

Žemės ūkio vaidmuo dvidešimt pirmojo amžiaus kaimo politikoje

Dalia Vidickienė

*Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas, V. Kudirkos g. 18, LT-03105 Vilnius
El. paštas: laei@laei.lt*

Visuomenei žengiant į poindustrinį etapą, kaime vyksta iš esmės nauji procesai, atsiranda visai kiti veiklos sėkmės veiksniai. Norint, kad poindustrinės ekonomikos naujieji bruožai imtų tarnauti kaimo gerovei, jie turi būti aiškiai apibūdinti ir suvokti. Straipsnio tikslas – aptarti jau išryškėjusius poindustrinės visuomenės bruožus ir jų įtaką šiuo metu tiek Lietuvoje, tiek visame pasaulyje vyraujančiai kaimo politikos paradigmai, kuri sąvokas „žemės ūkis“ ir „kaimas“ vis dar laiko beveik sinonimais. Išanalizavus žemės ūkio vaidmens kaitą pasaulinėje kaimo politikoje per pastarąjį pusšimtį metų konstatuojama, kad buvo išbandyti praktiškai visi įmanomi jo vaidmenys: nuo visiško sumenkinimo, nustūmimo į antrarūšių kategoriją iki pripažinimo svarbia ūkio šaka. Optimistiškai vertinant ekonominių ir technologinių naujovių poveikį, kuris kitaip, nei industrinėje epochoje, yra palankesnis kaimo nei miesto gyventojams, kartu pabrėžiama, kad norