ramsčiu, kuris atskleistų sprendžiamos problemos esmę. Siūlomame 2014–2020 m. BŽŪP modelyje pabrėžiamas darnumo aspektas: maisto rinkos ramstis daugiausia susijęs su ekonomine aplinka, kaimo plėtros ramstis – su socialine, o aplinkosaugos ramstis – su gamtine aplinka.



2.2 pav. A. Jambor ir D. Harvey trijų ramsčių BŽŪP modelis

Šaltinis: A. Jambor ir D. Harvey (2010).

Trijų ramsčių BŽŪP modelis sudarytas, atsižvelgus į keturis pagrindinius veiksniai: ES biudžetą, PPO taisykles, ES teisinį reglamentavimą, Lisabonos sutartį. Šie vidiniai ir išoriniai veiksniai sudaro pagrindą, kuriuo remiantis bus kuriamas naujas BŽŪP modelis.

Mokslininkai siūlo panaudoti trijų ramsčių koncepciją ir, atsižvelgiant į ekonominę, socialinę ir gamtinę aplinką, nustatyti politinius prioritetus. Tai sudarytų galimybę palyginti įvairių priemonių poveikį skirtingiems regionams ir šalims bei taikant vieną arba kitą alternatyvų scenarijų išryškinti skirtumus tarp ES šalių. Siūlomo principo taikymas leistų numatyti įvairių politinių veiksmų padarinius ir parinkti optimalų BŽŪP plėtros variantą, kuris padėtų siekti užsibrėžtų tikslų. Žemės ūkio produkciją (maisto rinkos ramstis), žemės ūkio naudmenas (aplinkosaugos ramstis) ir užimtumą žemės ūkyje (kaimo plėtros ramstis) A. Jambor ir D. Harvey

(2010) laiko labai paprastais pasirinktos politikos rezultatų matavimo indikatoriais. Autorių siūlomas palyginimas, paremtas minėtais trimis kriterijais, kurie yra taikomi skirtingiems ramsčiams, aiškiai parodytų ES šalių išsivystymo lygio skirtumus. Nors parinkti rodikliai iš dalies iškraipo ramsčių prasmę (pvz., kaimo plėtros ramstis negali būti susijęs vien tik su užimtumu žemės ūkyje), pati idėja galėtų būti sėkmingai įgyvendinta, taikant kompleksinius vertinimo kriterijus, kurie padėtų įvertinti atskirų ramsčių priemonių pažangą.

2.7. Bendrosios žemės ūkio politikos modelių lyginamoji analizė

Studijoje pateiktos kelios BŽŪP modelių po 2013 m. alternatyvos (2.5 lentelė): A. Jambor ir D. Harvey (2010) nurodo tik bendrą būsimo modelio koncepciją, J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé (2008), J.-M. Boussard *et al.* (2010) akcentuoja dabartinio BŽŪP modelio trūkumus ir siūlo kai kurių problemų sprendimo gaires; P. Terwan *et al.* (2008), V. Zahrnt (2009), ARC (2010) pateikia išsamiai aprašytą naują BŽŪP modelį su aiškiais tikslais ir priemonėmis.

2.5 lentelė. Įvairių autorių siūlomi BŽŪP modeliai

Modeliai	Sudedamosios dalys	Sudedamųjų dalių turinys
Dabartinė BŽŪP	I ramstis	<i>Tiesioginės išmokos.</i> <i>Rinkos reguliavimo priemonės.</i>
	II ramstis	<i>1 kryptis:</i> žemės ūkio ir miškininkystės sektoriaus konkurencingumo didinimas. <i>2 kryptis:</i> aplinkos ir kraštovaizdžio gerinimas. <i>3 kryptis:</i> gyvenimo kokybė kaimo vietovėse ir kaimo ekonomikos įvairinimas. <i>4 kryptis:</i> LEADER (vietinio lygmens valdymo naujovių diegimas).
J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé BŽŪP modelis	Rinkos reguliavimo priemonių grupė	Išskiriamos pagrindinės <i>rizikos rūšys</i> , su kuriomis susiduria ūkininkai. Siūlomos <i>jų valdymo tobulinimo gairės</i> .
	Tiesioginių išmokų priemonių grupė	<i>Tiesioginių išmokų reforma</i> , išskiriant trijų lygių išmokas (susietas su viešosiomis paslaugomis). Pasitraukimo į pensiją išmokos.
	Žemės ūkio, aplinkos ir kaimo plėtros priemonių grupė	Dabartinės BŽŪP II ramsčio priemonių tobulinimas. Akcentuojamas <i>žemės ūkio poveikis aplinkai ir gyvybingos kaimo bendruomenės išsaugojimo svarba</i> .
V. Zahrnt dviejų ramsčių BŽŪP modelis	Diskrecinis ramstis	Dabartinės I ramsčio priemonės, skirtos <i>palaikyti ūkininkų pajamas ir gamybą</i> . Siūloma ateityje atsisakyti rinkos intervencinių priemonių ir su jomis susijusių subsidijų, tiesioginių išmokų pagal BIS ir VIPS. Perspektyvoje planuojamas šio ramsčio naikinimas.
	Viešųjų gėrybių ramstis	Priemonės, susijusios su <i>viešųjų gėrybių kūrimu žemės ūkyje</i> . Ramstis yra siauresnis negu dabartinės BŽŪP II ramstis (netaikomos ūkio modernizavimo priemonės; tokios viešųjų gėrybių kūrimo paramos priemonės, kuriomis buvo piktnaudžiaujama; kaimo plėtros programos, nesusijusios su žemės ūkiu; kitos išmokos, skirtos pajamų lygiui užtikrinti).

2.5 lentelė (tęsinys). Įvairių autorių siūlomi BŽŪP modeliai

Modeliai	Sudedamosios dalys	Sudedamųjų dalių turinys
P. Terwan ir bendraautorių maisto, agrarinės aplinkosaugos ir prisitaikymo politikos modelis	Darni maisto politika	<i>Maisto grandinės valdymas</i> , naudotinas tais atvejais, kai rinka nesugeba užtikrinti norimo rezultato. Siūlomos priemonės: strateginės atsargos, strateginis gamybos pajėgumas, prekybos taisyklės, eksporto ir importo apmokestinimas, parama ūkininkaujantiems specifinėmis sąlygomis.
	Agrarinės aplinkosaugos politika	<i>Gamtos išteklių ir vertingo kraštovaizdžio išsaugojimas</i> , mažinant neigiamą ūkininkavimo poveikį aplinkai (siejant išmokas su aplinkosauga). Siūlomos priemonės: geroji patirtis, vietovių žymėjimas, ilgalaikės išmokos, azoto mokesčiai.
	Prisitaikymo politika	Kaimo ir žemės ūkio bendruomenių <i>prisitaikymas prie naujų sąlygų</i> (pvz., parama investicijoms, ankstyvam išėjimui į pensiją, mokymui, laikinas pajamų rėmimas ir kt.).
ARC bendrosios maisto, žemės ūkio ir kaimo politikos modelis	Žemės ūkio ir maisto sistemos pakeitimo politika (Europos žemės ūkio fondas)	Priemonės, skirtos <i>žemės ūkio produkcijos vartotojams ir gamintojams</i> (darnus žemės ūkis; tikslinės išmokos už aplinkosaugą ir viešąsias gėrybes; priemonės, susijusios su apsirūpinimu maistu ir prekyba; maisto tiekimo grandinės valdymas; maisto kokybės, sveikos mitybos ir susijusių priemonių rėmimas).
	Ekonominio, socialinio ir aplinkosauginio atgimimo kaimo vietovėse politika (Europos kaimo fondas)	Priemonės, skirtos <i>neūkininkaujantiems kaimo gyventojams</i> (kaimo ekonomikos stiprinimo ir įvairinimo, regioninės ir vietinės maisto gamybos ir perdirbimo, kaimo bendruomenių, paslaugų ir infrastruktūros stiprinimo, tarpregioninės partnerystės ir pilietinių iniciatyvų rėmimas).
J.-M. Boussard ir bendraautorių BŽŪP modelis	Vienas ramstis	Siūloma taikyti <i>subalansuotą svarbiausių tikslų rėmimą</i> . Siūloma taikyti priemones, kurios tenkins ES poreikius, o ne PPO reikalavimus. Priemonių turinys nedaug skiriasi nuo dabartinio BŽŪP modelio, tačiau siūlomi pokyčiai, atsižvelgiant į aktualias problemas. Autoriai panaudoja JAV žemės ūkyje taikomas priemones.
A. Jambor ir D. Harvey trijų ramsčių BŽŪP modelis	Maisto rinkos ramstis	<i>Ekonominis aspektas</i> . Dabartinės BŽŪP I ramsčio modifikavimas, siekiant kryptingai įgyvendinti darnios ekonomikos tikslą – užtikrinti gyventojų apsirūpinimą maistu. Autoriai siūlo reformuoti I ramsčio priemones, nes jos neleidžia efektyviai pasiekti užsibrėžtų tikslų (nutraukti tiesioginių išmokų mokėjimą).
	Kaimo plėtros ramstis	<i>Socialinis aspektas</i> . Autoriai akcentuoja, kad šio ramsčio priemonės turi būti labiau siejamos su rezultatais, tačiau nepateikia jokių aiškių priemonių, argumentuodami tuo, kad trūksta tyrimų joms parinkti.
	Aplinkosaugos ramstis	<i>Gamtinės aplinkos aspektas</i> . Autoriai akcentuoja, kad šio ramsčio priemonės turi būti labiau siejamos su rezultatais, tačiau nepateikia jokių aiškių priemonių, argumentuodami tuo, kad trūksta tyrimų joms parinkti.

Šaltinis: parengta autorių.

Nors visi autoriai sutinka, kad dabartinės BŽŪP struktūra turėtų būti keičiama, jie skirtingai mato BŽŪP po 2013 m. ir siūlo nuo vienos iki trijų būsimo modelio

sudedamųjų dalių (dabartinę BŽŪP struktūrą sudaro 2 sudedamosios dalys – I ir II ramsčiai). Tokia atraminių modelio elementų įvairovė yra logiškai pagrįsta: pavyzdžiui, J.-M. Boussard *et al.* (2010) dabartinio dviejų ramsčių BŽŪP modelio reorganizavimą į vieno ramsčio modelį grindžia tuo, kad nagrinėjamos BŽŪP I ir II ramsčių problemos yra tarpusavyje susijusios ir išsprendus vienos krypties problemas galima pakenkti kitai kryptčiai, todėl nesuderintas dviejų atskirų ramsčių finansavimas gali pakenkti I arba II ramsčio tikslams. A. Jambor, D. Harvey (2010) ir P. Terwan *et al.* (2008) savo modelių sudedamųjų dalių pavadinimus sieja su svarbiausiomis BŽŪP sritimis. V. Zahrt (2009), ARC (2010) taip pat koreguoja dviejų ramsčių pavadinimus, siekdami atskleisti jų turinį. J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé (2008) keičia dabartinį dviejų ramsčių modelį į atskirų priemonių grupes.

Apibendrinant aptartus modelius, galima išskirti keturias svarbiausias BŽŪP kryptis: žemės ūkio produkcijos vartotojai, gamintojai (ūkininkai), kaimo bendruomenės ir aplinkosauga (2.6 lentelė). Dabartinė BŽŪP į tikslus formaliai įtraukia vartotojo poreikius, tačiau praktikoje šie tikslai neįgyvendinami (ne visose šalyse pavyksta apsaugoti vartotoją nuo staigių žemės ūkio produkcijos kainų šuolių, ypač naujosiose narėse, kuriose maisto sektoriaus koncentracija didelė, o konkurencija maža; vartotojas dažnai netinkamai informuojamas apie svarbiausius maisto saugumo ir kokybės aspektus ir kt.). Mokslininkai pabrėžia, kad dabartinė BŽŪP dažniausiai susijusi su ūkininkų poreikių tenkinimu, o nauda visuomenei beveik neakcentuojama (ypač ES mastu).

2.6 lentelė. BŽŪP modelių orientacijos kryptys

Modeliai	Vartotojai	Ūkininkai	Kaimo bendruomenės	Aplinkosauga
Dabartinė BŽŪP		+	+	+
J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé BŽŪP modelis	+	+	+	+
P. Terwan ir bendraautorių maisto, agrarinės aplinkosaugos ir prisitaikymo politikos modelis	+	+		+
V. Zahrt dviejų ramsčių BŽŪP modelis		+/-*		+
ARC bendrosios maisto, žemės ūkio ir kaimo politikos modelis	+	+	+	+
J.-M. Boussard ir bendraautorių BŽŪP modelis	+	+		+
A. Jambor ir D. Harvey trijų ramsčių BŽŪP modelis	+		+	+

* Laipsniškas priemonės nutraukimas.

Šaltinis: parengta autorių.

J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé (2008) siūlo naujus BŽŪP tikslus, orientuotus į vartotojo poreikius, tačiau analizuojant I ramsčio problematiką, daugiausia dėmesio skiriama ūkininkų paramai. Išskirtinis jų modelio bruožas – tiesioginės paramos siejimas su poveikiu aplinkai. II ramstyje išlieka aplinkos ir kaimo plėtros rėmimo priemonės. Autoriai akcentuoja kaimo bendruomenės poreikius, pabrėždami, kad žemės ūkio politika neturi apsiriboti tik ūkininkų interesais.

P. Terwan *et al.* (2008) suskirsto būsimą BŽŪP į tris sritis, kurios iš esmės rodo modelio kryptingumą. Toks požiūris leidžia užpildyti dabartinės BŽŪP spragas. Autoriai siūlo visas BŽŪP priemones finansuoti iš vieno ES Maisto ir agrarinės aplinkosaugos fondo. Jie argumentuoja paramos ūkininkams poreikį tuo, kad rinka nesugeba išspręsti specifinių žemės ūkio sektoriaus problemų. Daug dėmesio siūlomame modelyje skiriama būtent vartotojų poreikiams tenkinti, pabrėžiant visuomenės apsirūpinimo maistu problemą bei sveiko ir kokybiško maisto tiekimą. Agrarinės aplinkosaugos politika detalizuoja kaimo aplinkosaugos priemones, modifikuojant dabartinės BŽŪP II ramstį ir taikant daugiausiai 2 krypties priemones. Autoriai savo modelyje apsiriboja ūkininkų interesais. Toks kaimo gyventojų poreikių ignoravimas ir dabartinio II ramsčio priemonių, skirtų kaimo ekonomikai plėtoti, panaikinimas (neperkeliant į kitas programas) stabdytų įgyvendinti naujos „Europa 2020“ strategijos tikslus. Dar vienas šio modelio išskirtinumas – siūloma prisitaikymo politika, kuri padėtų ūkininkams, kaimo gyventojams ir žemės ūkio produkcijos vartotojams prisitaikyti prie pokyčių pereinamuoju laikotarpiu. Ši politika numato taikyti priemones ribotą laikotarpį, kol bus išspręstos atsiradusios problemos. Dauguma laikinų priemonių yra susietos su BŽŪP iššūkiais (pvz., klimato kaita, griežtėjantys veterinariniai ir sveikatos apsaugos reikalavimai ir kt.).

Išskirtinę būsimos BŽŪP viziją turi V. Zahrnt (2009). Autorius teigia, kad priemonės, skirtos remti ūkininkų pajamas ir žemės ūkio produkcijos gamybą, yra neveiksmingos, todėl reikėtų palaipsniui jų atsisakyti. Taigi BŽŪP ateityje sudarytų tik vienas ramstis, skirtas viešosioms gėrybėms. Autorius akcentuoja, kad kaimo plėtra, kaip galima viešųjų gėrybių ramsčio sudėtinė dalis, yra nepagrįsta ir siūlo visas kaimo plėtros priemones, nesusijusias su žemės ūkiu, perkelti į kitas ES politikos sritis. Išskirti apsirūpinimo maistu tikslą ES lygiu V. Zahrnt (2009) laiko nepagrįstu, nes ES gyventojai pajėgūs pirkti ir importuotą maistą (tuo atveju, jeigu vietiniai ūkininkai jo nepagamintų pakankamai). Toks BŽŪP modelis sudarytų galimybę gerokai sumažinti biudžeto lėšų poreikį, tačiau autorius dėmesį koncentruoja tik į vieną BŽŪP sritį, visiškai ignoruodamas aktualias ES problemas (pvz., ūkininkų pajamų užtikrinimą, kaimo gyventojų poreikių rėmimą ir kt.). Akivaizdu, kad įgyvendinti šią reformą būtų labai sunku, nes ji sukeltų didelį dabartinių paramos gavėjų pasipriešinimą.

ARC (2010) Bendrosios maisto, žemės ūkio ir kaimo politikos modelis apima visas keturias sprendžiamų problemų sritis. Autoriai siūlo daug priemonių, kurios sudarytų galimybę orientuoti dabartinę BŽŪP į vartotoją ir leistų užtikrinti veiksmingesnį mokesčių mokėtojų lėšų paskirstymą. Siūloma peržiūrėti paramos skyrimo ūkininkams taisyklės ir daug dėmesio skirti kaimo bendruomenei ir ekonominiam kaimo gyvybingumui remti.

J.-M. Boussard *et al.* (2010) iškelia žemės ūkio produkcijos vartotojų poreikius ir pažymi, kad norint pasiekti užsibrėžtų tikslų, reikia reformuoti dabartinę BŽŪP. Autoriai siūlo mažinti biudžetą, pereinant prie mažiau kainuojančių priemonių (pvz., maisto atsargų valdymas mokesčių mokėtojams kainuoja mažiau negu žemės ūkio produkcijos kainų arba ūkininkų pajamų svyravimo korekcijos; tiesiogines išmokas keisti rizikos draudimu). Daug dėmesio skiriama viešosioms gėrybėms, kurių rėmimas turėtų būti integruotas į kaimo plėtros programas.

A. Jambor ir D. Harvey (2010) pabrėžia, kad ūkininkus remti tikslinga tik tada, kai tai duoda naudos žemės ūkio produkcijos vartotojams, todėl reikia keisti dabartinį požiūrį į paramą, pereinant nuo ūkininkų prie vartotojų poreikių tenkinimo paradigmos. Kaimo bendruomenės turėtų būti remiamos pagal kaimo plėtros ramsčio priemones, o pabrėžiant aplinkosaugos problemų aktualumą būtina išskirti aplinkosaugos ramstį.

Opi problema yra ir BŽŪP finansavimas. Išanalizavus studijoje pateiktus modelius, išryškėja probleminės sritys, kurios reikalauja bendro sutarimo ES mastu. Viena jų – programų finansavimo šaltinis. P. Terwan *et al.* (2008) teigia, kad daugiausia diskusijų kyla dėl ES šalių skirtingų požiūrių. Šalys nori sumažinti savo indėlį į ES biudžetą, bet savo vidines problemas nori spręsti, naudodamos jo lėšas.

Dabartinė BŽŪP numato 100 proc. I ramsčio priemonių finansavimą iš ES biudžeto, o II ramstis finansuojamas ir iš ES, ir iš nacionalinių biudžetų. Dalis autorių kritikuoja dabartinį I ramstį dėl jo neefektyvumo ir siūlo taikyti dalinį finansavimą (Bureau, Mahé, 2008; Zahrnt, 2009), teigdami, kad tai priverstų susimąstyti apie geresnį lėšų panaudojimą.

Daug kritikos susilaukė ir lėšų paskirstymas ES ir šalies mastu. Kritikuojamas nevienodas paskirstymas tarp senųjų ir naujųjų ES narių, išmokų skyrimo kriterijų ribotumas, neveiksmingų priemonių rėmimas, netolygus išmokų paskirstymas ūkiams ir kt. Modelių autoriai pateikia siūlymus, kaip turėtų būti sprendžiamos šios problemos, pvz., didesnė sprendimų priėmimo laisvė nacionaliniu lygiu, neveiksmingų priemonių atsisakymas ir pan. Tačiau siūlomų sprendimų įgyvendinimo galimybės turėtų būti vertinamos atsargiai, atsižvelgiant į išlaidų ir naudos aspektus bei pasirenkant optimalią alternatyvą.

Apibendrinant antroje dalyje atliktos analizės rezultatus galima teigti, kad BŽŪP ateitis – neapibrėžtas, daugelio autorių skirtingai vertinamas, tačiau labai aktualus klausimas. Pateikti modeliai rodo požiūrių į dabartinės BŽŪP tobulinimą įvairovę. Skiriasi ne tik siūlomų modelių struktūra, bet ir pats požiūris į BŽŪP turinį po 2013 m.

3. JUNGTINIŲ AMERIKOS VALSTIJŲ ŽEMĖS ŪKIO POLITIKA

Istoriškai ES ir JAV žemės ūkyje ir kaime buvo sprendžiamos panašios problemos, neretai BŽŪP taikė sėkmingą, laiko patikrintą JAV patirtį. Todėl rengiant siūlymus dėl BŽŪP tobulinimo tikslinga aptarti JAV žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos strateginius tikslus ir jos priemonių ypatumus.

ES nuo 2014 m. prasideda naujas BŽŪP laikotarpis. Studijoje atlikta įvairių autorių siūlomų BŽŪP modelių lyginamoji analizė parodė, kad šio laikotarpio politikos tikslai turi būti peržiūrėti, o nauja politika turi įveikti senas problemas ir naujus iššūkius. 2014–2020 m. BŽŪP tikslai ir pagrindinės nuostatos dėl reformos yra išdėstyti Europos Komisijos komunikate Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui, Regionų komitetui „Link 2020 m. bendrosios žemės ūkio politikos: reaguojant į maisto, gamtos išteklių ir teritorinius iššūkius“ (European Commission, 2010a). ES BŽŪP po 2013 m. bus orientuota į tris pagrindinius tikslus (3.1 lentelė):

1 tikslas. Gyvybingos maisto produktų grandinės išsaugojimas.

2 tikslas. Tausus gamtos išteklių valdymas ir klimato politika.

3 tikslas. Darnus teritorinis vystymasis.

JAV žemės ūkio politika skirta žemės ūkio konkurencingumui didinti ir darniam kaimo vystymuisi užtikrinti. 2010–2015 m. strategijos tikslai yra (USDA, 2010):

1 tikslas. Prisidėti prie kaimo bendruomenių gerovės kūrimo, kad jos galėtų pačios apsirūpinti, būtų nuolat gyvybingos ir ekonomiškai klestinčios.

2 tikslas. Užtikrinti nacionalinių miškų ir dirbamos žemės išsaugojimą, atsinaujinimą ir didesnę atsparumą klimato pokyčiams, vandens atsargų tausojimą.

3 tikslas. Remti žemės ūkio produkcijos ir biotechnologijų eksportą, įgyvendinant apsirūpinimo maistu tikslą.

4 tikslas. Užtikrinti, kad Amerikos vaikai turėtų galimybę gauti saugų ir visavertį maistą.

Šiems 2010–2015 m. laikotarpio strateginiams tikslams pasiekti iškelta 14 uždavinių (3.1 lentelė). Galima teigti, kad 2010–2015 m. strategijoje keliamos problemos yra aktualios ir ES – apsirūpinimas maistu, ūkininkų konkurencingumas, gamtos išteklių išsaugojimas, prisitaikymas prie klimato kaitos padarinių, kaimo gyvybingumas.

3.1 lentelė. JAV ir ES žemės ūkio politikos strateginiai tikslai

2010–2015 m. strateginio plano tikslai (JAV)		
<p>1 tikslas</p> <p>Kaimo gerovės stiprinimas:</p> <p>1 ramstis: didinti plačiajuosčio ryšio technologijų pasiekiamumą.</p> <p>2 ramstis: sudaryti palankias sąlygas nuolatiniam atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimui ir plėtrai.</p> <p>3 ramstis: plėtoti ir remti regionines maisto sistemas.</p> <p>4 ramstis: vystyti rinkas, išsaugojančias ekosistemas ir mažinančias klimato pokyčius.</p> <p>5 ramstis: kurti ir išsaugoti „žaliąsias“ darbo vietas bei ekonominę naudą, vykdant gamtos išteklių ir rekreacijos programas.</p> <p>Klestinčių bendruomenių kūrimas</p> <p>Gerinti gyvenimo kokybę kaime.</p> <p>Tvaraus ir konkurencingo žemės ūkio rėmimas:</p> <p>Užtikrinti finansiškai darnų ir konkurencingą žemės ūkį.</p> <p>Palengvinti priėjimą prie tarptautinių rinkų.</p> <p>Remti naujų vietinių rinkų plėtrą.</p> <p>Garantuoti ūkiams finansinį saugumą.</p> <p>Sustiprinti nacionalinės žemės ūkio sistemos pamatus (žinios ir jų sklaida).</p>	<p>2 tikslas</p> <p>Atkurti ir išsaugoti šalies miškus, pievas ir ūkius.</p> <p>Skatinti iniciatyvas, skirtas sumažinti neigiamą klimato kaitos poveikį ir prisitaikyti prie pokyčių.</p> <p>Saugoti ir tausoti Amerikos vandens atsargas.</p> <p>Valdyti gaisrų riziką vietovėse, kur jie turi didelę įtaką ekosistemų pusiausvyrai.</p>	
<p>3 tikslas</p> <p>Garantuoti, kad JAV žemės ūkis stipriau prisidėtų prie globalaus apsirūpinimo maistu.</p> <p>Garantuoti Amerikai galimybę kurti, tobulinti ir prekiauti žemės ūkio produkcija, gauta naudojant naujas technologijas.</p> <p>Remti darnią žemės ūkio produktų gamybą šalyse, kurios negali apsirūpinti maistu.</p>	<p>4 tikslas</p> <p>Padidinti visaverčių žemės ūkio produktų prieinamumą.</p> <p>Skatinti sveiką mitybą ir fizinį aktyvumą.</p> <p>Rūpintis visuomenės sveikata, garantuojant saugų maistą.</p> <p>Užtikrinti žemės ūkio gerovę, mažinant ligų ir kenkėjų pavojų, siekiant užtikrinti priėjimą prie saugaus, visaverčio ir gausaus maisto.</p>	
2014–2020 m. BŽŪP tikslai (ES)		
<p>1 tikslas</p> <p>Remti ūkių pajamas ir mažinti jų svyravimus, nes kainų ir pajamų nepastovumas, taip pat gamtiniai pavojai šiame sektoriuje yra labiau pastebimi negu daugelyje kitų sektorių, o ūkininkų pajamos ir pelningumas yra mažesni nei kituose ekonomikos sektoriuose.</p> <p>Padidinti žemės ūkio sektoriaus konkurencingumą ir jo pridėtinę vertę maisto tiekimo grandinėje, kuri labiau suskaidyta nei kituose maisto tiekimo grandinės sektoriuose, kurie yra geriau organizuoti ir turi stipresnę derybinę galią. Europos ūkininkai turi sugebėti konkuruoti pasaulinėje rinkoje esant griežtiems aplinkosaugos, maisto saugos ir kokybės bei gyvulių laikymo sąlygų reikalavimams.</p> <p>Kompensuoti gamybos sunkumus regionuose, kuriuose esama specifinių gamtinių kliūčių, nes yra didesnė tikimybė, kad žemė gali būti apleista.</p>	<p>2 tikslas</p> <p>Užtikrinti darnios gamybos būdų taikymą ir patikimesnį aplinkos viešųjų gėrybių teikimą, nes didelė dalis žemės ūkio teikiamos naudos visuomenei nėra tinkamai įvertinama įprastinėmis rinkos sąlygomis.</p> <p>Skatinti ekologišką augimą per inovacijas, o tam būtina taikyti naujas technologijas, kurti naujus produktus, keisti gamybos procesus ir remti naujus paklausos modelius, visų pirma atsižvelgiant į bioekonomikos kūrimąsi.</p> <p>Įgyvendinti priemones klimato kaitai sušvelninti ir prie jos prisitaikyti ir taip padėti žemės ūkio sektoriui spręsti su klimato kaita susijusias problemas. Kadangi žemės ūkis yra itin priklausomas nuo klimato kaitos, suteikiant šiam sektoriui pajėgumo geriau prisitaikyti prie ypač didelių oro sąlygų permainų padarinių būtų mažinamas ir neigiamas klimato kaitos poveikis.</p>	<p>3 tikslas</p> <p>Remti užimtumą kaimo vietovėse ir išsaugoti socialinę kaimo vietovių struktūrą.</p> <p>Gerinti kaimo ekonomiką ir skatinti įvairovę, kad vietos rinkos dalyviai galėtų išnaudoti savo pajėgumą ir optimaliai panaudoti vietos išteklius.</p> <p>Atsižvelgti į ūkių sistemų struktūrinę įvairovę, gerinti sąlygas smulkiesiems ūkiams, vystyti vietos rinkas, nes nuo Europos ūkininkavimo ir gamybos sistemų įvairovės priklauso kaimo regionų patrauklumas ir identitetas.</p>

Šaltinis: parengta autorių pagal USDA (2010) ir European Commission (2010a).

JAV ir ES strateginiai tikslai yra panašūs, tačiau ES labiau orientuojasi į ūkininkų poreikius, nors nauju programavimo laikotarpiu didesnis dėmesys skiriamas aplinkosaugai ir kaimo gyventojams. JAV strateginiai tikslai orientuoti į kaimo gyventojus, ūkininkus, gamtinę aplinką, žemės ūkio produktų vartotojus. Studijoje atlikta siūlomų 2014–2020 m. BŽŪP modelių lyginamoji analizė patvirtino šių keturių kryptų aktualumą ir BŽŪP raidai.

Pagrindinės JAV žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos nuostatos, kryptys bei paramos galimybės išdėstomos kas penkeri metai atnaujinamame Žemės ūkio įstatyme (angl. *Farm Bill*). Šis dokumentas apima daug programų, susijusių su federaliniu žemės ūkio produkcijos kainos rėmimu, ūkininkų pajamų rėmimu, ūkių kreditavimu ir rizikos valdymu, gamtosauga, pagalba maistu, prekyba žemės ūkio produkcija užsienyje ir vietinio maisto prieinamumu, sveikos mitybos iniciatyvomis, kaimo plėtra, žemės ūkiui ir maisto sektoriui aktualių tyrimų rėmimu, miškininkystės priemonėmis, atsinaujinančių energijos išteklių gamybos ir naudojimo rėmimu ir kt.

JAV žemės ūkio įstatymo pavadinimas, skirtingai nei ES BŽŪP, kiekvieną laikotarpį keičiasi, taip atskleidžiamos aktualios žemės ūkio ir kaimo problemos skirtingais raidos etapais. Daug ES tyrėjų, nagrinėjančių BŽŪP problematiką, siūlo taikyti JAV patirtį ir pakeisti 2014–2020 m. BŽŪP pavadinimą, siekiant atskleisti politikos turinį (pvz., ARC (2010) modelio autoriai pasiūlė keisti pavadinimą į Bendrąją maisto, žemės ūkio ir kaimo politiką; P. Terwan *et al.* (2008) – Maisto, agrarinės aplinkosaugos ir prisitaikymo politiką).

2008 m. birželio mėnesį JAV įsigaliojo Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymas (angl. *Food, Conservation, and Energy Act*), kuris iki 2013 m. reguliuos žemės ūkio ir kaimo plėtros programų įgyvendinimą (One..., 2008). Šiame įstatyme pagrindinės paramos priemonės suskirstytos į 15 skyrių (3.1 pav.).

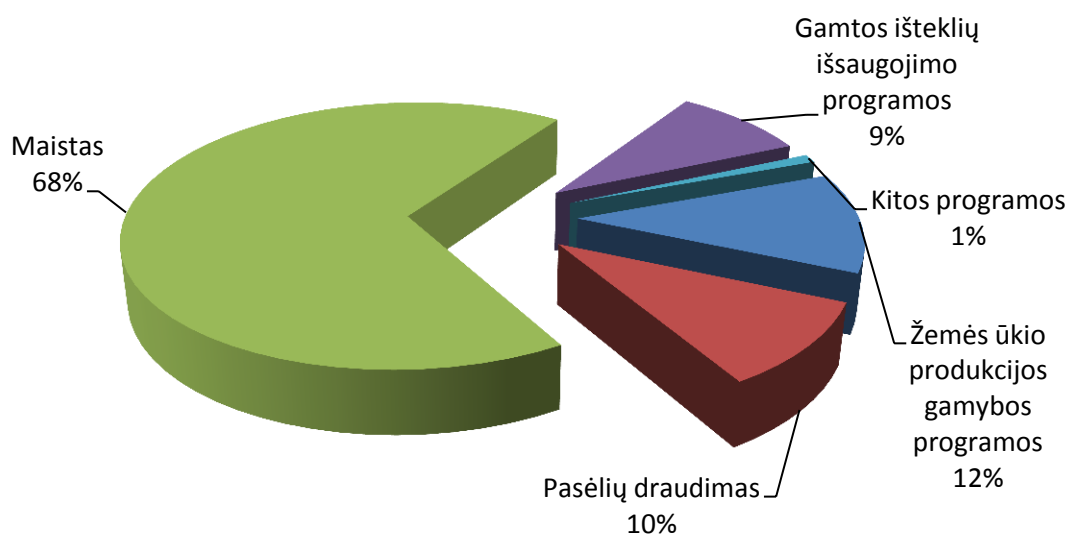
2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymo biudžetas susideda iš 5 dalių (3.2 pav.):

1. *Maistas*. Ši biudžeto dalis didina Maisto talonų programos finansavimą ir įtraukia daugiau paramos gavėjų. Skiriama daugiau lėšų šviežių vaisių ir daržovių programai mokyklose. Numatyta didinti kitų programų, susijusių su maistu, biudžetą.
2. *Pasėlių draudimas*. Asignavimai atsirado tik 2008 m. Žemės ūkio įstatyme.
3. *Žemės ūkio produkcijos gamybos programos* padeda ūkininkams valdyti kainų ir pajamų svyravimus.
4. *Gamtos išteklių išsaugojimo programos* leidžia užtikrinti, kad nebūtų dirbama žemė ekologiškai jautriose vietovėse, ir skatina ūkininkus taikyti aplinkai draugiškus ūkininkavimo būdus.
5. *Kitos programos*.

2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymas		
I. Žemės ūkio produkcijos gamyba	II. Gamtos išteklių išsaugojimas	III. Prekyba
IV. Maistas	V. Kreditas	VI. Kaimo plėtra
VII. Tyrimai	VIII. Miškininkystė	IX. Energetika
X. Sodininkystė ir ekologinis ūkininkavimas	XI. Gyvulininkystė	XII. Pasėlių draudimas ir žalos dėl nelaimingų atsitikimų atlyginimas
XIII. Ateities sandoriai	XIV. Kitos programos	XV. Prekyba ir mokesčiai

3.1 pav. 2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymo struktūra

Šaltinis: One... (2008).



3.2 pav. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymo biudžeto struktūra

Šaltinis: Woolverton, Young (2009).

Nuo 1995 m. iki 2007 m. skirstant JAV biudžetą įvyko reikšmingų pokyčių, susijusių su PPO susitarimu dėl žemės ūkio, kai vidinės šalių subsidijos buvo suskirstytos į gintarinę, žaliają ir mėlynąją dėžes (WTO, 2010). 2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymo programos nedidina biudžeto išlaidų, patenkančių į PPO gintarinę dėžę. Priemonių, kurios neprieštarauja žaliosios dėžės reikalavimams, biudžetas padidėjo nuo 46,1 mlrd. dolerių 1995 m. iki 76,2 mlrd. dolerių 2007 m. (USDA..., 2010k). Taip pereita nuo ūkininkų rėmimo prie paramos visuomenei per skirtingas maisto ir mitybos programas. Pasėlių draudimas, priskiriamas prie PPO žaliosios dėžės priemonių, sudaro net 10 proc. 2008–2012 m. biudžeto.

2009 m. JAV ūkininkų ūkiai gavo 9,5 mlrd. dolerių valstybės išmokų, 6,1 mlrd. dolerių išmokų už žemės ūkio produkcijos gamybą ir 2,5 mlrd. dolerių iš gamtos išteklių išsaugojimo programų (USDA..., 2010a). JAV išmokos ūkininkams mokamos pagal skirtingas programas, kurios taikomos įvairioms ūkių grupėms. Išskiriamos trys ūkių grupės: smulkieji kaimo gyventojų ūkiai, vidutiniai šeimos ūkiai ir prekiniai šeimos ūkiai. *Smulkiems kaimo gyventojų ūkiams* (angl. *rural residence farm*) priskiriami ūkiai, kurių savininkai yra pensininkai arba asmenys, kuriems žemės ūkis nėra pagrindinė veikla. Šie ūkiai sudaro beveik 50 proc. visų valstybės išmokas gaunančių ūkių, jiems tenka apie 19 centų nuo kiekvieno valstybės žemės ūkiui skirto išmokų dolerio: 12 centų – iš gamtos išteklių išsaugojimo programų, 5 centai – už žemės ūkio produkcijos gamybą, 2 centai – iš kitų programų (USDA..., 2010a). *Vidutiniais šeimos ūkiais* (angl. *intermediate family farm*) vadinami smulkūs šeimos ūkiai, kurių pagrindinė veikla yra ūkininkavimas. Šiems ūkiams, sudarantiems trečdalį visų valstybės išmokas gaunančių JAV ūkių, tenka 19 centų nuo valstybės išmokų dolerio: 9 centai – už žemės ūkio produkcijos gamybą, 5 centai – iš gamtos išteklių išsaugojimo programų, 5 centai – iš kitų programų (USDA..., 2010a). *Prekiniais šeimos ūkiais* (angl. – *commercial family farm*) laikomi ūkiai, kurių bendros metinės pajamos siekia ne mažiau kaip 250 tūkst. dolerių. Jie sudaro apie ketvirtadalį visų valstybės paramą gaunančių ūkių ir jiems tenka 62 centai nuo vieno valstybės išmokų dolerio: 39 centai – už žemės ūkio produkcijos gamybą, 9 centai – iš gamtos išteklių išsaugojimo programų, 14 centų – iš kitų programų (USDA..., 2010a).

Apibendrinant galima pasakyti, kad JAV, kaip ir ES, susiduriama su ta pačia problema – didelė dalis paramos atitenka stambiesiems ūkiams. Tačiau dabartinės JAV žemės ūkio politikos priemonės padeda ūkininkams prisitaikyti prie rinkos poreikių ir yra orientuotos į mažesnę ūkininkų priklausomybę nuo valstybės paramos. 2010 m. JAV valstybės paramos dalis sudarė 3,5 proc. visų ūkių bendrų grynujų pajamų (USDA..., 2010k), o ES paramos dalis 2007–2009 m. vidutiniškai sudarė net 40 proc. ūkininkų pajamų (European..., 2010b). Lyginant ES ir JAV žemės ūkio politikos priemones, galima teigti, kad JAV siūlomos ūkininkų pajamų ir žemės ūkio produkcijos kainų rėmimo priemonės pasižymi didesne įvairove, svarbu ir tai, kad jų dalis visame biudžete yra gerokai mažesnė negu BŽŪP.

2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymas sulaukė daug kritikos, nes nenumatė didesnių rėmimo strategijos ir biudžeto taupymo pokyčių. Tai aktualu BŽŪP, kuriai ir 2014–2020 m. laikotarpiu tenka tradiciškai didelė ES

biudžeto dalis. Iš dalies neteisingas ir nekryptingas ES biudžeto paskirstymas dažnai nulemia kai kurių priemonių neefektyvumą. Dėl šios priežasties ne tik ES, bet ir JAV didžioji paramos dalis atitenka stambiausiems ūkiams. Taip skatinama didelė išteklių koncentracija stambių žemės ūkio produkcijos gamintojų rankose, didinama ūkių finansinė diferenciacija. Toliau detalizuotos svarbiausios 2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymo programos, kurių įgyvendinimo patirtis gali būti aktuali, sprendžiant 2014–2020 m. problemas ES žemės ūkyje ir kaime.

Žemės ūkio produkcijos gamybos programos

Šios programos yra skirtos ūkininkų pajamoms remti mokant tiesiogines ir kainų svyravimą mažinančias išmokas, teikiant prekybos paskolas, mokant Vidutinių įplaukų už grūdus pasirinkimo programos (ACRE) išmokas. Atskirai numatoma parama pienininkystės, žemės riešutų ir cukraus sektoriams.

JAV, kaip ir ES, ūkininkų pajamos remiamos mokant **tiesiogines išmokas**, kurioms skiriama fiksuota pinigų suma, priklausanti nuo gamybos apimčių referenciniu laikotarpiu. Ši parama didina ne tik ūkio pajamas, bet ir žemės kainą. Tiesioginės išmokos mokamos ūkininkams, kurie augina kviečius, kukurūzus, sorgus, miežius, avižas, medvilnę, ryžius, sojas, kitus aliejinius augalus ir riešutus. Šios išmokos mažinamos ūkininkams, kurie dalyvauja ACRE programoje (USDA..., 2010b; USDA..., 2010i).

Tiesioginės išmokos yra mokamos ūkininkams pagal referencinio laikotarpio duomenis ir 2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatyme įtvirtintas išmokų normas (USDA..., 2010i):

$$TI_i = IN_i \times RD_i \times P_i,$$

čia:

IN_i – i -ajai pasėlių rūšiai nustatyta išmokos norma,

RD_i – ūkio i -osios pasėlių rūšies referencinis derlingumas, nustatytas remiantis galiojančiais teisės aktais.

P_i – i -osios pasėlių rūšies plotas apskaičiuojamas pagal formulę (USDA..., 2010i):

$$P_i = RP_i \times 0,833^3,$$

čia:

RP_i – ūkio i -osios pasėlių rūšies referencinis plotas, atitinkantis programos reikalavimus.

Referencinis plotas ir derlingumas, tiesioginių išmokų norma lieka tokie pat, kaip ir 2002–2007 m. Žemės ūkio įstatyme. Įvairių augalų tiesioginių išmokų dydis skiriasi. 2008 m. įstatymas numato tiesioginių išmokų dydžių apribojimo sąlygas, patikslina reikalavimus paramos gavėjams ir pan. JAV taikomos tiesioginės išmokos yra atsietos nuo einamųjų metų pagamintos produkcijos kiekio ir kainos, todėl ūkininkas gali neauginti arba auginti kitus augalus nei buvo auginti referenciniu laikotarpiu. Tačiau išmokos bus mokamos už referencinį laikotarpį (tokį pat tiesioginių išmokų atsiejimo

³83,3 proc. – 2009–2011 m., 85 proc. – 2012 m.

nuo pagamintos produkcijos apimčių principą ES pradėjo taikyti nuo 2003 m.). Šis ūkininkų rėmimo būdas suteikia didesnę laisvę pasirenkant auginamas kultūras, kadangi išmokų dydis kurį laiką nesikeičia. Tokia parama leidžia pasirinkti augalų rūšis, kurios yra paklausios rinkoje ir taip padidinti ūkininko pelną, o ne orientuotis į tas, už kurias skiriama didesnė parama.

Kainų svyravimą mažinančios išmokos arba anticiklinės išmokos (angl. *counter-cyclical payments*) mokamos ūkininkams už tas pačias augalų rūšis, už kurias mokamos ir tiesioginės išmokos. 2008 m. Žemės ūkio įstatymas numato, kad nuo 2009 m. šias išmokas galima mokėti ir už žirnius, lęšius bei avinžirnius (USDA..., 2010b; USDA..., 2010j). Išmokos mokamos, kai faktinė kaina yra mažesnė negu nustatytoji, t. y. kai rinkoje krenta žemės ūkio produkcijos kainos. Ši paramos priemonė taikoma valdant riziką, susijusią su ūkininkų pajamų praradimu dėl kainų svyravimo.

Kainų svyravimus mažinanti išmoka apskaičiuojama pagal formulę (USDA..., 2010j):

$$AI_j = P_j \times RD_j \times IN_j,$$

čia:

RD_j – ūkio j -osios pasėlių rūšies referencinis derlingumas, nustatytas remiantis galiojančiais teisės aktais.

P_j – j -osios pasėlių rūšies plotas apskaičiuojamas pagal formulę (USDA..., 2010i):

$$P_j = RP_j \times 0,833^4,$$

čia:

RP_j – ūkio j -osios pasėlių rūšies referencinis plotas, atitinkantis programos reikalavimus.

IN_j – j -osios pasėlių rūšies išmokų norma ūkininkui apskaičiuojama pagal formulę (USDA..., 2010j):

$$IN_j = NK_j - TI_j - V_j,$$

čia:

NK_j – j -osios augalų rūšies nustatyta kaina,

TI_j – j -osios pasėlių rūšies tiesioginių išmokų dydis,

V_j – j -osios augalų rūšies vidutinė kaina arba prekinės paskolos kaina šalies lygiu (pasirenkama didžiausia).

Kaip ir tiesioginių išmokų atveju, ūkininkas einamaisiais metais gali neauginti jokios produkcijos ir gauti išmoką. Referencinis žemės ūkio naudmenų (ŽŪN) ploto ir derliaus laikotarpis nustatytas 2002 m. Žemės ūkio įstatyme; išimtys numatytos naujai į programą įtrauktiems augalams. 2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymas nustatė naujus šių išmokų apribojimus ir reikalavimus paramos gavėjams.

Ekonominis kainų svyravimą mažinančių išmokų poveikis vertinamas įvairiai. Viena vertus, manoma, kad šios išmokos gali paveikti nelinkusių rizikuoti ūkininkų elgesį, kai priimamas sprendimas dėl auginamos produkcijos pasirinkimo, nes išmokų

⁴83,3 proc. – 2009–2011 m., 85 proc. – 2012 m.

mokėjimas už pasirinktą pasėlių rūšį gali nulemti mažesnes įplaukas nei už kitas pasėlių rūšis (jei daroma prielaida, kad skirtingų pasėlių rūšių kainų svyravimai yra susiję). Kita vertus, didelių ūkių elgesiui šios išmokos nedaro žymesnės įtakos, o šią paramą dažnai keičia kitos programos, apsaugančios nuo kainų sumažėjimo.

Vidutinių įplaukų už grūdus pasirinkimo programa (angl. *Average Crop Revenue Election Program – ACRE*) buvo oficialiai įtraukta tik į 2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymą, nors ši priemonė JAV žemės ūkyje įgyvendinama nuo 1996 m. Programa taikoma visoms žemės ūkio augalų rūšims, už kurias mokamos tiesioginės ir kainų svyravimą mažinančios išmokos.

Vidutinių įplaukų už grūdus pasirinkimo programa yra kainų svyravimą mažinančių išmokų alternatyva, kuri remiasi ne produktų kainomis, o numatomomis įplaukomis už žemės ūkio produkciją. A. Woolverton ir E. Young (2009) ataskaitoje teigiama, kad ši ūkininkų pajamų rėmimo forma 2009–2012 m. palankesnė kukurūzų, sojų, kviečių ir ryžių augintojams negu programos, kurios grindžiamos žemės ūkio produkcijos kainų lygiu. Jei dalyvaujama šioje programoje, tiesioginių išmokų suma sumažėja iki 20 proc., o prekinį paskolų dydis – iki 30 proc. (USDA..., 2010b). Kitas nepalankus ūkininkams aspektas – Vidutinių įplaukų už grūdus pasirinkimo programoje privalo dalyvauti visas ūkis, tačiau kai kurių žemės ūkio produkcijos rūšių įtraukti į programą negalima. Ūkininkai, pretenduojantis į šią paramą, negali pasitraukti iš programos iki 2013 m.

Kiekvienais metais pagal Vidutinių įplaukų už grūdus pasirinkimo programą ūkininkams suteikiama įplaukų garantija, kuri remiasi vidutiniu augalų derlingumu valstijose ir šalies rinkos kainomis, o išmokos ūkininkui priklauso nuo vidutinio derlingumo valstijoje ir ūkyje bei šalies rinkos kainų. Minėtos programos išmokos mokamos, jei tenkinamos dvi sąlygos (USDA..., 2010b):

ACRE faktinės įplaukos valstijoje < ACRE programos garantija

ir

ACRE faktinės įplaukos ūkyje < etaloninės ACRE įplaukos ūkyje,

čia:

ACRE faktinės įplaukos valstijoje – faktinis augalo rūšies derlingumas valstijoje padaugintas iš vidutinės rinkos kainos šalyje.

ACRE programos garantija – 90 proc. nuo augalo rūšies etaloninio derlingumo valstijoje (5 m. vidurkis, neįskaitant didžiausios ir mažiausios reikšmių), padauginto iš garantuojamos kainos (dvejų ankstesnių derliaus metų rinkos kainos vidurkis šalyje).

ACRE faktinės įplaukos ūkyje – faktinis žemės ūkio augalo rūšies derlingumas, padaugintas iš vidutinės rinkos kainos šalyje.

Etaloninės ACRE įplaukos ūkyje – 5 m. vidutinis (neįskaitant didžiausios ir mažiausios reikšmės) augalo rūšies derlingumas ūkyje, padaugintas iš ACRE garantuojamos kainos ir pridėjus pasėlių draudimo įmoką už ploto vienetą.

Vidutinių įplaukų už grūdus pasirinkimo programos išmokos už *i*-ąją augalo rūšį apskaičiuojamos pagal formulę (USDA..., 2010b):

$$ACRE_i = G_i \times P_i \times U_i,$$

čia:

G_i – į formulę įtraukiama mažiausia iš dviejų reikšmių: 1) ACRE programos garantija atėmus faktinės įplaukas valstijoje arba 2) 25 proc. nuo ACRE programos garantijos,

P_i – ūkio i -osios augalo rūšies plotas (mokama už 83,3 proc. ploto 2009–2011 m. ir 85 proc. 2012 m.),

U_i – ūkio produktyvumo koeficientas, kuris rodo 5 m. vidutinio augalo rūšies derlingumo (neįskaitant didžiausios ir mažiausios reikšmės) ūkyje ir valstijoje santykį.

Vidutinių įplaukų už grūdus pasirinkimo programos garantija negali per metus pasikeisti daugiau negu 10 proc., o išmokos negali būti mokamos už didesnę nei nustatytą referencinį ūkio plotą. Tuo atveju, jeigu užsėtas plotas yra didesnis, ūkininkas gali pasirinkti, už kokią produkciją nori gauti išmokas.

Prekinės paskolos (angl. *Marketing Assistance Loans*) **ir kompensacinės išmokos už prekinės paskolas** (angl. *Loan Deficiency Payments*). Ūkininkai gali pasinaudoti paskolų, skirtų gamybai, paramos programa, įkeisdami savo produkciją. Norint iš valstybės gauti paskolą lengvatinėmis sąlygomis, ūkininkų užauginta produkcija (arba jos dalis) gali būti panaudojama kaip skolos grąžinimo garantas paskolai gauti (paskolos trukmė – net iki 9 mėn.).

Paskola gali būti duota ne tik produkcijos rūšims, už kurias mokamos tiesioginės išmokos, gaminti, bet ir už kitą produkciją (medų, vilną ir kt.). Gali būti taikomi trys paskolų grąžinimo būdai (USDA..., 2010c):

- grąžinant paskolą, Prekių kredito korporacijos palūkanas plus 1 proc.;
- grąžinant paskolą taikant alternatyvią grąžinimo kainą (specialiai aptartais atvejais);
- atsisakant įkeistos produkcijos, pasibaigus paskolos terminui (Prekių kredito korporacija turi teisę perimti įkeistą produkciją).

Kai rinkos kaina yra mažesnė negu paskolos kaina, ūkininkai turi teisę grąžinti paskolą, skirtą produkcijai gaminti, žemesne paskolos kaina. Prekinės paskolos grąžinimo kaina remiasi vietinėmis šalies kviečių, grūdų ir aliejinių augalų sėklų kainomis arba vyraujančia ryžių ir medvilnės pasauline rinkos kaina. Paskolos programos nauda pasireiškia per kompensacines išmokas už prekinę paskolą, kurias sudaro skirtumas tarp paskolos kainos ir paskolos grąžinimo kainos. Panaudoti įkeistas prekes kelioms prekinėms paskoloms gauti yra draudžiama.

Šios paramos rūšies poveikis JAV žemės ūkiui kasmet svyruoja ir priklauso nuo lūkesčių dėl kompensacinių išmokų už prekinės paskolas. Kai produkcijos kainos yra mažos, prekinės paskolos gali paskatinti auginti tam tikras pasėlių rūšis ir pakeisti pasėlių pasiūlos struktūrą.

Pienininkystės rėmimo programos. 2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatyme išskirtos trys stambios federalinės pieno programos: pieno

kainų rėmimas, pieno pardavimo reglamentavimas ir pajamų už pieną praradimo kompensavimas (USDA..., 2010b).

Pieno kainų lygio palaikymas vyksta per valstybės intervencinį pieno produktų (sūrio, sviesto ir lieso pieno miltelių) supirkimą. Supirkimo kainos yra vienodos visuose JAV regionuose. Supirkta produkcija parduodama rinkos kaina, kuri vyrauja produkto pardavimo laikotarpiu. Ji turi būti ne mažesnė kaip 110 proc. nuo minimalios pirkimo kainos.

Federalinis pieno pardavimo reguliavimas numato minimalias kai kurių klasių produktų, kurių sudėtyje yra pieno, kainas, ir kitas sąlygas, kurių turi būti laikomasi parduodant ir perkant pieno produktus tam tikrame rajone.

Prarastos už pieną pajamos kompensuojamos, jei pienininkystės ūkio dalyvavimas programoje patvirtintas sutartimi. Pienininkystės ūkiai gali pretenduoti į tiesiogines išmokas, jeigu 1 klasės pieno produktų kaina Bostone krenta žemiau Žemės ūkio įstatyme nustatyto lygio. Kompensavimo išmokos mokamos kas mėnesį, o jų dydis priklauso nuo parduotos produkcijos kiekio. Pienininkystės ūkiams nustatyta viršutinė tiesioginių išmokų riba, kuri priklauso nuo pieno pardavimo apimčių per metus.

2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatyme taip pat numatytos kompensacijos už pieno, turinčio cheminių medžiagų likučių, pašalinimą iš rinkos; reguliuojamas išankstinių pieno kainų nustatymas, leidžiantis ūkininkams ir gamybos asociacijoms iš anksto susitarti su supirkėjais, už kokią kainą bus superkamas pienas; numatytos priemonės, skatinančios pieno produktų paklausą; remiami moksliniai tyrimai pieno sektoriuje ir kt. (USDA..., 2010b).

Maisto programos

2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymas reglamentuoja programas, susijusias su aprūpinimu maistu ir mityba. Šioms programoms tenka daugiau negu pusė 2008–2012 m. biudžeto. Vienas iš penkių amerikiečių dalyvauja bent vienoje pagalbos maistu programoje (USDA..., 2010l).

Didžiausią biudžetą turinti Maisto talonų programa (angl. *Food Stamp Program*) nuo 2008 m. vadinasi Papildomos pagalbos maistu programa (angl. *Supplemental Nutrition Assistance Program*). Siekiama, kad sveikas maistas būtų prieinamas nepasiturintiems gyventojams (skatinama pirkti vaisius, daržoves ir kitą sveiką maistą), remiama švietimo veikla, formuojant sveikos mitybos įpročius.

JAV žemės ūkio departamentas (USDA) įgyvendina penkias pagalbos maisto produktais vaikams programas: 1) Nacionalinę pietų mokyklose programą (angl. *National School Lunch Program*); 2) Pusryčių mokyklose programą (angl. *School Breakfast Program*); 3) Vaikų ir suaugusiųjų maisto programą (angl. *Child and Adult Care Food Program*); 4) Maitinimo vasarą programą (angl. *Summer Food Service Program*); 5) Šviežių vaisių ir daržovių programą (angl. *Fresh Fruit and Vegetable Program*). Šioms programoms tenka ketvirtadalis JAV pagalbos maistu ir mitybos programų biudžeto.

2008–2012 m. biudžete padidėjo finansavimas programai, kuri didina sveiko maisto prieinamumą mažas pajamas turinčioms moterims, kūdikiams ir vaikams iki 4 m. (angl. *Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children – WIC*). Programoje dalyvauja beveik pusė JAV kūdikių ir apie ketvirtadalį vaikų nuo 1 iki 4 m. Ši programa teikia visavertį maistą pagal tam tikras dietas, remia sveikos mitybos švietimo veiklą, prireikus programoje dalyvaujančios moterys siunčiamos į institucijas, kurios teikia sveikatos ir socialines paslaugas.

2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatyme yra ir kitos maisto paskirstymo programos, siekiama, kad bendruomenės galėtų įsigyti vietinių ūkininkų produktų, atsirado programos, remiančios veiklas, susijusias su apsirūpinimo maistu probleminių sričių tobulinimu, daug dėmesio skiriama tiriamajai veiklai, kad paramos priemonės būtų efektyvesnės.

Apibendrinant galima pasakyti, kad JAV žemės ūkio politika nuosekliai perėjo prie finansavimo programų, susijusių su maistu ir mityba, kitoms programoms tenka mažiau negu pusė 2008–2012 m. biudžeto. Šiuos pokyčius lėmė du svarbūs veiksniai: 1995 m. PPO susitarimas dėl žemės ūkio ir programavimo laikotarpiu įvykusi krizė bei padidėjęs nedarbas. Tačiau lyginant JAV ir ES situaciją galima teigti, kad 2007–2013 m. BŽŪP biudžete nenumatyta daug lėšų rinkos reguliavimo priemonėms ir biudžeto struktūros pakeitimas, reikšmingai didinant pagalbos maistu programas, yra mažai tikėtinas dėl ES ūkininkų priklausomybės nuo tiesioginės paramos.

Rizikos valdymo priemonės JAV žemės ūkyje

Žemės ūkio veiklos rezultatai priklauso nuo įvairių rizikos veiksnių (pvz., kainų svyravimų, klimato sąlygų, valstybės politikos, užsienio rinkų), todėl norint užtikrinti verslo gyvybingumą būtinas rizikos valdymas. JAV žemės ūkyje rizikos valdymo priemonių vaidmuo didėja. 2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymas siūlo didelį rizikos valdymo priemonių ir strategijų pasirinkimą: pasėlių ir ūkininkų pajamų draudimą, sandorius ateičiai ir opcionus, pirkimų ir pardavimų vykdymą, sudarant sutartis, verslo įvairinimą, skolų valdymą, kreditavimą ir galimybes įsidarbinti ne žemės ūkyje.

Pasėlių draudimas ir nelaimingų atsitikimų kompensavimo programos. Svarbus rizikos valdymo elementas yra ūkininkų pajamų draudimas. 2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatyme nemaža biudžeto dalis yra skirta pasėlių draudimui.

JAV ūkininkai gali rinktis iš kelių pasėlių ir pajamų draudimo rūšių. Draudimo funkciją atlieka privačios draudimo bendrovės, tačiau įmokų dydžius ir sutarčių terminus nustato Federalinė pasėlių draudimo korporacija, o šios paramos rūšies administravimo funkciją atlieka USDA Rizikos valdymo agentūra.

Valstybė subsidijuoja draudimo įmokas ir išmokas, ji gali padengti 40–50 proc. ūkininkų įmokų, tačiau tai galioja ne visoms pasėlių ir draudimo rūšims, taikomi tam tikri teritoriniai apribojimai (USDA..., 2010d). JAV 2009 m. buvo apdrausta 39,13 proc. pasėlių ploto; 2010 m. – 40,1 proc., prognozuota, kad 2011 m. bus apdrausta 40,4 proc. (FAPRI, 2010). JAV ūkininkai gali rinktis iš daugelio draudimo rūšių ir dalyvauti

Federalinėje pasėlių draudimo programoje drausdamiesi nuo aktualios rizikos. 2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatyme išdėstytos kitos pagalbos nelaimių atveju programos žemės ūkyje (3.2 lentelė).

3.2 lentelė. Kai kurios JAV žemės ūkio rizikos valdymo priemonės

Pasėlių draudimas	Pajamų draudimas	Kitos programos
<p><i>Faktinio istorinio gamybos lygio draudimas</i> (angl. <i>Actual Production History</i>) apsaugo ūkininkus, praradusius derlių dėl natūralių gamtinių priežasčių (pvz., sausros, drėgmės, vėjo, šalčio, vabzdžių, ligų, krušos). Kompensuojama nuo 50 iki 75 proc. nuo draudžiamo ūkio istorinio gamybos lygio (4–10 m.). Jeigu derlius yra mažesnis negu nustatyta, ūkininkas gauna draudimo išmoką.</p> <p><i>Draudimas nuo nelaimių</i> (angl. <i>Catastrophic Coverage</i>) padengia mažiau derliaus praradimo rizikos rūšių ir kainuoja pigiau. Toks draudimas kompensuoja 55 proc. patvirtintos produkcijos kainos, jei ūkis praranda daugiau kaip 50 proc. derliaus.</p> <p><i>Grupinės rizikos polisai</i> (angl. <i>Group Risk Plan</i>) remiasi šalies derlingumo lygiu, nuo kurio apskaičiuojami nuostoliai. Kai šalies tam tikros pasėlių rūšies derlingumas nukrenta žemiau ūkininko pasirinkto lygio, išmokama kompensacija. Derliaus draudimo suma gali siekti net iki 90 proc. laukiamo šalies derlingumo lygio.</p> <p><i>Dolerio polisai</i> (angl. <i>Dollar Plan</i>) padengia kiekybinius ir kokybinius derliaus nuostolius, tačiau pasirenkant šį polisą taikomi tam tikrų žemės ūkio augalų rūšių draudimo apribojimai.</p>	<p><i>Įplaukų už grūdus draudimas</i> (angl. <i>Crop Revenue Coverage</i>) apsaugo nuo bendro įplaukų kritimo žemiau garantuojamo lygio. Garantuotos įplaukos priklauso nuo ūkininko pasirinkto kompensavimo lygio (50–75 proc.), faktinio istorinio gamybos lygio ir rinkos kainos. Draudimo išmoka yra lygi garantuotų įplaukų ir faktinių ūkininko įplaukų skirtumui</p> <p><i>Įplaukų draudimas</i> (angl. <i>Revenue Assurance</i>) veikia panašiai, kaip ir įplaukų už pasėlius draudimas, tačiau yra du esminiai skirtumai: 1) ūkininkas gali pasirinkti įplaukų garantiją, kuri remiasi bazine kaina (įplaukų garantija nustatoma atsižvelgiant į kainas prieš sėją) arba derliaus kaina (įplaukų garantija nustatoma atsižvelgiant į derliaus rinkos kainas); 2) įplaukos kompensuojamos atsižvelgiant į 100 proc. bazinę kainą, o įplaukų už pasėlius draudimas – tik į 95 proc.</p> <p><i>Pajamų draudimas</i> (angl. <i>Income Protection</i>) panašus į įplaukų draudimą su galimybe pasirinkti bazinę kainą, tačiau draudėjas privalo turėti polisą vienai pasėlių rūšiai visam turimam naudmenų plotui.</p> <p><i>Grupinės rizikos pajamų draudimas</i> (angl. <i>Group Risk Income Protection</i>) yra pajamų draudimo rūšis, kurią pasirinkus apskaičiuojamas žalos lygis ir faktinės pajamos remiasi šalies, o ne tam tikro ūkio derlingumo lygiu. Draudimo išmokos mokamos tik tuo atveju, jei vidutinės šalies pajamos iš pasirinktos pasėlių rūšies krenta žemiau ūkininko pasirinkto pajamų lygio.</p> <p><i>Pakoreguotų bendrų įplaukų draudimas</i> (angl. <i>Adjusted Gross Revenue</i>) skirtas viso ūkio, o ne atskirų pasėlių rūšių, įplaukų draudimui ir garantuoja vidutinį bendrųjų ūkio įplaukų dalį, įskaitant ir nedideles įplaukas, gautas iš gyvulininkystės.</p>	<p><i>Neapdraustų pasėlių nelaimių kompensavimo programa</i> (angl. <i>Noninsured Crop Disaster Assistance Program</i>) atlygina žalą draudimo nuo nelaimių principu, tačiau į išmokas gali pretenduoti ūkininkai, kurie augina neįtrauktus į draudimo schemas augalus. Pretenduojantys į išmokas ūkininkai moka mokesčių už dalyvavimą programoje.</p> <p><i>Papildoma pagalba žemės ūkiui nelaimių atveju</i> (angl. <i>Supplemental Agricultural Disaster Assistance</i>) teikiama gamintojams per penkias programas už nustatytas žemės ūkio produkcijos rūšis (grūdus, žuvininkystės ūkių žuvis, medų, gyvulius). Parama teikiama savivaldas turinčiuose regionuose, priskirtuose prie „aukštos rizikos stichinių nelaimių regionų“, įtraukiant ir artimas teritorijas bei ūkius, kuriuose prarandama daugiau kaip 50 proc. produkcijos nuo normalaus gamybos lygio.</p> <p><i>Nelaimių kompensavimas žuvininkystėje</i> (angl. <i>Fisheries Disaster Assistance</i>).</p> <p><i>Smulkiojo verslo paskolų programa</i> (angl. <i>Small Business Loan Program</i>) remia veiklas, susijusias su nelaimių planavimu ir įveikimu smulkiajame versle ir ne pelno organizacijose, reglamentuoja paskolų teikimą.</p>

Šaltinis: USDA Economic Research Service (2010b; 2010d; 2010e).

Lyginant ES ir JAV situaciją galima teigti, kad BŽŪP rizikos valdymo mechanizmai gali būti tobulinami taikant JAV patirtį, nes dabartinė ES žemės ūkio politika stipriai orientuota į pajamų rėmimą per tiesiogines išmokas ir skatina priklausomybę nuo

išmoky. ES nepakankamai išvystytas draudimas, o JAV jam tenka gana didelė žemės ūkio politikai įgyvendinti skirta biudžeto dalis.

Kreditas. 2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymas reglamentuoja ir žemės ūkio kreditavimą. Ypač daug dėmesio 2008–2012 m. laikotarpiu skiriama gamtos išteklių išsaugojimui, pradedančiųjų ir socialiai remtinų ūkininkų paramai.

Nuosavybės įsigijimo paskolos (angl. *Farm Ownership Loans*) gali būti teikiamos ūkiui pirkti, pastatams statyti, įrengti ir jų rekonstravimo darbams, dirvožemio ir vandens aplinkosaugos priemonių plėtrai ūkyje arba įsiskolinimams refinansuoti. Nuosavybės įsigijimo paskolos suteikia tiesiogines ir garantuotas paskolas perkant šeimos ūkius, kai nėra galimybės gauti pakankamą paskolą reikalingam terminui. Atskira programa skirta parduoti žemę pradedantiesiems ir socialiai remtiniams ūkininkams (rančų savininkams) (USDA..., 2010b).

Apyvartinio kapitalo kreditas (angl. *Operating Loan*) teikiamas šeimos ūkiams, kurie nepajėgūs gauti pakankamo kredito priimtinam terminui einamosioms išlaidoms padengti. Šioms paskoloms gauti nustatyti minimalūs reikalavimai, privaloma 3 m. ūkininkavimo patirtis.

Paskolos, skirtos padėti gamintojams padengti gamybos nuostolius, patirtus dėl sausros, potvynių ir kitų stichinių nelaimių arba karantino (angl. *Emergency Loans*).

Lengvatinio kreditavimo priemonės skirtos naujai besikuriantiems arba socialiai remtiniams ūkininkams, nes pradinės žemės ūkio produktų gamybos išlaidos yra didelės, todėl asmenims, turintiems ribotus finansinius išteklius, ypač sunku patekti į rinką. 2008 m. Žemės ūkio įstatyme yra numatytos ir kitos programos, susijusios su ūkių kreditavimu (pvz., paskolos kaimui elektrifikuoti, telefoninio ryšio infrastruktūrai formuoti, paskolų lengvatos atskiriems rajonams ir kt.).

Apibendrinant galima pažymėti, kad JAV skiria didelį dėmesį pagelbėti jaunesiems ūkininkams, pradedantiems užsiimti žemės ūkio verslu. Atsižvelgiant į tai, kad ES žemės ūkyje tik 6,1 proc. ūkininkų yra jaunesni negu 36 m., o vyresnių kaip 65 m. amžiaus grupė sudaro net 34,1 proc. (Europe..., 2010), šios JAV žemės ūkio paramos priemonės yra aktualios tobulinant 2014–2020 m. BŽŪP.

Gamtos išteklių išsaugojimo programos

Gamtos išteklių išsaugojimo programos yra skirtos gamtos ištekliams gerinti ir potencialiems pavojams aplinkai mažinti. Iki 2002 m. buvo taikoma viena priemonė – išmokos ūkininkams už atidėtas žemes, tačiau 2002 m. gamtos išteklių išsaugojimo priemonių skaičius gerokai padidėjo.

2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymas taip pat padidino gamtos išteklių išsaugojimo programų skaičių. Galima išskirti šias gamtos išteklių išsaugojimo programų kryptis (USDA..., 2010n):

1. Žemės ūkio paskirties žemės išsaugojimo programos, pagal kurias perkamos teisės į tam tikrą žemės naudojimą, pvz., žemės naudojimą žemės ūkio veiklai.

2. Dirbamos žemės išsaugojimo programos, pagal kurias teikiama techninė ir finansinė parama ūkininkams, kurie diegia arba įgyvendina žemės išsaugojimo praktiką gamyboje.
3. Dirbamos žemės atidėjimo programos – žemės atidėjimas visam arba ilgam laikui (ne mažiau kaip 10 m.)
4. Gamtos išteklių išsaugojimo techninės paramos priemonės, padedančios ūkininkams gerinti aplinkosauginę ūkių veiklą.
5. Kitos programos.

Dauguma 2008 m. Žemės ūkio įstatyme reglamentuojamų gamtos išteklių išsaugojimo programų yra neprivalomos. Ūkininkai, atsižvelgdami į turimus išteklius, ūkio dydį ir valdymą, gali patys pasirinkti federalinę programą, kuri leis spręsti aplinkosaugos problemas.

Apibendrinant galima pasakyti, kad 2008–2012 m. laikotarpiu JAV padidėjo gamtos išteklių išsaugojimo programų skaičius ir šios srities finansavimas. Ypač daug dėmesio skiriama perėjimui prie natūralios žemdirbystės ir šių programų prieinamumo didinimui (ypač pradedantiesiems ūkininkams ir socialiai remtinoms ūkininkų grupėms). Remiantis studijoje atlikta BŽŪP iššūkių analize galima teigti, kad 2014–2020 m. ES ši žemės ūkio politikos plėtros kryptis yra aktuali, tačiau kai kurių priemonių taikymas gali būti palankus „sofos ūkininkams“ atsirasti.

Kaimo plėtros programos

Iki XX a. daugelis JAV kaimo bendruomenių buvo priklausomos nuo žemės ūkio, o tai formavo pagrindines žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos gaires bei kaimo plėtros strategijas, orientuojant jas į ūkininkų poreikius. Šiandien kaimas užima apie tris ketvirtadalius JAV teritorijos, tačiau tik apie 6,5 proc. kaimo gyventojų dirba žemės ūkyje (USDA Rural..., 2010). Tai verčia keisti požiūrį į kaimo plėtrą, akcentuojant kaimo bendruomenių svarbą.

J. Cromartie ir S. Bucholtz (2008) teigia, kad JAV kaimo gyventojų dalis svyruoja nuo 17 iki 49 proc. priklausomai nuo pasirinkto kaimo apibrėžimo, kuris gali remtis administracine, žemės naudojimo arba ekonomine koncepcija. 2008 m. Žemės ūkio įstatymas patikslino kaimo apibrėžimą ir įtraukė miestus, kuriuose gyvena mažiau negu 50 tūkst. gyventojų, o zonos, esančios kaimynystėje arba artimos urbanizuotiems miestams, kuriuose gyvena 50 tūkst. ar daugiau gyventojų, laikomos netinkamos gauti paramą (išskyrus kai kurias Honolulu ir Puerto Riko zonas).

USDA išskiria tris svarbiausias ilgalaikes ir trumpalaikes kaimo plėtros sritis (USDA Rural..., 2010): verslą, komunalines paslaugas (elektrą, plačiajuosčio ryšio ir telekomunikacijų infrastruktūrą) ir gyvenimo sąlygas (aprūpinimą būstu ir bendrojo naudojimo patogumus). Išskiriami šeši pagrindiniai komponentai, kurie sudaro pagrindą kaimo ekonomikai augti ir klestėti (USDA Rural..., 2010): plačiajuosčio ryšio prieiga, elektros energijos gamyba iš atsinaujinančių energijos šaltinių, žemės ūkio produktų eksporto apimčių didinimas, ekosistemų rinkų pranašumų išnaudojimas, poilsis kaime ir vietinių žemės ūkio produktų gamybos siejimas su vietiniu vartojimu.

JAV kaime ypač daug dėmesio skiriama regioniniam bendradarbiavimui, regioninėms maisto tiekimo grandinėms, bendruomenėms stiprinti, atsinaujinančių energijos šaltinių elektros energijos gamybai, verslui, naudojančiam plačiajuostį internetą, strateginėms partnerystėms, kurios padidintų kaimo bendruomenių galimybes, kapitalo rinkoms, pritraukiančioms naujas investicijas kaimo ekonomikai ir integruojančioms privataus ir viešojo sektoriaus finansavimo šaltinius (USDA Rural..., 2010).

Remiantis klasikiniu požiūriu, efektyvi kaimo plėtros strategija turi remtis vietinėmis stiprybėmis ir prisitaikyti prie vietinių silpnybių, numatyti rinkos poreikius ir užtikrinti kaimo plėtrą ateityje (USDA Rural..., 2010). Vietiniai gyventojai turi remti strategijos įgyvendinimo priemones ir būti suinteresuoti gerais rezultatais.

JAV ekonomistai orientuojasi į regioninę kaimo plėtrą, nes taip pasiekiami geresnių rezultatų, negu vykdant tik vietines programas. Regioninis požiūris sudaro galimybę patobulinti ir bendrą politiką, atsižvelgiant į tam tikrų problemų sprendimą, ir tokiu būdu didinti kaimo bendruomenių konkurencingumą esant globalizacijai. Kai kurias JAV federalines programas vykdo ir regioninės organizacijos, kurios efektyviau panaudoja lėšas (USDA..., 2010f).

JAV kaimo plėtros programos priemonės, įskaitant dotacijas, tiesiogines paskolas, paskolų garantijas ir techninę pagalbą, suteikia paramą gerinti gyvenimo sąlygas, kurti verslą, gaminti elektros energiją iš atsinaujinančių energijos šaltinių, plėtoti kaimo infrastruktūrą. Tai ypač svarbu užtikrinant JAV kaimo ekonominį gyvybingumą, todėl išsamiau aptariamas svarbiausių kaimo plėtros programų turinys.

Pagal ***Vandentvarkos ir atliekų tvarkymo programas*** (angl. *Water and Waste Facilities*) gaunamos dotacijos ir paskolos vandentvarkos ir atliekų šalinimo sistemoms tvarkyti ir avarijoms likviduoti. Mažos kaimo bendruomenės gauna dotacijas vandens kokybei gerinti, namų savininkai gali gauti paskolą vandens tiekimo sistemoms įrengti, teikiama techninė pagalba vykdant kasdienes darbus, susijusius su kaimo vandentvarka, ir kt.

Specialios paskirties programos bendruomenėms (angl. *Special-Purpose Community Programs*) remia specifinių paslaugų teikimą bendruomenėms. 2002 m. Žemės ūkio įstatyme buvo išskirtos trys pagrindinės šių programų kryptys: kaimo ugniagesių ir greitosios medicinos pagalbos personalo mokymai, istorinių pastatų išsaugojimo dotacijos ir vietinių koledžų bei universitetų bendrojo naudojimo įrangos subsidijavimas. Nuo 2008 m. šios programos taip pat remia socialinio būsto iniciatyvas, pigaus būsto projektus ir programas kaimo vietovėse.

Bendravimo ir informavimo programos (angl. *Communication and Information Programs*) padeda kaimo bendruomenėms įsijungti į žinių visuomenės formavimo procesus ir sprendžia skaitmeninio sklauto problemą. Pavyzdžiui, iš telemedicinos ir nuotolinio mokymo programos yra skiriamos dotacijos ir paskolos, padedančios kurti ir pagerinti kaimo vietovių infrastruktūrą bei aprūpinti gyventojus būtinomis nuotolinio mokymo ir telemedicinos paslaugų teikimo priemonėmis. Iš plačiajuosčio ryšio skatinimo programų skiriamos dotacijos, paskolos ir garantuojamos paskolos

plačiajuosčio ryšio telekomunikacijos paslaugoms diegti kaimo vietovėse. Nuo 2008 m. teikiama parama TV stotims, pereinančioms prie skaitmeninio laidų transliavimo.

Pridėtinės vertės kūrimo žemės ūkyje skatinimo programos (angl. *Promoting Value-Added Agriculture*). Iš Kaimo verslo ir pramonės šakų paskolų garantijų programos teikiamos paskolų garantijos ir dotacijos gamintojams, įmonėms ir kooperatyvams, kurie gamindami žemės ūkio produkciją sukuria pridėtinę vertę.

Nuo 2008 m. ši programa teikia prioritetą vietiniams arba regiono maisto gamybos projektams, kurie yra naudingi kaimo bendruomenėms, tačiau negauna pakankamai paramos. Nuo 2002 m. ūkininkams mokamos subsidijos aukštesnės pridėtinės vertės žemės ūkio produkcijos pardavimams didinti, teikiama techninė pagalba, rengiant verslo ir rinkodaros planus ir pan. Skirstant šias subsidijas, prioritetas teikiamas jauniems ir socialiai pažeidžiamų grupių ūkininkams remti.

Perėjimo prie tam tikrų technologijų kaimo vietovėse programa numato lėšas ne pelno organizacijoms, kurios teikia techninę pagalbą ir informuoja ūkininkus apie darnaus ūkininkavimo pagrindus. 2008 m. Žemės ūkio įstatyme išliko anksčiau vykdyta programa, tačiau pagrindinis dėmesys skiriamas sąnaudoms mažinti, energijos ištekliams taupyti ir ūkininkų gamybiniam pajėgumams didinti nekenkiant gamtinei aplinkai ir gyvenimo kokybei.

Ūkių darbuotojų aprūpinimo būstu programa sudaro galimybę ūkių darbininkams gauti lengvatinių paskolų arba dotacijų būstui statyti arba gyvenimo sąlygoms gerinti.

Kaimo elektrifikacijos programos (angl. *Rural Electric Programs*). Energijos naudojimo efektyvumo ir atsinaujinančios energijos šaltinių programos suteikia garantiją paskoloms, kurios naudojamos elektrifikacijos bei telefoninio ryšio plėtrai. 2008 m. Žemės ūkio įstatyme numatyta, kad paskolos gali būti naudojamos energijos efektyvumui didinti, projektams, kurie skirti perparduoti elektros energiją, gautą iš atsinaujinančių energijos šaltinių, subjektų bendradarbiavimui remti, generuojant elektros energiją iš atsinaujinančių energijos šaltinių, ir kt.

Amerikos kaimo elektrifikacijos programa remia energijos efektyvumo didinimą, atsinaujinančių energijos išteklių plėtrą žemės ūkyje ir smulkiajame kaimo versle. Atskiros programos priemonės leidžia gauti dotacijų ir paskolų laidavimą, kai reikia audito, galimybių studijos, projekto arba energijos sistemos tobulinimo (finansuojamas ir šių veiklų populiarinimas).

Nuo 2008 m. remiamos iniciatyvos, susijusios su kaimo bendruomenių energetinės nepriklausomybės didinimu. Ši programa leidžia gauti dotacijų alternatyvoms vertinti, perėjimo nuo tradicinių prie alternatyvių energijos šaltinių planams parengti, subsidijuoja tradicinius ir atsinaujinančius energijos išteklius derinančių sistemų diegimą.

2008–2012 m. finansuojamos studijos, tiriančios elektros energijos poreikį kaimo vietovėse, galimus energijos šaltinius ir jų poveikį kainoms, kaimo ekonomikos plėtrai ir gamtinei aplinkai.

Bendros verslo paramos programos (angl. *General Business Assistance Programs*) sudaro galimybę gauti paskolą verslo plėtrai kaimo vietovėse; remia projektus, kurie stiprina bendradarbiavimą tarp valstijų ir organizacijų. Kaip atskira svarbi tikslinė grupė išskiriami smulkieji verslininkai: Kaimo verslo investavimo programa remia smulkiojo verslo steigimą kaime, Pagalbos kaimo mikroverslininkams programos dotacijos ir paskolos yra skirtos mikroįmonių plėtrai (pvz., per techninės pagalbos teikimą, mokymus ir kt.).

Regioninės plėtros programos (angl. *Regional Development*) finansuoja projektus per regionines organizacijas. Tokie projektai leidžia įgyvendinti strateginius tikslus, sprendžiančius viso regiono problemą (pvz., vandens taršos šaltinis gali būti kito regiono jurisdikcijoje arba atskirų regionų nedarbo problemą galima išspręsti taikant regioninį požiūrį). USDA vykdo keletą regioninės kaimo plėtros programų.

Kaimo bendrų investicijų programa skiria dotacijas regionų projektams įgyvendinti. Parama gali būti skirta plėtros strategijoms rengti ir joms įgyvendinti, taip pat organizacijų einamosios veiklos išlaidoms padengti, jeigu jos susijusios su projektu. Strateginiams tikslams pasiekti gali būti duodamos ilgalaikės paskolos.

Prekybos programos

Programų, kurios reguliuoja JAV užsienio prekybą žemės ūkyje, sėkmę iliustruoja prekybos augimas: nuo 1990 iki 2010 m. prekyba žemės ūkio produktais padidėjo nuo 63,05 iki 187,62 mlrd. dolerių (USDA..., 2010h). JAV pozicijos pasaulinėje žemės ūkio produktų rinkoje vis stiprėja, o šalies žemės ūkio produkcijos eksportas nuolat viršija importą.

Dabartinės JAV žemės ūkio tarptautinės prekybos programos yra orientuotos į eksporto skatinimą ir žemės ūkio produkcijos konkurencingumo didinimą pasaulinėje rinkoje. Pagrindinės eksportą reguliuojančios programos (USDA..., 2010g): Pieno produktų eksporto skatinimo programa (angl. *Dairy Export Incentive Program*), Eksporto kreditų garantijų programa (angl. *Export Credit Guarantee Program*), Patekimo į rinką programa (angl. *Market Access Program*), Techninės paramos sodininkystei programa (angl. *Technical Assistance for Specialty Crops Program*) ir kt.

JAV žemės ūkio produkcijos paklausa yra mažesnė nei ūkių gamybos pajėgumai, todėl daugeliui ūkininkų užsienio rinkos yra vienintelė galimybė už savo produkciją gauti norimą kainą. Pažymėtina, kad importuojamos žemės ūkio produkcijos kiekis taip pat auga ir tai sudaro sąlygas vartotojams visus metus gauti šviežių vaisių ir daržovių, sustabdyti maisto produktų kainų augimą ir kt.

2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatyme, palyginti su ankstesniu laikotarpiu, užsienio prekybos rėmimo priemonėms skiriamas didesnis finansavimas, teikiama daugiau dėmesio globaliai maisto krizei, užsienio rinkoms išlaikyti ir JAV produktų konkurencingumui didinti bei diplomatinėms pastangoms aktyvinti, išsaugomos tarptautinės pagalbos maistu programos.

Tyrimai

JAV žemės ūkio ir kaimo plėtros strateginių tikslų pasiekimas stipriai priklauso nuo investicijų į tiriamuosius darbus. Viena vertus, norint parinkti efektyvias politikos priemones, yra būtini moksliniai tyrimai. Kita vertus, geresni žemės ūkio veiklos rezultatai ir aktualių problemų sprendimas gali būti pasiektas diegiant mokslo pasiekimus. Taigi investavimas į žemės ūkio tyrimus suteikia konkurencinį pranašumą ateityje.

2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymas numato šiuos esminius pokyčius (USDA..., 2010m):

- USDA viešųjų žemės ūkio tyrimo institucijų reorganizavimas,
- konkurencijos dėl subsidijų stiprinimas,
- sąžiningesnis lėšų paskirstymas tarp žemės ūkio universitetų (angl. *Land Grant Universities*),
- natūralios žemdirbystės ir sodininkystės tyrimų biudžeto didinimas.

Gerinant tyrimų koordinavimą buvo įsteigtas Nacionalinis maisto ir žemės ūkio institutas, kuris skirsto USDA lėšas tiriamajai veiklai sprendžiant aktualias ūkininkams, vartotojams ir bendruomenėms problemas. Minėtas institutas finansuoja šias prioritetines tyrimų sritis:

- žemės ūkio sistemos,
- gyvuliai,
- biotechnologijos ir genomika,
- ekonomika ir bendruomenės,
- mokslas ir mokymas,
- šeimos, jaunimas ir bendruomenės,
- maistas, mityba ir sveikata,
- tarptautinis mokslas,
- aplinka ir gamtos ištekliai,
- kova su kenkėjais,
- augalai,
- technologijos ir technika.

2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatyme numatytas didesnis tyrimo programų finansavimas. Taikomuosius ir fundamentinius tyrimus gali vykdyti pavieniai tyrėjai ir institucijos (viešiosios, privačios ir ne pelno organizacijos). Lyginant JAS ir ES situaciją pažymėtina, kad ES žemės ūkiui aktualūs tyrimai finansuojami daugiausia per kitas ES politikos sritis, tačiau tikslinga nauju programavimo laikotarpiu skirti didesnę dėmesį šiai sričiai.

Apibendrinant galima teigti, kad ir ES, ir JAV žemės ūkio ir kaimo plėtros politika yra panaši. JAV išskirtinis gebėjimas orientuotis į rinką leido greičiau prisitaikyti prie naujų iššūkių ir išspręsti kilusias problemas. Kadangi esminiai JAV ir ES žemės ūkio ir

kaimo plėtros politikos tikslai yra panašūs (kaimo ekonominis gyvybingumas, infrastruktūros gerinimas, bendruomenių stiprinimas, dėmesys mokslo, mokymo ir konsultavimo paramos priemonėms ir kt.), dažnai ES BŽŪP taiko JAV žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos patyrimą (pvz., kaimo plėtros politikos išskyrimas, tiesioginių išmokų atsiejimas nuo pagamintos produkcijos apimčių, rizikos valdymo priemonių tobulinimas ir pan.).

Daugiausia skiriasi ūkininkų pajamų rėmimo priemonės. JAV sukurtas kompleksinis pajamų rėmimo mechanizmas, kuris užtikrina ūkininkų orientaciją į rinkos poreikius ir neskatina priklausomybės nuo valstybės paramos. Taikomos priemonės nėra griežtai nustatytos, priešingai nei tiesioginės išmokos ES, todėl ūkininkai gali laisvai jas pasirinkti, užtikrinti žemės ūkio veiklos gyvybingumą ir konkurencingumą.

4. LIETUVOS GYVENTOJŲ NUOMONĖS DĖL PARAMOS ŽEMĖS ŪKIUI IR KAIMO PLĖTRAI TYRIMAS

BŽŪP formavimas neatsiejamas nuo reagavimo į nuolat augančius visuomenės poreikius ir iššūkius. Šiuolaikinis pasaulis, įpročiai ir civilizacijos padariniai formuoja naujas plėtros kryptis.

Pagrindiniai visuomenės nuomonės tyrimo būdai yra viešos diskusijos, referendumai ir apklausos. 2010 m. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos inicijuotos viešos diskusijos dėl Lietuvos kaimo raidos strategijos po 2013 m. rezultatai apibendrinti Žaliojoje knygoje „Lietuvos kaimo ateitis“ (Žalioji..., 2010). Diskusijos dalyviai siūlo gyvenimo kokybės gerinimo kaimo regione problemas spręsti kompleksiskai. Labiau akcentuojami kultūriniai, o ne ekonominiai lietuviško kaimo aspektai. O sparčiai auganti ekologinės produkcijos paklausa rodo, kad reikia keisti ūkininkavimo tradicijas. Dauguma pasisakiusių pabrėžė, kad parama turėtų būti teikiama už ekologišką produkciją, gamtai draugišką ir besilaikantį tausojančių žemdirbystės ar permakultūros principų ūkininkavimą, paremtą regiono tradicijomis, lietuviškų tradicijų puoselėjimą ir tęstinumą, senųjų augalų rūšių ir gyvulių veislių išsaugojimą, kraštovaizdžio tvarkymą (Žalioji..., 2010). Išsakytas požiūris rodo pagrindines visuomenės interesų kryptis, į kurias turėtų būti orientuota Lietuvos kaimo plėtros strategija po 2013 m.

Formuojant naują strategiją ne visada esama sistema keičiama iš esmės, dažniausiai ji tik koreguojama, kad būtų lengviau ir efektyviau įgyvendinti naujus iššūkius. Svarbiausi iššūkiai yra sistemos minimalių, bet būtinų pokyčių gairės.

Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas inicijavo reprezentatyvią Lietuvos gyventojų apklausą dėl ES paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai. Remiantis apklausos rezultatais, nustatytos svarbiausios Lietuvos gyventojų interesų kryptys. Tyrimas vyko

2010 m. spalio 1–11 d. 18-oje miestų ir 51-ame kaime⁵, apklausti vyresni nei 18 m. Lietuvos gyventojai.

Anketos pagrindimas. Remiantis 1 dalyje atlikta turinio analize ir atsižvelgus į Žaliosios knygos (2010) diskusijos rezultatus, buvo suformuluoti pagrindiniai BŽŪP tikslai, kurie turi būti įgyvendinti po 2013 m. Sudarant klausimyną, išskirti tikslai, kurie apima tam tikrą BŽŪP iššūkių grupę, nereikalauja specialaus išsilavinimo ar papildomų žinių juos vertinant, aiškiai suprantami. Tyrimo instrumentarijaus pagrindimas pateiktas 4.1 lentelėje.

4.1 lentelė. Tyrimo instrumentarijaus pagrindimas

Teiginiai	Tobulinimo kryptys	Pagrindimas
Aprūpinti gyventojus pakankamu maisto produktų kiekiu už prieinamą kainą	Visuomenės apsirūpinimas maistu. Sveikas ir kokybiškas maistas.	Studijoje atlikta BŽŪP iššūkių analizė. Žalioji knyga „Lietuvos kaimo ateitis“ (2010).
Remti sveiką ir kokybišką maistą	1. Visuomenės apsirūpinimas maistu. Sveikas ir kokybiškas maistas. 2. Ūkininkų pajamų rėmimas. 3. Žemės ūkio subjektų konkurencinio pranašumo stiprinimas.	Studijoje atlikta BŽŪP iššūkių analizė. Žalioji knyga „Lietuvos kaimo ateitis“ (2010).
Įgyvendinti ekologinį ir kitokį gamtai draugišką ūkininkavimą	1. Aplinkosauga. 2. Globalūs iššūkiai. 3. Inovacijos, tyrimai.	Studijoje atlikta BŽŪP iššūkių analizė. Žalioji knyga „Lietuvos kaimo ateitis“ (2010).
Užtikrinti vietinę produkciją Lietuvos rinkoje	1. Žemės ūkių konkurencinio pranašumo stiprinimas	Studijoje atlikta BŽŪP iššūkių analizė. Žalioji knyga „Lietuvos kaimo ateitis“ (2010).
Išsaugoti lietuviško kaimo autentiškumą	1. Aplinkosauga. 2. Kaimo ekonomikos įvairinimas.	Žalioji knyga „Lietuvos kaimo ateitis“ (2010).
Palaikyti švarią aplinką	Aplinkosauga.	1 studijos dalyje atlikta turinio analizė. Žalioji knyga „Lietuvos kaimo ateitis“ (2010).
Padidinti atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimą (pvz., vėjo, saulės, vandens ir kt. energiją)	1. Globalūs iššūkiai. 2. Aplinkosauga. 3. Kaimo ekonomikos įvairinimas. 4. Inovacijos, tyrimai.	Studijoje atlikta BŽŪP iššūkių analizė.
Suvienodinti miesto ir kaimo gyvenimo kokybės sąlygas	1. Ūkininkų pajamų rėmimas. 2. Kaimo ekonomikos įvairinimas.	Studijoje atlikta BŽŪP iššūkių analizė. Žalioji knyga „Lietuvos kaimo ateitis“ (2010).

Šaltinis: parengta autorių.

⁵ Respondentai buvo apklausti Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, Panevėžyje, Marijampolėje, Visagine, Kauno, Alytaus, Šakių, Pakruojo, Šilutės, Utenos, Tauragės, Rokiškio, Švenčionių, Raseinių, Mažeikių, Kupiškio, Molėtų, Telšių, Naujosios Akmenės ir Ukmergės rajonuose.

Respondentų buvo paklausta, kiek, jų nuomone, skirstant ES paramą yra svarbu remti BŽŪP tikslus (klausimynas pateiktas priede). Anketa sudaryta naudojant penkių balų Likerto skalės vertinimą (1 balas – tikslas visiškai nesvarbus, o 5 – labai svarbus).

Imtis. Respondentai atrinkti taikant daugiapakopę tikimybinę atranką. Šis metodas užtikrina rezultatų reprezentatyvumą, nes kiekvienas Lietuvos gyventojas turi vienodą tikimybę būti apklaustas. Taikant daugiapakopę tikimybinę atranką, kiekvienas imties elementas atrenkamas per kelis etapus. Bendroji gyventojų imtis, remiantis homogeniškumo principu, suskirstoma į stratas, t. y. pagal tam tikrus požymius subjektai jungiami į grupes. Šiuo atveju, atliekant Lietuvos gyventojų tyrimą, stratos išskiriamos remiantis teritoriniu kriterijumi: pirmiausia – pagal gyvenvietės tipą (didmiesčiai, rajoniniai miestai, kaimai), paskui stratos siauriamos atrenkant gyvenamuosius mikrorajonus, namus ir butus. Galimų apklaustųjų skaičius yra lygus gyventojų skaičiui atrinktoje vietovėje. Iš gyvenančių atrinktame bute šeimos narių, kurių amžius yra 18 m. ir vyresni, apklausiamas tas šeimos narys, kurio gimimo data yra arčiausiai tos dienos, kurią vyksta apklausa. Jei neįmanoma apklausti atrinkto šeimos nario, kiti šeimos nariai negali būti apklausti. Maždaug pusė apklaustųjų turėtų būti vyrai, pusė – moterų.

Tinkamas imties, kuri turi visai populiacijai būdingas charakteristikas, parinkimas yra labai svarbus tyrimo etapas. Svarbu ne tik atrinkti pačius imties elementus, bet ir nustatyti tinkamą jos dydį, kad būtų gautas kuo geresnis populiacijos reprezentatyvumas. Parenkamos imties dydis priklauso nuo siekiamo tikslo, populiacijos homogeniškumo. Imties dydis apskaičiuojamas pagal formulę:

$$n = \frac{z^2 \cdot p \cdot (1-p)}{\delta^2},$$

čia:

z – standartizuoto normaliojo skirstinio kvantilio reikšmė;

δ – paklaidos dydis (dažniausiai $\delta = 0,05$);

p – numatoma įvykio baigties tikimybė, nusakanti išsibarstymą tiriamoje populiacijoje.

Pasirinkus 95 proc. patikimumą, z reikšmė yra 1,96. Daroma prielaida, kad atsakymų variantai bus labai skirtingi, tokiu atveju p yra lygi 50 proc. Tai dažniausiai pasirenkama tikimybė, nusakanti, kad tiriamas požymis būdingas 50 proc. populiacijos (respondentai atsako į klausimus labai skirtingai). Nusistačius 3 proc. paklaidą, gaunama, kad reikalingas imties dydis yra 1000 respondentų. Atliekant šį tyrimą buvo apklausti 1002 respondentai.

Tikslų prioritetų nustatymas. Visuomenės išreikšta nuomonė dėl tikslų svarbos gali būti skirstoma pagal prioritetus. Klausimų svarbai nustatyti buvo naudojamas vidurkio metodas:

$$r_i = \sum_{j=1, \dots, 5} b_j \cdot n_{ij} / n,$$

čia:

r_i – i -ojo klausimo rangas ($i = 1, \dots, 8$);

b_j – j -asis balas (jei $j = 1$, tai $b_1 = 1$; ...; jei $j = 5$, tai $b_5 = 5$);

n_{ij} – nurodo respondentų skaičių, kurie i -ajam klausimui davė j -ąją balą;

n – bendras visų respondentų skaičius (šiuo atveju $n = 1002$).

Atlikus skaičiavimus, galimi BŽŪP tikslai išsidėstė tokia svarbos mažėjimo tvarka:

- palaikyti švarią aplinką;
- užtikrinti vietinę produkciją Lietuvos rinkoje;
- remti sveiką ir kokybišką maistą;
- padidinti atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimą (pvz., vėjo, saulės, vandens ir kt.);
- įgyvendinti ekologinį ir kitokį gamtai draugišką ūkininkavimą;
- aprūpinti gyventojus pakankamu maisto produktų kiekiu už prieinamą kainą;
- išsaugoti lietuviško kaimo autentiškumą;
- suvienodinti miesto ir kaimo gyvenimo kokybės sąlygas.

Empirinio tyrimo rezultatai rodo, kad aktualiausias yra švarios aplinkos palaikymo tikslas. Mažiausio palaikymo sulaukė BŽŪP tikslai, tiesiogiai orientuoti į kaimo gyvenimo sąlygų gerinimą ir jo autentiškumo išsaugojimą. Visuomenės nuomone, šie tikslai yra mažiausiai aktualūs, palyginti su globaliais aplinkosaugos iššūkiais ir maisto kokybės reikalavimų griežtinimo poreikiu.

Respondentų demografinės charakteristikos. Išsami apklaustųjų demografinių charakteristikų analizė dažnai leidžia daryti prielaidas ne tik apie visos populiacijos demografinę struktūrą, bet ir apie požiūrį į tam tikrus socialinius, ekonominius, politinius ar aplinkosaugos reiškinius. Todėl gautų tyrimų rezultatai pateikiami analizuojant pasiskirstymą pagal tam tikras demografines ir socialines charakteristikas.

Pasiskirstymas pagal lytį. Kiek daugiau nei pusę apklaustųjų sudarė moterys – 57,0 proc., o vyrai – 43,0 proc. (4.2 lentelė).

Lyginant atsakymų pasiskirstymą pagal lytį, galima pastebėti, kad moterims visi tikslai, išskyrus klausimą apie atsinaujinančius energijos šaltinius, yra svarbesni nei vyrams. Svarbiausias tikslas, moterų manymu, yra palaikyti švarią aplinką (78,3 proc.). Sveiko ir kokybiško maisto gamybos ir vartojimo rėmimas bei vietinės produkcijos užtikrinimas Lietuvos rinkoje moterims yra taip pat svarbūs, todėl užima antrą ir trečią vietas. Ir švarios aplinkos palaikymui, ir vietinės produkcijos vyravimo užtikrinimui Lietuvos rinkoje nė viena moteris neskyrė mažiausio balo. Mažiausiai moterys palaiko miesto ir kaimo gyvenimo sąlygų suvienodinimo ir lietuviško kaimo autentiškumo išsaugojimo idėją. Šie tikslai atrodo nesvarbūs ir vyrams. Kitus tikslus, kaip ypač svarbius, nurodė daugiau nei 70 proc. respondentų vyrų, tarp kurių daugiausia aukščiausių balų sulaukė vietinės produkcijos užtikrinimas Lietuvos rinkoje.

4.2 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal lytį

Tikslas	Vyrai	Moterys
Aprūpinti gyventojus pakankamu maisto kiekiu už prieinamą kainą	VI	IV
Remti sveiką ir kokybišką maistą	II	II
Įgyvendinti ekologinį ir kitokį gamtai draugišką ūkininkavimą	V	VI
Užtikrinti vietinę produkciją Lietuvos rinkoje	I	III
Išsaugoti lietuviško kaimo autentiškumą	VII	VII
Palaikyti švarią aplinką	IV	I
Padidinti atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimą	III	V
Suvienodinti miesto ir kaimo gyvenimo kokybės sąlygas	VIII	VIII

Šaltinis: parengta autorių.

Pasiskirstymas pagal amžių. Tarp apklaustųjų didžiausią dalį – 18,4 proc. – sudarė 50–59 m., o 16,2 proc. – 40–49 m. amžiaus žmonės. Mažiausia dalis teko jauniausio amžiaus grupėms – iki 29 ir 30–39 m., kurios atitinkamai sudarė 15,2 ir 14,5 proc. 60–69 m. ir vyresnių žmonių grupės atitinkamai sudarė net 18,0 ir 17,7 proc. Mažas jaunų asmenų skaičius leidžia daryti prielaidą apie tam tikrus demografinės sudėties struktūrinius pokyčius (pvz., kaimo senėjimą, didėjančią emigraciją). Skirtingų amžiaus grupių prioritetai pateikti 4.3 lentelėje.

4.3 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal amžių

Tikslas	<29 m.	30–39 m.	40–49 m.	50–59 m.	60–69 m.	≥70 m.
Aprūpinti gyventojus pakankamu maisto kiekiu už prieinamą kainą	V–VI	VII	V	V	IV	I
Remti sveiką ir kokybišką maistą	IV	IV	I–II	III	I	II
Įgyvendinti ekologinį ir kitokį gamtai draugišką ūkininkavimą	V–VI	V	VI	VI–VII	VI	VI–VII
Užtikrinti vietinę produkciją Lietuvos rinkoje	III	I	III	I	II	IV–V
Išsaugoti lietuviško kaimo autentiškumą	VII	VI	VII	VI–VII	V	IV–V
Palaikyti švarią aplinką	I–II	II	I–II	II	III	III
Padidinti atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimą	I–II	III	IV	IV	VII	VI–VII
Suvienodinti miesto ir kaimo gyvenimo kokybės sąlygas	VIII	VIII	VIII	VIII	VIII	VIII

Šaltinis: parengta autorių.

Vertinant klausimų svarbą nustatyta, kad labiausiai apsisprendę buvo respondentai iki 29 m.: neatsirado nė vieno respondento iš šios amžiaus grupės, kuris

nežinotų, kokį balą skirti. Suprasdama poreikį saugoti ir tausoti gamtą, jaunoji karta svarbiausiais laiko švarios aplinkos palaikymo ir atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimo tikslus. 81,4 proc. respondentų, patenkančių į 30–39 m. amžiaus grupę, aukščiausią balą skyrė vietinės produkcijos užtikrinimui Lietuvos rinkoje. Šis tikslas taip pat svarbus ir 50–59 m. amžiaus respondentams. Tiek pat aukščiausių balų (76,7 proc.), kaip ir švarios aplinkos palaikymui, 40–49 m. amžiaus grupės respondentai skyrė sveiko ir kokybiško maisto gamybai ir vartojimui remti. Sveiką ir kokybišką maistą, kaip svarbiausią aspektą, nurodo ir 60–69 m. amžiaus žmonės.

Kaip ir tikėtasi, apsirūpinimo maistu už prieinamą kainą klausimas aktualiausias pačiai vyriausiai žmonių grupei. Net 80,2 proc. vyresnių nei 70 m. respondentų patvirtino, kad šis tikslas jiems yra labai svarbus.

Įdomu, kad respondentai, vertindami tikslų svarbą, mažiau aktualiais laiko klausimus, susijusius su kaimo autentiškumo išsaugojimu ir kaimo bei miesto gyvenimo sąlygų suvienodinimu. Suvokdami etnokultūrinio paveldo svarbą, labiau kaimo autentiškumo išsaugojimu susirūpinę vyriausieji respondentai.

Pasiskirstymas pagal tautybę. Didžiąją daugumą apklaustųjų (4.4 lentelė) sudarė lietuviai – 90,3 proc., rusų ir lenkų tautybės respondentai – 8,5 proc., t. y. atitinkamai 6,2 ir 2,3 proc. Kitų tautybių respondentai sudarė tik 1,2 proc.

4.4 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal tautybę

Tikslas	Lietuviai	Rusai	Lenkai
Aprūpinti gyventojus pakankamu maisto kiekiu už prieinamą kainą	V	IV	V
Remti sveiką ir kokybišką maistą	I	II–III	III
Įgyvendinti ekologinį ir kitokį gamtai draugišką ūkininkavimą	VI	V	IV
Užtikrinti vietinę produkciją Lietuvos rinkoje	III	I	I–II
Išsaugoti lietuviško kaimo autentiškumą	VII	VI–VII	VIII
Palaikyti švarią aplinką	II	II–III	I–II
Padidinti atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimą	IV	VI–VII	VI–VII
Suvienodinti miesto ir kaimo gyvenimo kokybės sąlygas	VIII	VIII	VI–VII

Šaltinis: parengta autorių.

Lenkai ir rusai vertintini kaip turintys vieningą ir kartais netgi kategorišką nuomonę. Tarp šių tautybių apklaustųjų buvo mažiausiai neturinčių nuomonės vienu ar kitu klausimu ar skiriančių jam mažiausius balus.

Analizuojant iškeltų tikslų svarbą lietuviams, skirtumas tarp kelių svarbiausių tikslų yra nedidelis: beveik vienodai įvertintas sveiko ir kokybiško maisto gamybos ir vartojimo rėmimas, švarios aplinkos palaikymas ir vietinės produkcijos užtikrinimas Lietuvos rinkoje. Lenkų manymu, svarbiausi iššūkiai yra švarios aplinkos palaikymas ir vietinės produkcijos užtikrinimas Lietuvos rinkoje. Tiek vienu, tiek ir kitu atveju buvo skirta 90,3 proc. aukščiausių respondentų vertinimų. Rusai vietinės produkcijos užtikrinimui skyrė kiek daugiau nei 90 proc. didžiausių balų.

Įdomu tai, kad nagrinėjant prioritetus pagal tautybes išvelgiamas tam tikras paradoksas. Etnokultūriniai aspektai tampa svarbesni kitų tautybių Lietuvos gyventojams nei patiems lietuviams, pvz., lietuviško kaimo autentiškumo ir gyvenimo sąlygų kaime ir mieste suvienodinimo klausimai svarbesni yra rusų tautybės respondentams. Rusų tautybės apklaustieji asmenys šio tikslo svarbai suteikė net 71 proc. aukščiausių balų. Lenkai skyrė 60,9 proc. šio klausimo ypatingai svarbai, o lietuviai temos aktualumą įvertina vos 59,2 proc.

Pasiskirstymas pagal išsilavinimą. Didžioji dalis respondentų (60,0 proc.) yra įgiję vidurinį, aukštesnįjį ar specialų vidurinį išsilavinimą. Apklaustų asmenų, turinčių aukštąjį išsilavinimą, buvo 26,5 proc., nebaigtą vidurinį išsilavinimą turėjo 14,2 proc. respondentų, 0,2 proc. apklaustųjų nenurodė savo išsilavinimo. Respondentų skiriami prioritetai pateikti 4.5 lentelėje.

Respondentai, turintys aukštąjį išsilavinimą, svarbiausiais tikslais laiko švarios aplinkos palaikymą bei paramą sveikam ir kokybiškam maistui. Turintys vidurinį ar specialų aukštąjį išsilavinimą respondentai prioritetą skiria Lietuvos rinkos aprūpinimui vietinės kilmės produkcija ir švarios aplinkos palaikymui. Vidurinio išsilavinimo neturintys asmenys dažniau neturėjo nuomonės dėl išvardytų tikslų, o suteiktų aukščiausių balų skaičius visiems tikslams buvo panašus. Pirmąsias vietas užima apsirūpinimas maistu už prieinamą kainą ir sveiko bei kokybiško maisto rėmimas. Mažiausiai pritarimo sulaukė kaimo autentiškumo išsaugojimas ir kaimo vietovių gyvenimo sąlygų gerinimas. Kuo išsilavinimas aukštesnis, tuo labiau prioritetų svarba kinta.

4.5 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal išsilavinimą

Tikslas	Nebaigtas vidurinis	Vidurinis, aukštesnysis ir spec. vidurinis	Aukštasis
Aprūpinti gyventojus pakankamu maisto kiekiu už prieinamą kainą	I–II	IV	VI
Remti sveiką ir kokybišką maistą	I–II	III	II
Įgyvendinti ekologinį ir kitokį gamtai draugišką ūkininkavimą	V–VII	VII	V
Užtikrinti vietinę produkciją Lietuvos rinkoje	III	I	III
Išsaugoti lietuviško kaimo autentiškumą	V–VII	VI	VII
Palaikyti švarią aplinką	V–VII	II	I
Padidinti atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimą	IV	V	IV
Suvienodinti miesto ir kaimo gyvenimo kokybės sąlygas	VIII	VIII	VIII

Šaltinis: parengta autorių.

Pasiskirstymas pagal pajamas. Tarp apklaustųjų net 64,4 proc. sudarė asmenys, kurių mėnesinės pajamos yra mažesnės nei 800 Lt (mažiau nei 400 Lt gauna 18,1 proc. respondentų; nuo 401 iki 600 Lt – 21,6 proc.; nuo 601 iki 800 Lt – 24,8 proc.). Tik 13,7 proc. respondentų gauna daugiau nei 1000 Lt pajamų. 7 proc. respondentų nenurodė gaunamų pajamų dydžio. Dauguma

respondentų sudarė grupę, gaunančią vidutines ir mažiau nei vidutines mėnesines pajamas (4.6 lentelė).

4.6 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal gaunamas pajamas

Tikslas	<400 Lt	401–600 Lt	601–800 Lt	801–1000 Lt	≥1001 Lt
Aprūpinti gyventojus pakankamu maisto kiekiu už prieinamą kainą	III–IV	IV	III	V–VI	VII
Remti sveiką ir kokybišką maistą	III–IV	I	I	I–II	III
Įgyvendinti ekologinį ir kitokį gamtai draugišką ūkininkavimą	V	VII	VII	IV	V
Užtikrinti vietinę produkciją Lietuvos rinkoje	I	II	IV	III	IV
Išsaugoti lietuviško kaimo autentiškumą	VII	VI	VI	VII	VI
Palaikyti švarią aplinką	II	III	II	I–II	I–II
Padidinti atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimą	VI	V	V	V–VI	I–II
Suvienodinti miesto ir kaimo gyvenimo kokybės sąlygas	VIII	VIII	VIII	VIII	VIII

Šaltinis: parengta autorių.

Mažiausias pajamas (iki 400 Lt) gaunantys žmonės labiausiai palaiko vietinės produkcijos užtikrinimą Lietuvos rinkoje. Asmenys, gaunantys 401–800 Lt per mėnesį, prioritetą teikia sveiko ir kokybiško maisto gamybos ir vartojimo rėmimui. Didesnes pajamas gaunančių asmenų prioritetai ir nuomonė skiriasi nuo mažesnes pajamas gaunančiųjų. Pirmajai grupei svarbiausi tikslai yra švarios aplinkos palaikymas ir platesnis atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimas. Problemos, susijusios su kaimo vietovėmis, t. y. lietuviško kaimo autentiškumo išsaugojimas ir miesto bei kaimo gyvenimo sąlygų suvienodinimas, jų nuomone, yra mažiau svarbios. Kaip ir pasiskirstymo pagal išsilavinimą atveju, problemų svarbos kitimas koreliuoja su augančiomis pajamomis.

Pasiskirstymas pagal socialinę padėtį. Didžiąją apklaustųjų dalį sudarė pensininkai (36,4 proc.) ir darbininkai (16,6 proc.). Šis rodiklis paaiškina ir didelį respondentų skaičių, kurie gauna vidutines arba mažesnes nei vidutines pajamas. Likusią respondentų dalį sudarė specialistai (13,5 proc.), bedarbiai (11,5 proc.), tarnautojai (8,0 proc.), moksleiviai arba studentai (4,7 proc.), namų šeimininkės (4,7 proc.), kiti (4,6 proc.). Respondentų prioritetai pateikti 4.7 lentelėje.

4.7 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal socialinę padėtį

Tikslas	Bedarbiai	Darbininkai	Moksleiviai, studentai	Namų šeimininkės/ motinystės atostogose	Pensininkai	Specialistai	Tarnautojai
Aprūpinti gyventojus pakankamu maisto kiekiu už prieinamą kainą	VII	III	V	VIII	II–III	VI	II
Remti sveiką ir kokybišką maistą	II	I–II	IV	VI–VII	I	III	III
Įgyvendinti ekologinį ir kitokį gamtai draugišką ūkininkavimą	III–V	VI	VI	V	VII	IV–V	VII
Užtikrinti vietinę produkciją Lietuvos rinkoje	I	I–II	III	I	II–III	IV–V	IV–V
Išsaugoti lietuviško kaimo autentiškumą	VI	VII	VII	III	V	VII	IV–V
Palaikyti švarią aplinką	III–V	V	II	II	IV	I	I
Padidinti atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimą	III–V	IV	I	IV	VI	II	VI
Suvienodinti miesto ir kaimo gyvenimo kokybės sąlygas	VIII	VIII	VIII	VI–VII	VIII	VIII	VIII

Šaltinis: parengta autorių.

Bedarbiai, darbininkai ir namų šeimininkės svarbiausiu tikslu laiko vietinės kilmės produkcijos užtikrinimą Lietuvos rinkoje. Įdomu, kad vertindami atsinaujinančių energijos šaltinių plėtojimą ir naudojimą aktyviausi buvo studentai ir moksleiviai, kurie skyrė net 83,0 proc. aukščiausių balų. Pensininkai kaip svarbiausią tikslą nurodė sveiko ir kokybiško maisto gamybos rėmimą, jam skyrė net 77,8 proc. aukščiausių balų. O specialistai ir tarnautojai vienu svarbiausių iššūkių laiko švarios aplinkos palaikymą. Įdomu ir tai, kad neatsirado nei vieno studento ar moksleivio, kuris būtų neapsisprendęs dėl atitinkamų klausimų vertinimo ar skirtų patį mažiausią balą.

Pasiskirstymas pagal gyvenamąją vietą. Beveik trečdalis respondentų (32,2 proc.) buvo kaimo gyventojai, likusieji – penkių didžiųjų (43,7 proc.) ir kitų Lietuvos miestų (24,1 proc.) gyventojai. Prioritetų pasiskirstymas pagal gyvenamąją vietą pateiktas 4.8 lentelėje.

Pagrindiniai ES paramos naudos gavėjai yra kaimo gyventojai, žinantys opiausias žemės ūkio ir Lietuvos kaimo plėtros problemas, todėl kaimo ir miesto prioritetų išvardijimas – ypač svarbus šio tyrimo aspektas, išryškinantis potencialias problemas. Natūralu, kad miestiečiams svarbi juos supanti aplinka ir maisto kokybė, todėl šiems tikslams jie skyrė po 81,2 proc. aukščiausių balų. Kaimo vietovių gyventojai, kurių daugumą sudaro ūkininkai, galimus tikslus vertino labiau kaip gamintojai, o ne kaip vartotojai, todėl jiems svarbiausia vietinės produkcijos užtikrinimas Lietuvos rinkoje. Panašiai atsakyta ir į klausimą apie ekologinį bei kitokį gamtą tausojantį ūkininkavimą.

Ekologinis ūkininkavimas turėtų būti orientuotas į kokybę, o ne į kiekybę, todėl galima teigti, kad ūkininkams reikės persiorientuoti į tokią gamybą, kur reikia didesnių sąnaudų, o pagaminamas mažesnis produkcijos kiekis. Vadinasi, gamybos būdas sudėtingesnis, bet ne visada pelningas. Dėl šios priežasties šis tikslas sulaukė mažiausiai aukščiausių kaimo gyventojų skiriamų balų.

4.8 lentelė. Respondentų prioritetų pasiskirstymas pagal gyvenamąją vietą

Tikslas	Vilnius	Kaunas, Klaipėda, Šiauliai, Panevėžys	Kiti miestai	Miestas	Kaimas
Aprūpinti gyventojus pakankamu maisto kiekiu už prieinamą kainą	VI	VI	II–III	VI	II
Remti sveiką ir kokybišką maistą	I–III	II	II–III	I–II	III
Įgyvendinti ekologinį ir kitokį gamtai draugišką ūkininkavimą	V	V	IV–V	V	VIII
Užtikrinti vietinę produkciją Lietuvos rinkoje	I–III	IV	IV–V	III	I
Išsaugoti lietuviško kaimo autentiškumą	VII	VII	VI	VII	V
Palaikyti švarią aplinką	I–III	III	I	I–II	IV
Padidinti atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimą	IV	I	VII	IV	VI
Suvienodinti miesto ir kaimo gyvenimo kokybės sąlygas	VIII	VIII	VIII	VIII	VII

Šaltinis: parengta autorių.

Pastebėta, kad miestiečiai dažniausiai skiria aukščiausią balą, o kaimo gyventojai išvardytus tikslus pažymi „svarbu“. Be to, kaimo vietovių ir miestiečių prioritetai labai skiriasi ir priklauso ne tik nuo gyvenamosios vietos, bet ir nuo skirtingų požiūrių į atitinkamus tikslus.

Apibendrinant galima teigti, kad visi tyrimo metu nurodyti tikslai sulaukė gana aukštų įvertinimų. Vadinasi, jie yra labai svarbūs Lietuvos Respublikos gyventojams ir į juos turėtų būti atsižvelgta, koreguojant naujo programavimo laikotarpio BŽŪP strategijos kryptis. Tyrimas patvirtino miesto ir kaimo gyventojų požiūrio skirtumus į BŽŪP prioritetus. Kaimo vietovių gyventojai prioritetą teikia žemės ūkio produktų gamybai – mano, kad Lietuvoje turėtų būti užtikrintas vietinės kilmės žemės ūkio produktų prieinamumas. Miestiečiams svarbiausi yra BŽŪP aspektai, susiję su maisto kokybe ir aplinkosauga. Reikia pažymėti, kad šiuolaikinė visuomenė, paveikta urbanizacijos, pamiršta apie kaimo vietovių autentiškumo išsaugojimo svarbą. Be to, gyvenimo sąlygų suvienodinimas ne toks svarbus atrodo ir kaimo regiono gyventojams. Remiantis tyrimo rezultatais, galima teigti, kad siekiant didesnės žemės ūkio plėtros sinergijos kaimo vietovių gyventojų (gamintojų) tikslai turėtų būti labiau suderinti su miestiečių (vartotojų) noru vartoti kokybišką ir sveiką maistą. Bendras vieno tikslo siekimas užtikrintų spartesnę plėtrą ir efektyvesnius rezultatus.

5. 2014–2020 M. BENDROSIOS ŽEMĖS ŪKIO POLITIKOS TOBULINIMO KRYPTIŲ SCENARIJAI

Atsižvelgiant į dabartinės BŽŪP pranašumus ir trūkumus, jos tobulinimo kryptių analizę, ES šalių narių pozicijas dėl BŽŪP reformos, mokslininkų siūlomų naujų BŽŪP modelių lyginamosios analizės, JAV žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos priemonių analizės rezultatus ir Lietuvos situaciją (remiantis Žaliosios knygos (2010) ir studijoje pateiktų empirinių tyrimų rezultatais), 2014–2020 m. siūlomi tokie BŽŪP scenarijai (5.1 lentelė) – patobulintas dviejų ramsčių modelis ir trijų sričių modelis.

5.1 lentelė. *Status quo* ir alternatyvūs BŽŪP tobulinimo kryptių scenarijai

Scenarijai	Struktūra ir turinys
<i>Status quo</i>	<p>Du ramsčiai</p> <ul style="list-style-type: none"> I ramstis: tiesioginės išmokos ir rinkos reguliavimo priemonės (be pakeitimų). II ramstis: 4 ašių politikos įgyvendinimas (be pakeitimų).
<i>Patobulintas dviejų ramsčių modelis</i>	<p>Du ramsčiai</p> <ul style="list-style-type: none"> I ramstis: tiesioginių išmokų perskirstymas; rinkos reguliavimo priemonių peržiūrėjimas. II ramstis: dalies 2 ašies priemonių perkėlimas į I ramstį, kaimo plėtros priemonių peržiūrėjimas.
<i>Trijų sričių modelis</i>	<p>Trys sritys (orientuotos į aplinkosaugą)</p> <ul style="list-style-type: none"> Žemės ūkio ir maisto politika (ūkininkai ir vartotojai): tiesioginių išmokų perskirstymas; rinkos reguliavimo priemonių peržiūrėjimas; <i>status quo</i> modelio II ramsčio dalies priemonių perkėlimas į šią sritį. Kaimo plėtros politika (kaimo gyventojai): kaimo plėtros priemonių peržiūrėjimas. Prisitaikymo politika (ūkininkai, vartotojai ir kaimo gyventojai): priemonės, skirtos padėti siekti Žemės ūkio ir maisto politikos bei Kaimo plėtros politikos tikslų ir prisitaikyti prie pokyčių.

Šaltinis: parengta autorių.

Status quo

Siekiant visapusiškai įvertinti BŽŪP tobulinimo galimybes, paliekama dabartinė struktūra su visais studijoje aptartais pranašumais ir trūkumais. *Status quo* scenarijus bus naudojamas kaip atspirties taškas lyginant alternatyvius BŽŪP modelius.

Status quo modelis turi du ramsčius, išsamiau jo struktūra aprašyta 1 dalyje. Visos I ir II ramsčių priemonės paliekamos nepakeistos. Šis modelis negali būti svarstomas kaip alternatyvi politikos tobulinimo galimybė dėl studijoje nurodytų trūkumų.

Patobulintas dviejų ramsčių modelis

Patobulintas dviejų ramsčių modelis leidžia išspręsti svarbiausias dabartinės BŽŪP problemas ir reaguoti į naujus iššūkius. Atsižvelgiant į BŽŪP raidos ypatumus ir ES šalių poziciją dėl politikos reformos, galima teigti, kad ES po 2013 m. nesiryš iš esmės keisti struktūros, todėl *dabartinė BŽŪP bus tobulinama*, pritaikant ją prie aplinkos pokyčių ir visuomenės poreikių (5.2 lentelė).

5.2 lentelė. Patobulinto dviejų ramsčių modelio struktūra

I ramstis	II ramstis
<p>Tiesioginės išmokos Teisingesnis tiesioginių išmokų paskirstymas tarp ES narių. Tiesioginių išmokų mokėjimo schemos tobulinimas šalyse.</p>	<p>Kaimo plėtra Kaimo plėtros politikos įgyvendinimas pagal buvusias 4 ašis, atsižvelgiant į naujus iššūkius. Biudžeto paskirstymo tobulinimas ES lygmeniu. Paramos paskirstymo mechanizmo tobulinimas šalyse.</p>
<p>Rinkos reguliavimo priemonės Rizikos valdymo priemonių stiprinimas. Rinkos reguliavimo priemonių paprastinimas ir instrumentarijaus tobulinimas.</p>	

Šaltinis: parengta autorių.

I ramstis. 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu BŽŪP turėtų būti skiriama daugiau dėmesio *tiesioginių išmokų* paskirstymui, kuris daro įtaką žemės ūkio produkcijos ir maisto rinkai. Vienas iš dažniausiai minimų dabartinės BŽŪP trūkumų – neteisingas biudžeto paskirstymas tarp ES šalių, kuris ryškiai matomas palyginus senųjų ir naujųjų ES šalių narių išmokas.

Sprendžiant didelės paramos koncentracijos stambiuose ūkiuose, „sofos ūkininkų“ atsiradimo ir kitas problemas, tiesioginių išmokų paskirstymas šalyje irgi turėtų būti tobulinamas. Svarbiausias tiesioginių išmokų reformos tikslas – pasiūlyti tiesioginių išmokų mokėjimo mechanizmą, kuris neiškraipytų rinkos ir būtų orientuotas į žemės ūkio produkcijos vartotojus, pvz., užtikrintų stabilesnes maisto produktų kainas.

Remiantis atlikta analize galima teigti, kad tiesioginės išmokos yra labai svarbi priemonė, užtikrinanti dar Romos sutartyje iškelto tikslo įgyvendinimą – ūkininkų pajamų rėmimą. Ši parama sudaro reikšmingą ES ūkininkų pajamų dalį (2007–2009 m. ES vidutiniškai sudarė 29 proc. (European..., 2010b) ir tiesioginių išmokų poveikis gali būti vertinamas įvairiai. Viena vertus, tiesioginės išmokos pristabdė maisto kainų kilimą (ypač įvertinant pastarųjų dešimtmečių ūkininkavimo sąnaudų augimą). Kita vertus, ši parama mažina ūkininkų verslumą ir mažai skatina orientotis į rinkos poreikius, užtikrina stabilų pajamų rėmimą ir stiprina ūkininkų priklausomybę nuo tiesioginių išmokų. Kitas neigiamas aspektas pasireiškia per poveikį aplinkai. 2007–2013 m. laikotarpiu taikomi tiesioginių išmokų paskirstymo principai ne itin skatina tausoti gamtinius išteklius. Todėl siūloma keisti dabartinę tiesioginių išmokų schemą į dviejų dalių išmoką, kurią sudarytų bazinė ir papildoma išmoka (priedas). Išmokos

dydis priklausytų nuo ūkiui skirtų taškų skaičiaus ir žemės naudmenų ploto ir būtų apskaičiuojamas pagal formulę:

$$TI = BI + \sum_{i=1}^n s_i k_i,$$

čia:

BI – bazinė išmoka;

$\sum_{i=1}^n s_i k_i$ – papildoma išmoka (priklauso nuo ūkio surinktų taškų sumos);

s_i – i -ojo kriterijaus svoris ($i = 1, \dots, n$);

k_i – i -asis kriterijus ($i = 1, \dots, n$);

n – kriterijų skaičius.

Tiesioginė išmoka ūkiui neturi viršyti nustatytos maksimalios tiesioginių išmokų ribos ir būti ne mažesnė už bazinę išmoką, kuri užtikrintų teisingesnį išmokų paskirstymą tarp ES šalių. Bazinės išmokos dydis nebūtų susijęs su istoriniais duomenimis (pvz., referenciniu laikotarpiu, plotu, derliumi ir kt.).

Bazinė išmoka ūkiui gali būti nustatyta taikant skirtingas alternatyvas:

- a) Ji galėtų būti vienoda visų ES šalių ūkininkams ir priklausyti nuo konkretaus ūkininko dirbamos žemės ploto. Tokios išmokos bendrų kriterijų ES mastu parinkimas būtų nepagrįstas, nes ES šalys skiriasi pragyvenimo lygiu ir gamybos išlaidomis, todėl, suvienodinus išmokas, naujosiose narėse gali kilti grėsmė, kad ūkininkų pajamos gerokai viršys kitų kaimo gyventojų pajamas ir kaime didės socialinė atskirtis.
- b) Jos dydis priklausytų nuo objektyvių kriterijų (pvz., perkamosios galios pariteto; ūkio išlaidų lygio ir pan.).

Papildomos išmokos galėtų priklausyti nuo taškų, surenkamų už atitiktį tam tikriems vertinimo kriterijams (nustačius jų svyravimo diapazoną ir taškų skyrimo taisykles), kuriems gali būti nustatyti tam tikri prioritetai.

Vienas iš tiesioginių išmokų tobulinimo variantų galėtų būti J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé (2008) „žaliųjų taškų“ idėjos pritaikymas, t. y. reikėtų nustatyti papildomos išmokos dalį, susietą su ūkininkavimo poveikiu aplinkai, progresyviai mažinant ją ūkiams, kurių veikla daro didesnę žalą aplinkai. Papildomų taškų gali būti skiriama už ūkio teikiamą naudą visuomenei (pvz., vienas iš galimų rodiklių galėtų būti ūkyje dirbančių darbuotojų skaičius, perskaičiuotas į taškus). Dar vienas rodiklis galėtų būti pajamos, kurių netenkama ūkininkaujant vietovėse su natūraliomis kliūtėmis (tai galėtų pristabdyti migraciją iš mažiau palankių ūkininkauti vietovių ir neleistų apleisti žemės). Tiesioginių išmokų paskirstymo kriterijai neturėtų prieštarauti II ramsčio priemonių tikslams ir prisidėti prie darnaus ES vystymosi. Jie turėtų būti suderinti su kitų sričių politika ir nedubliuoti jau teikiamos paramos.

Kuriant tiesioginių išmokų paskirstymo metodiką, būtina atsižvelgti į smulkių ir stambių ūkių konkurencingumą, kuri būtų galima reguliuoti ir bazinėmis, ir

papildomomis tiesioginėmis išmokomis, tačiau reikia išsamiai ištirti įvairių alternatyvų poveikį ekonomikai ir pasirinkti tokią, kuri nekeistų ūkių struktūros.

Siūlomų tiesioginių išmokų bendra ES finansinio voko suma neturėtų viršyti Tarybos reglamento (EB) Nr. 73/2009 40 straipsnyje (Tarybos..., 2010) šalims narėms nustatytos ribos ir papildomų lėšų, perkeltų iš II ramsčio biudžeto (pvz., nepalankios ūkininkauti vietovės ir kt.).

Siekiant apsaugoti ūkininkų pajamas, I ramstyje būtų tikslinga išsaugoti *rinkos reguliavimo priemonės*, tačiau ateityje rinką iškraipančių intervencinių priemonių vaidmuo turėtų būti mažinamas (pvz., jau dabar planuojama nuo 2015 m. panaikinti pieno kvotas). Rinkos reguliavimo priemonės turėtų būti patobulintos, supaprastintos, praplėstos ir orientuotos į visuomenės poreikius.

Kai kuriose ES šalyse dabartinė BŽŪP neužtikrina tolygaus lėšų paskirstymo tarp I ir II ramsčių. Senosios ES šalys narės skiria didesnę dėmesį I ramsčio, o naujosios – II ramsčio priemonėms. Objektīvūs kriterijai turėtų leisti pakeisti lėšų proporcijas tarp ramsčių taip, kad būtų galima efektyviai įgyvendinti ES strategijoje užsibrėžtus tikslus.

II ramstis. *Kaimo plėtros priemonės* turėtų būti įgyvendinamos pagal keturias paramos kryptis, kurios padėtų stiprinti konkurencingumą, remti aplinkos ir kraštovaizdžio tvarkymą, puoselėti tautinį paveldą bei įvairinti kaimo vietovių ekonominę veiklą. Vyraujanti kaimo plėtros paradigma, kurioje pabrėžiama žemės ūkio svarba, turėtų būti pakeista nauja, labiau orientuota į vietovę. Būtų remiamos vietovių galimybės ir ekonominis potencialas bei skatinama išsaugoti kaimo vietovių autentiškumą. Kadangi tiesiogines išmokas siūloma suderinti su aplinkos tausojimo reikalavimais, dalis II ramsčio priemonių galėtų būti perkelta į I ramstį.

Svarbiausia problema, kuri buvo nustatyta atlikus dabartinės BŽŪP II ramsčio analizę – vykdomų programų ribotumas, prisitaikant prie naujų iššūkių, ir sudėtingas paramos mechanizmas, kuris lemia mažesnę efektyvumą (situacija ES šalyse skiriasi). Dėl šios priežasties tikslinga peržiūrėti dabartinės BŽŪP priemonės ir pritaikyti jau įgyvendinamas arba/ir pasiūlyti naujas, padedančias prisiderinti prie aplinkos pokyčių.

Šalys narės gali perskirstyti kaimo plėtrai skirtas lėšas tarp ašių ir priemonių, todėl didesnis II ramsčio efektyvumas būtų pasiektas sumažinus nepopuliarių priemonių finansavimą ir lėšas skyrus kitoms svarbioms priemonėms. Be to, reikėtų vengti kaimo plėtros priemonių tikslų dubliavimo ir siekti didesnio priemonių suderinamumo, užtikrinant sinergiją ES mastu. Tai gali būti pasiekta ribojant priemonių skaičių (pašalinus neveiksmingas) arba keičiant priemonių finansavimo taisykles (pvz., padidinti paramą vienam ūkio subjektui ir/arba bendrą priemonės finansavimą, kad ta priemonė taptų populiareesnė) ir paramos gavėjų tinkamumo kriterijus, racionaliai supaprastinant paramos gavimo procedūras bei pritaikant kitų ES šalių gerąją patirtį. Siekiant kaimo plėtros efektyvumo, būtina užtikrinti griežtesnę priemonių rodiklių stebėseną ir tobulinti II ramsčio priemonių administravimą.

Siūloma sustiprinti orientaciją į vietoves, skatinant įgyvendinti LEADER priemonės visose ašyse bei pritaikant JAV požiūrį – gera kaimo plėtros strategija turi remtis vietinėmis stiprybėmis ir prisitaikyti prie silpnybių, reaguoti į rinkos poreikius

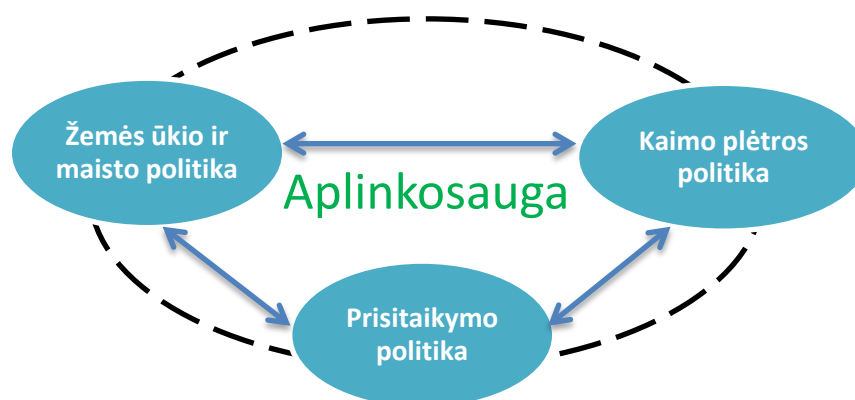
ir išlaikyti plėtrą ateityje (LEADER metodas paremtas naujos paradigmos „iš apačios į viršų“ principu).

Nors LEADER metodas apima tris ašis, daugelyje ES šalių jis siejamas tik su 3-ios ašies priemonėmis. Siūloma ateityje šį metodą taikyti plačiau, įgyvendinant 1-os ir 2-os ašių tikslus ir priemones. LEADER taikymo praplėtimas sumažintų biurokratinius barjerus, užtikrintų regionų konkurencingumą, sprendžiant jiems aktualias problemas. Remiantis šalių gerąja patirtimi, reikėtų plėsti vietos veiklos grupes, kad jos apimtų beveik visus kaimiškus regionus. Taip būtų greičiau reaguojama į to regiono poreikius, orientuojantis tik į tos vietovės problematiką ir didinant ūkininkų aktyvumą. Platesnis ir tinkamesnis LEADER metodo panaudojimas sustiprintų konkurencingumą ir leistų plačiau diegti inovacijas, sujungiant kiekvieno regiono žmogiškąjį, socialinį, ekonominį, kultūrinį ir aplinkosauginį potencialą.

Trijų sričių modelis

Antrame BŽŪP tobulinimo scenarijuje siūlomos esminės reformos. Trijų sričių modelis yra suformuotas atsižvelgiant į tyrimo metu nustatytus BŽŪP trūkumus, mokslininkų siūlymus iš esmės reformuoti sistemą, empirinio tyrimo rezultatus ir nesiejamas su dabartine BŽŪP struktūra.

Atlikta BŽŪP modelių lyginamoji analizė parodė, kad visi autoriai akcentuoja aplinkosaugą kaip svarbiausią BŽŪP tobulinimo kryptį, pabrėždami darnaus vystymosi būtinumą. Aplinkosaugos tikslų aktualumą patvirtina ir Žalioji knyga (2010), ir empirinio tyrimo rezultatai. Tačiau, įgyvendinant kai kurias dabartinės BŽŪP priemones, dažnai nepaisoma neigiamo poveikio aplinkai. Remiantis atliktais tyrimais, siūlomas trijų sričių modelis (5.1 pav.), kuriame visų BŽŪP sričių priemonės būtų formuojamos atsižvelgiant į poveikį aplinkai.



5.1 pav. Trijų sričių modelis

Šaltinis: parengta autorių.

Žemės ūkio ir maisto politikos, kaip atskiros srities, atsiradimą, lėmė mokslininkų darbų ir empirinio tyrimo rezultatų vertinimas. Pritariant V. Zahrnt (2009) nuomonei, kad ūkininkų, kaip atskiros tikslinės grupės, rėmimas yra ne visai pagrįstas, nes dabartinės priemonės nepakankamai orientuotos į naudą visuomenei (pvz., maisto kainų stabilumo neužtikrina dabartinės paramos priemonės, nes kainų augimą ne visada lemia infliacija (Rojaka, Rudzkiš, Genytė-Pikčienė, 2010), paramą tikslinga orientuoti ne tik į ūkininkų, bet ir į visuomenės poreikius. Todėl išskiriama Žemės ūkio ir maisto politika, kurios priemonės remtų žemės ūkio produkcijos gamintojus ir įvertintų vartotojų poreikius.

Pastaruoju metu kaime vyksta esminiai pokyčiai: mažėja žemės ūkio vaidmuo, kuriant bendruomenės gerovę, o kaimo gyventojai nesugeba savarankiškai išspręsti problemų, susijusių su ekonominiu kaimo gyvybingumu. Būtent dėl šios priežasties **kaimo plėtros politika** modelyje išskiriama kaip svarbus elementas.

Kad žemės ūkio gamyba būtų nenutrūkstama ir pagaminama pakankamai produkcijos, siūloma taikyti **prisitaikymo politiką**. Ši politika ūkininkams, kaimo gyventojams ir vartotojams padėtų prisitaikyti prie ekonominių, socialinių, politinių ir gamtinių pokyčių. Dabartinė BŽŪP nėra lanksti vartotojų atžvilgiu – jos priemonės nesugeba patenkinti besikeičiančių vartotojų poreikių ir esant kritinėms situacijoms – apsaugoti vartotojų nuo kainų svyravimo.

Studijoje atlikta analizė išryškino problemas, kurios gali būti išsprendžiamos tik koreguojant BŽŪP tikslus ir priemones. Taikant apibendrinimo metodą buvo išskirti svarbiausi raktažodžiai, nusakantys pagrindines politikos tobulinimo kryptis, kurios būtų įgyvendinamos vykdant trijų sričių politiką (5.3 lentelė).

5.3 lentelė. Trijų sričių modelio turinys

Žemės ūkio ir maisto politika	Kaimo plėtros politika
Apsirūpinimas maistu Konkurencingumas	Darnus vystymasis Gyvenimo sąlygos Užimtumas Bendruomeniškumo stiprinimas
Prisitaikymo politika	
Prisitaikymas prie besikeičiančių sąlygų	

Šaltinis: parengta autorių.

Žemės ūkio ir maisto politika turėtų būti orientuota į apsirūpinimą maistu ir konkurencingumą. Apsirūpinimas maistu tiek ES, tiek pasaulyje yra vienas svarbiausių tikslų, nes žemės ūkis vis dažniau susiduria su naujais iššūkiais: pandeminės ligos, klimato kaita, teroristiniai išpuoliai, biodegalų paklausos didėjimas. Žemės ūkio ir maisto politika turėtų užtikrinti ilgalaikį ūkininkų pajamų palaikymą, taikant tiesioginių išmokų sistemą, kuri garantuotų žemės ūkio veiklos tęstinumą ir vartotojams reikalingą žemės ūkio produkcijos kiekį. Tiesioginės išmokos palaipsniui turėtų mažėti, jas papildytų (vėliau – pakeistų) prisitaikymo politikos priemonės, skirtos pajamų stabilumui užtikrinti kritiniais atvejais.

Iki šiol konkurencingumas daugiausia remiamas taikant II ramsčio priemones, kurios galėtų priklausyti Žemės ūkio ir maisto politikai (pvz., jaunųjų ūkininkų įsikūrimo skatinimas, žemės ūkio valdų modernizavimas, ūkinės veiklos įvairinimas ir kt.). Priemonės, skatinančios konkurencingumą, turi būti orientuotos ir į vidaus, ir į pasaulio rinkas. Priemonių finansavimas turėtų atitikti vartotojų poreikius ir lūkesčius.

Kaimo plėtros politika turėtų skatinti darnų vystymąsi, gyvenimo sąlygų kaime gerinimą, užimtumo didinimą ir bendruomeniškumo stiprinimą. Darnaus vystymosi samprata apima visuomenės poreikių tenkinimą, atsižvelgiant į aplinkosaugos reikalavimus, nemažinant ateities kartų galimybės tenkinti savo poreikius (pvz., remiant viešųjų gėrybių teikimą, apmokestinant aplinką žalojančią veiklą ir kt.).

Gyvenimo sąlygų kaime gerinimas turėtų palaikyti kaimo gyvybingumą ir padėtų spręsti kaimo demografines bei ekonomines problemas. Šiam tikslui pasiekti būtų taikomos pakoreguotos dabartinės BŽŪP II ramsčio priemonės: kaimo vietovių atnaujinimas, viešosios infrastruktūros tvarkymas, pagrindinių paslaugų užtikrinimas kaime ir kt.

Vienas pagrindinių Kaimo plėtros politikos tikslų yra užimtumo kaime didinimas. Taip būtų sprendžiamos migravimo iš kaimo vietovių, stabilesnių kaimo gyventojų pajamų palaikymo problemos. Užimtumas galėtų būti didinamas įvairinant kaimo ekonominę veiklą, nesusijusią su žemės ūkiu, remiant verslo kūrimą ir plėtrą, pritraukiant specialistus ir pan.

Kaimo plėtros politika turėtų būti nukreipta ne tik į regionus, bet ir į konkrečias vietas. Vykdomos iniciatyvos skatintų kaimyninių ūkių, regionų ir šalių bendradarbiavimą, kuris stiprintų konkurencingumą, užtikrintų spartesnį tikslų siekimą. Be to, svarbus kaimo vietovių gyventojų dalyvavimas kuriant kaimo plėtros planus. Kaimo plėtros politikos tikslų įgyvendinimą užtikrintų dabartinės BŽŪP II ramsčio pakoreguotos priemonės, atsižvelgiant į jų efektyvumą ir naujus iššūkius.

Prisitaikymo politikos tikslas – užtikrinti Žemės ūkio ir maisto bei Kaimo plėtros politikos veiksmingumą ir padėti prisitaikyti prie besikeičiančių sąlygų. Šios politikos priemonės būtų taikomos tik tam tikrą laiką arba kritinėmis aplinkybėmis (pvz., ekonominio nuosmukio, pereinant prie naujų reikalavimų ir pan.).

Prisitaikymo politikos biudžetas būtų skiriamas pašalinti ekonominio nuosmukio padarinius, prisitaikyti prie klimato pokyčių, gilinti žinias ir didinti žmogiškąjį potencialą, tiriamajai veiklai ir kt. Apsaugos mechanizmai būtų „įjungti“ ekonominio nuosmukio atveju, o veikimo principas remtųsi patobulintomis rinkos reguliavimo priemonėmis: intervenciniais pirkimais, privačiu saugojimu, pajamų ir pasėlių draudimu, kreditais ir pan.

Trijų sričių BŽŪP modelio įgyvendinimas galėtų būti finansuojamas iš trijų skirtingų fondų. Žemės ūkio ir maisto politikos bei Kaimo plėtros politikos fondai turėtų būti formuojami iš ES ir nacionalinio biudžeto. Prisitaikymo politikos programos būtų įgyvendinamos iš nacionalinio fondo lėšų.

IŠVADOS

Studijoje atlikta BŽŪP istorinės raidos analizė sudaro galimybę nustatyti svarbiausius jos evoliucijos etapus: 1) ankstyvieji metai; 2) 1992 m. reforma; 3) Darbotvarkė 2000; 4) 2003 m. reforma; 5) 2008 m. Sveikatingumo patikra. Iki 1992 m., siekiant užtikrinti apsirūpinimą maistu, daugiausia BŽŪP dėmesio buvo skiriama rinkos reguliavimo priemonėms, o pagrindiniai paramos gavėjai buvo ūkininkai. Tačiau pasirinkta produktyvumo didinimo kryptis lėmė produkcijos perteklių, intensyvus ūkininkavimas neigiamai veikė gamtinę aplinką. 1992 m. reforma, kuri turėjo būti vykdoma pereinant nuo rinkos reguliavimo priemonių prie tiesioginių išmokų, buvo siekiama sumažinti perprodukciją. Atkreiptas dėmesys į aplinkosaugą, kurios svarba didėjo vėlesniais laikotarpiais ir tapo ypač aktuali formuojant 2014–2020 m. BŽŪP. Nuo 2000 m. pasikeitė BŽŪP struktūra – buvo išskirtas kaimo plėtros ramstis, didesnę dėmesį skiriant kaimo gyventojų ir aplinkosaugos problemoms.

Dabartinės BŽŪP tikslai įgyvendinami per tiesiogines išmokas, rinkos reguliavimo ir kaimo plėtros priemones. Didžiąją BŽŪP biudžeto dalį sudarančios tiesioginės išmokos lėmė ūkininkų priklausomybę nuo paramos ir nespėdžia aplinkosaugos problemų. Svarbus BŽŪP prioritetų pokytis: iš pradžių ši politika buvo skirta ūkininkams remti, o pastarųjų metų pokyčiai privertė praplėsti jos turinį ir labiau ją orientuoti į visuomenės poreikius ir rinkos pokyčius. Studijoje atlikta analizė leidžia teigti, kad BŽŪP raidai labiau būdingas nuoseklus evoliucionavimas, prisitaikantis prie aplinkos pokyčių, o ne revoliuciniai pokyčiai.

Opiausios dabartinės BŽŪP problemos yra susijusios su I ramsčio priemonių įgyvendinimu: tobulintini tiesioginių išmokų paskirstymo ir mokėjimo principai, tam tikrų rinkos reguliavimo priemonių taikymas ir kt. Dar nėra pakankamai duomenų ir metodų, kurie leistų vertinti II ramsčio priemonių efektyvumą ES mastu. Daug diskusijų kelia kai kurių priemonių finansavimo tikslingumas, tačiau neabejojama šios politikos pranašumu – BŽŪP turi išlikti bendra visos ES mastu.

Turinio analizė leido išskirti aktualias BŽŪP tobulinimo kryptis, kurias sudaro istoriškai susiformavusios ir neišspręstos problemos bei nauji iššūkiai: visuomenės apsirūpinimas maistu bei sveikas ir kokybiškas maistas; ūkininkų pajamų rėmimas; žemės ūkio subjektų konkurencinio pranašumo stiprinimas; aplinkosauga; BŽŪP valdymas; inovacijos, tyrimai; kaimo ekonomikos įvairinimas; globalūs iššūkiai. Ypač daug tyrėjų dėmesio sulaukė globalių iššūkių, aplinkosaugos ir viešųjų gėrybių, apsirūpinimo maistu bei sveiko ir kokybiško maisto iššūkių grupės. Dabartinė BŽŪP ir pagrindiniai politikos tikslai neleidžia veiksmingai reaguoti į šiuos iššūkius, todėl 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu reikia atsižvelgti į poreikį praplėsti tikslus. Tai leis papildyti BŽŪP veiksmingomis paramos priemonėmis šiems tikslams pasiekti.

Įvairių autorių siūlomų BŽŪP modelių lyginamoji analizė rodo, kad jų sudėtinių dalių skaičius svyruoja nuo vieno iki trijų, o BŽŪP turinio vizija skiriasi, priklausomai

nuo požiūrio į vartotojus, ūkininkus, kaimo bendruomenes ir aplinkosaugą. Taigi, tobulinant BŽŪP, svarbi jos orientacija į išvardytas sritis.

Apibendrinant įvairių ES šalių pozicijas dėl BŽŪP reformos, galima išskirti tris jų grupes: už reformą pasisakančios šalys, pasirengusios iš esmės reformuoti dabartinę politiką; konservatyvios šalys, pasisakančios už evoliucinius BŽŪP pokyčius; šalys, neturinčios tvirtos nuomonės. Dauguma neapsisprendusių šalių orientuojasi į konservatyvią reformą, kuria siekiama išspręsti svarbiausias dabartinės BŽŪP problemas, išsaugant esamą struktūrą.

JAV žemės ūkio politikos analizė rodo, kad ir ES, ir JAV sprendžia panašias žemės ūkio ir kaimo problemas, tačiau taiko skirtingas paramos priemones ir sprendimo būdus. JAV 2008 m. Maisto, gamtos išteklių išsaugojimo ir energetikos įstatymą sudaro 15 dalių, tačiau didžiausia biudžeto dalis skirta maisto programoms (68 proc.), o programoms, susijusioms su žemės ūkio produktų gamyba – tik 12 proc. (ES analogiškomis programoms tenka daugiau kaip 70 proc. BŽŪP įgyvendinti skirto biudžeto išlaidų). Pastarosios siūlo ūkininkams įvairias paramos priemones, o mažas finansavimas paaiškinamas tuo, kad pati politika labiau orientuota į rinkos savireguliacijos mechanizmus ir apsaugos priemones (pvz., pasėlių, pajamų draudimas ir kt.), kurios veikia krizių atvejais. Tokios politikos priemonės neskatina ūkininkų priklausomybės nuo valstybės finansavimo. Gamtos ištekliams išsaugoti JAV skiriamas sąlyginai nedidelis finansavimas (9 proc.), didžioji dauguma programų yra neprivalomos.

Lietuvos gyventojų nuomonės dėl paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai empirinis tyrimas patvirtino, kad siūlomi BŽŪP tobulinimo tikslai yra aktualūs. Lietuvos gyventojai prioritetiniais laiko klausimus, susijusius su švarios aplinkos palaikymu, vietinės produkcijos užtikrinimu Lietuvos rinkoje, sveiko ir kokybiško maisto rėmimu.

Atlikus tyrimus buvo pasiūlyti du BŽŪP tobulinimo krypties scenarijai: patobulintas dviejų ramsčių modelis ir trijų sričių modelis. Patobulinto dviejų ramsčių modelio struktūra nesikeičia, tačiau siūloma keisti tiesioginių išmokų paskirstymo metodiką, o II ramsčio priemonės labiau orientuoti į naujus iššūkius. Antrajame modelyje siūloma iš esmės reformuoti BŽŪP, išskiriant tris politikos sritis: žemės ūkio ir maisto, kaimo plėtros ir prisitaikymo. Pagrindinis modelio akcentas yra aplinkosauga, atsižvelgiant į tai, būtų formuojamos kiekvienos srities priemonės. Žemės ūkio ir maisto politika orientuota į vartotojų poreikius, išlaikant paramą ūkininkams. Kaimo plėtros politikos tikslas – didinti kaimo ekonomikos gyvybingumą, atsižvelgiant į konkrečių vietovių specifiką. Prisitaikymo politikos priemonės taikomos tam tikrą laiką ir padėtų prisitaikyti prie išorės ir vidaus pokyčių.

LITERATŪRA

1. ARC. 2010. *A Communication from Civil Society to the European Union Institutions on the Future Agricultural and Rural Policy* [online]. 19 p. [Cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.arc2020.eu/front/wp-content/uploads/2010/12/ARC-Communication-EN.pdf>>.
2. Agricultural and Rural Convention. 2010. *Press Kit* [online]. Brussels [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <http://www.arc2020.eu/doc/press/arc_press_kit.pdf>.
3. BirdLife International. 2010. *New Challenges, New CAP. BirdLife International's Vision for the Future of the EU Common Agricultural Policy* [online]. BirdLife Agriculture Team [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/ng/20080409_NG_11_contrib_2_en.pdf>.
4. Blažentis, A.; Blažentis, T. 2010. Europos Sąjungos valstybių narių kaimo darnaus vystymo vertinimas, *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development* 23(4): 16–24.
5. Bureau, J.-C., et al. 2007. *Reflection on the Possibilities for the Future Development of the CAP: study*. Brussels: Policy Department B: Structural and Cohesion Policies. 75 p.
6. Bureau, J.-C.; Mahé, L.-P. 2008. *CAP Reform Beyond 2013: an Idea for a Longer View* [online]. [Cited 2 November 2010]. Available from Internet: <http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etude64-CAP-Propositions-EN_01.pdf>.
7. Buchanan, G., et al. 2010. Agricultural Productivity Strategies for the Future: Addressing U.S. and Global Challenges, *CAST Issue Paper* 45: 1–16.
8. Buckwell, A., et al. 1997. *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe: report of an expert group* [online]. European Commission [cited 5 October 2010]. Available from Internet: <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/buck_en/cover.htm>.
9. Boussard, J.-M., et al. 2010. *For a New European Agriculture and Food Policy that Meets the Challenges of this Century* [online]. [Cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.arc2020.eu/doc/Proposal-for-a-new-European-Agriculture-and-Food-Policy.pdf>>.
10. Cervantes-Godoy, D.; Brooks, J. 2008. *Smallholder Adjustment in Middle-Income Countries*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers No 12. France: OECD publishing. 23 p.
11. *Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community Contents* [online]. Roma, 25 of March, 1957 [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325EN.003301.html#anArt33>.
12. Cromartie, J.; Bucholtz, S. 2008. Defining the “Rural” in Rural America, *Amber Waves* 6(3): 28–34.

13. Dapkutė, V.; Volkov, A. 2010. Tiesioginių išmokų lygio Europos Sąjungos mastu suvienodinimo prielaidos, modeliai ir jų taikymo poveikio vertinimas, *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development* 22(3): 33–40.
14. De Noronha Vaz, T. 2008. *Agriculture, Fishery, Food and Sustainable Rural Development* [online]. Portugal: Research Centre for Spatial and Organizational Dynamics, University of Algarve [cited 2 December 2010]. Available from Internet: <<http://portail2.reseau-concept.net/Upload/ciheam/fichiers/Portugal2008.pdf>>.
15. Durance, P.; Godet, M. 2007. Old Europe, New Challenges?, *Foresight* 9(6): 3–10.
16. Elekes, A., et al. 2009. A Vision of the Future of the Common Agricultural Policy, *Studies in Agricultural Economics* 111: 23–42.
17. *Europe in Figures – Eurostat Yearbook 2010*. 2010. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 657 p.
18. Europos Sąjungos Tarybos 2006 m. vasario 20 d. sprendimas „Dėl kaimo plėtros Bendrijos strateginių gairių (2007–2013 m. programavimo laikotarpis)“ [interaktyvus]. 2006. [Žiūrėta 2010 m. spalio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:055:0020:0029:LT:PDF>>.
19. Europos Bendrijos Komisija. 2007. *Komunikatas: „Pertvarkykime biudžetą ir pakeiskime Europą“* [interaktyvus]. [Žiūrėta 2010 m. lapkričio 20 d.]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_lt.pdf>.
20. European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development. 2008. *Direct Payments Distribution in the EU-25 after Implementation of the 2003 CAP Reform Based on FADN Data: note to the file* [online]. Brussels [cited 18 October 2010]. Available from Internet: <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/hc0304_distribution_eu25.pdf>.
21. European Commission Agriculture and Rural Development. 2010. *Rural Development Policy 2007–2013* [online]. [Cited 28 October 2010]. Available from Internet: <http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/countries/index_en.htm>.
22. European Commission Agriculture and Rural Development. 2010a. *The Common Agriculture Policy after 2013* [online]. [Cited 28 November 2010]. Available from Internet: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf>.
23. European Commission Agriculture and Rural Development. 2010b. *CAP post-2013: key graphs and figures* [online]. [Cited 2 December 2010]. Available from Internet: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph4_en.pdf>.
24. European Commission. 2010. *The Common Agricultural Policy after 2013. Your Ideas Matter: summary report* [online]. European Commission Agriculture and Rural Development [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf>.
25. European Commission. 2010a. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions. *The CAP towards 2020: Meeting the Food, Natural Resource and Territorial Challenges of the Future* [online]. Brussels [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://capreform.eu/wp-content/uploads/2010/10/communication-leak.pdf>>.

26. European Commission. 2010b. *EU budget 2009 – Financial Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 97 p.
27. Eurostat. 2009. *Agricultural Statistics Main Results — 2007–08*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 126 p.
28. Europos Parlamentas. 2010. *Europos Parlamentas patvirtino 2009 m. ES biudžetą*. [interaktyvus]. Briuselis [žiūrėta 2010 m. lapkričio 20 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IMPRESS+20081217IPR45133+0+DOC+XML+V0//LT>>.
29. FAPRI. 2010. *U.S. and World Agricultural Outlook*. U.S.A.: Food and Agricultural Policy Research Institute, Iowa State University, University of Missouri-Columbia, Ames, Iowa. 401 p.
30. FAO. 2002. *The State of Food Insecurity in the World 2001*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations Viale delle Terme di Caracalla.
31. Gay, S. H., et al. 2005. *Recent Evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): State of Play and Environmental Potential* [online]. [Cited 30 November 2010]. Available from Internet: <http://www.ieep.eu/publications/pdfs/meacap/WP6/WP6D4B_CAP.pdf>.
32. Grochowska, R.; Kosior, K. 2008. The Future of the CAP – a Declining Policy in the European Union?, in *Conference Material of the 109th EAAE Seminar „The CAP after the Fischler Reform: National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms“*. 20–21 November, 2008, Viterbo, Italy, 1–17.
33. Henke, R.; Sardone, R. 2008. The Fortune of Modulation in the Process of CAP Reform, in *Conference Material of the 109th EAAE Seminar „The CAP after the Fischler Reform: National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms“*. 20–21 November, 2008, Viterbo, Italy, 17 p.
34. Hirsch, T.; Lottje, C. 2009. *Deepening the Food Crisis? Climate Change, Food Security and the Right to Food: climate change and food crisis study*. Stuttgart: “Brot für die Welt”, Diakonie Katastrophenhilfe and Germanwatch. 25 p.
35. Jambor, A.; Harvey, D. 2010. CAP Reform Options: a Challenge for Analysis & Synthesis [online]. *Centre for Rural Economy Discussion Paper Series* No. 28. 25 p. [Cited 2 September 2010]. Available from Internet: <<http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/discussionpapers/pdfs/dp28JamborHarvey.pdf>>.
36. Jambor, A; Harvey, D. 2010a. Review of the Challenges of CAP Reform [online]. *Centre for Rural Economy Discussion Paper Series* No 27. 27 p. [Cited 2 September 2010]. Available from Internet: <<http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/discussionpapers/pdfs/dp27JamborHarvey.pdf>>.
37. Jankowski, E. 2007. Innovation in EU Agriculture, in *Conference Material of the 1st International European Forum on Innovation and System Dynamics in Food Networks*. 15–17 February, 2007, Innsbruck-Igls, Austria. EAAE, 141–144.
38. Jurkėnaitė, N.; Volkov, A. 2011. Bendrosios žemės ūkio politikos plėtros problematika, *Verslas: teorija ir praktika* 12(2).
39. Káposzta, J.; Nagy, H. 2008. *The Perspectives of Agriculture in the European Union* [online]. Bulletin of the Szent Istvan University, 204–214 [cited 8 October 2010].

- Available from Internet:
<<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/47548/2/24kaposzta-nagy.pdf>>.
40. Koning, N. 2006. Agriculture, Development and International Trade: Lessons to be Learned from the Common Agricultural Policy of the European Union [online], in *Forum on Food Sovereignty, 7–10 November, 2006, Niamey* [cited 8 October 2010]. Available from Internet: <http://www.roppa.info/IMG/pdf/Niek_Koning-Agriculture_development_and_international_trade-Niamy_November_2006.pdf>.
 41. Latvian Rural Forum. 2010. *About What We Eat, What We See and How We Live* [online]: position paper on Common Agricultural Policy post 2013. Riga [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <http://www.europeanrural.eu/upload/LRF_post2013.pdf>.
 42. Lazányi, J. 2010. *Agricultural Policy and Rural Development: Reviews*. Budapest: Agroinform Publishing House, 105–112.
 43. Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas. 2010. *Kaimo tinklo narių lūkesčiai dėl Lietuvos kaimo politikos: ataskaita*. Vilnius: LAEI. 50 p.
 44. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija. 2010a. *Tiesioginės išmokos ir joms skiriamos lėšos* [interaktyvus]. Vilnius [žiūrėta 2010 m. spalio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.zum.lt/lt/zemes-ukio-ministerija/zemes-ir-maisto-ukis-zuvininkyste/parama/tiesiogines-ismokos/>>.
 45. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija. 2010b. *Eksperto subsidijos* [interaktyvus]. Vilnius [žiūrėta 2010 m. spalio 12 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.zum.lt/min/index.cfm?fuseaction=displayHTML&attributes.file=File_3207.cfm&langparam=LT>.
 46. *Lietuvos žemės ūkis 2009*. 2010. Vilnius: Statistikos departamentas. 65 p.
 47. Maraveyas, N. N.; Doukas, Y. E. 2009. Traceability and the New CAP [online], in *Conference Material of the 113th EAAE Seminar „A Resilient European Food Industry and Food Chain in a Challenging World“*. 3–6 September, 2009, Chania, Crete, Greece [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/58089/2/Maraveyas.pdf>>.
 48. *Member State Reform Profile* [online]. 2010. London [cited 2 December 2010]. Available from Internet: <<http://cap2020.ieep.eu/member-states>>.
 49. Ministry of Food, Agriculture and Fisheries. 2010. *Towards a New Common Agricultural Policy. Comments from the Danish Government to the Commission's Public Debate* [online], 16 p. [Cited 2 November 2010]. Available from Internet: <http://www.fvm.dk/The_Common_Agricultural_Policy.aspx?ID=44531>.
 50. Moehler, R. 2008. The Internal and External Forces Driving CAP Reforms, in *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*. Ed. by J. F. M. Sweeney. Brussels: Centre for European Policy Studies, 76–82.
 51. Morgan, D. 2010. The Farm Bill and Beyond, *Economic Policy Paper Series 2010*. Washington: The German Marshall Fund of the United States. 58 p.
 52. *Nacionalinė mokėjimo agentūra* [online]. 2010. Vilnius [žiūrėta 2010 m. lapkričio 2 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.nma.lt/>>.

53. Niemi, J.; Kola, J. 2005. Renationalization of the Common Agricultural Policy: Mission Impossible?, *International Food and Agribusiness Management Review* 8(4): 23–41.
54. O'Donovan, R.; Bray, E. 2010. High Level Forum on Food Supply Chain – Innovation as Driving Force, *AGRAFACTS* 83–10: 3.
55. One Hundred Tenth Congress of the United States of America. 2008. *Food, Conservation, and Energy Act of 2008* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:h2419enr.txt.pdf>.
56. Parris, K. 2001. Measuring the Environmental Impacts of the Common Agricultural Policy: Challenges, Recent Trends and Outlook, and Future Directions [online], in Papers of *European Institute of Public Administration Seminar „The Common Agricultural Policy and the Environmental Challenge – New Tasks for Public Administrations?“*, 14–15 May, 2001, Maastricht, the Netherlands [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <http://www.eipa.nl/UserFiles/File/01_31401/5_Parris.pdf>.
57. PECBMS. 2010. *Population Trends of European Common Birds in Europe, 2010*, CSO/RSPB, Prague.
58. *Reforming the Budget, Changing Europe* [online]. 2010. European Commission [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <http://ec.europa.eu/budget/reform/history/history1957_en.htm>.
59. Rojaka, J.; Rudzkis, R.; Genytė-Pikčienė, I. 2010. *Baltijos regiono šalių perspektyvos 2011* [interaktyvus]. Vilnius: DnB NORD, 45 p. [Žiūrėta 2010 m. lapkričio 24 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.dnb nord.lt/files/Apzvalgos/bre_growth/bre_2011_lt.pdf>.
60. Stonkutė, E. 2009. Mapping the Further Development of Income Support Policy in the EU, *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development* 17(2): 105–113.
61. Stonkutė, E. 2009a. ES tiesioginių išmokų sistemai tobulinti reikia naujų idėjų [interaktyvus], *Mano ūkis* (2009/2) [žiūrėta 2010 m. lapkričio 24 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.manoukis.lt/index.php?m=1&s=1804&z=82>>.
62. Swinnen, J. F. M. 2009. On the Future of Direct Payments [online], in *Papers of the Bureau of Economic Policy Advisors Workshop on “Reflections on the Common Agricultural Policy From a Long-Run Perspective”*, February 26, 2009, European Commission, Brussels [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/docs/session1_swinnen_future_of_dps.pdf>.
63. *Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 73/2009*. 2010. *Konsoliduota versija* [interaktyvus]. [Žiūrėta 2010 m. lapkričio 2 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009R0073:20100505:LT:PDF>>.
64. *Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 1782/2003*. 2010a. *Konsoliduota versija* [interaktyvus]. [Žiūrėta 2010 m. lapkričio 2 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R1782:20090101:LT:PDF>>.
65. Terwan, P., et al. 2008. *After the Common Agricultural Policy: towards an EU Policy for Sustainable Food and Rural Environment?* Discussion Paper. 18 p.
66. Todorovic, S., et al. 2009. The Growing Importance of Activities Diversification for Enhancing Family Farms Competitiveness [online], in paper for *the 113th EAAE*

- Seminar “The Role of Knowledge, Innovation And Human Capital in Multifunctional Agriculture And Territorial Rural Development”, 9–11 December, 2009, Belgrade, Republic of Serbia [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/57420/2/Todorovic%20Sasa%20cover.pdf>>.*
67. Trakelis, D. 2007. Europos Sąjungos Bendrosios žemės ūkio politikos raidos perspektyvos ir Lietuvos interesai. *Politologija* 4(48): 87–113.
68. United Nations. 2008. *World Population Prospects. The 2008 Revision* [online]: executive summary [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <http://esa.un.org/unpd/wpp2008/pdf/WPP2008_Executive-Summary_Edited_6-Oct-2009.pdf>.
69. USDA Economic Research Service. 2010a. *Farm Income and Costs: Farms Receiving Government Payments* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmIncome/govtpaybyfarmtype.htm>>.
70. USDA Economic Research Service. 2010b. *2008 Farm Bill Side-By-Side* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/FarmBill/2008/>>.
71. USDA Economic Research Service. 2010c. *Farm and Commodity Policy: Program Provisions: Marketing Assistance Loans and Loan Deficiency Payments* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy/malp.htm>>.
72. USDA Economic Research Service. 2010d. *Farm and Commodity Policy: Program Provisions: Crop Yield and Revenue Insurance* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy/insure.htm>>.
73. USDA Economic Research Service. 2010e. *Farm and Commodity Policy: Program Provisions: Natural Disaster and Emergency Assistance Programs* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy/disaster.htm>>.
74. USDA Economic Research Service. 2010f. *Rural Development Strategies: Regional Development Programs* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/RuralDevelopment/RegionalDevelopment.htm>>.
75. USDA Economic Research Service. 2010g. *Farm and Commodity Policy: Program Provisions: Major Trade Programs* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy/trade.htm>>.
76. USDA Economic Research Service. 2010h. *Foreign Agricultural Trade of the United States (FATUS)* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/data/fatus/>>.
77. USDA Economic Research Service. 2010k. *Farm and Commodity Policy: Government Payments and the Farm Sector* [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy/gov-pay.htm>>.
78. USDA Economic Research Service. 2010i. *Farm and Commodity Policy: Program Provisions: Direct Payments* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy/DirectPayments.htm>>.

79. USDA Economic Research Service. 2010j. *Farm and Commodity Policy: Program Provisions: Counter-Cyclical Payments* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy/CounterCyclicalPay.htm>>.
80. USDA Economic Research Service. 2010l. *Food Assistance and Nutrition Programs* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/briefing/foodnutritionassistance/>>.
81. USDA Economic Research Service. 2010m. *Agricultural Research and Productivity: Farm Act Research Programs* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/AgResearch/Programs.htm>>.
82. USDA Economic Research Service. 2010n. *Conservation Policy: Background* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/ConservationPolicy/background.htm>>.
83. USDA Rural Development. 2010. *2009 Progress Report* [online], 63 p. [Cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.rurdev.usda.gov/Publications/RD2009ProgressReportReprint.pdf>>.
84. USDA. 2010. *Strategic Plan FY 2010-2015* [online]. Washington [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ocfo.usda.gov/usdasp/sp2010/sp2010.pdf>>.
85. Visegrad. 2010. *Present and Future of Common Agricultural Policy in Visegrad* [online]. [Cited 22 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.visegrad.info/agriculture-and-cap-reform/factsheet/present-and-future-of-common-agricultural-policy-in-visegrad.html>>.
86. VĮ Lietuvos žemės ūkio ir maisto produktų rinkos reguliavimo agentūra [interaktyvus]. 2010. Vilnius [žiūrėta 2010 m. lapkričio 23 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.litfood.lt/default.aspx>>.
87. Zahrnt, V. 2009. Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform, in *ECIPE Working Paper No 08/2009*. 37 p.
88. Zahrnt, V. 2009a. *The Budgetary Aspects of The New CAP Payments*: note. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies. 36 p.
89. Zobbe, H. 2002. The Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe [online], in *Paper of the 10th EAAE Congress „Exploring Diversity in the European Agri-Food System“, 28–31 August, 2002, Zaragoza, Spain* [cited 20 November 2010]. Available from Internet: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/24867/1/cp02mo01.pdf>>.
90. *Žalioji knyga „Lietuvos kaimo ateitis“*. 2010. Vilnius: Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija ir Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas. 28 p.
91. Woolverton, A.; Young, E. 2009. *Factors Influencing ACRE Program Enrollment* [online]: Economic Research Report No 84. USDA: Economic Research Service [cited 2 November 2010]. Available from Internet: <<http://www.ers.usda.gov/Publications/ERR84/ERR84.pdf>>.
92. WTO. 2010. *Understanding the WTO: the Agreements. Agriculture: fairer markets for farmers* [online]. Available from Internet: <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm>.

93. Дрождз, И.; Радзявичюс, Г. 2010. Типология этапов развития единой аграрной политики ЕС, *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development* 21(2): 43–52.

PRIEDAS

PRIEDAS

Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimo anketa dėl paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai

Europos Sąjungos programos remia žemės ūkį. Kiek, Jūsų nuomone, svarbu, kad skirstant ES pinigus būtų remiami šie tikslai? Įvertinkite pagal svarbą nuo 1 – visiškai nesvarbu iki 5 – labai svarbu (ND – nėra duomenų).

Kiek svarbu	Visiškai nesvarbu				Labai svarbu		Nežino/ neatsakė
Aprūpinti gyventojus pakankamu maisto produktų kiekiu už prieinamą kainą							
Remti sveiką ir kokybišką maistą							
Įgyvendinti ekologinį ir kitokį gamtai draugišką ūkininkavimą							
Užtikrinti vietinę produkciją Lietuvos rinkoje							
Išsaugoti lietuviško kaimo autentiškumą							
Palaikyti švarią aplinką							
Padidinti atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimą (pvz., vėjo, saulės, vandens ir kt. energiją)							
Suvienodinti miesto ir kaimo gyvenimo kokybės sąlygas							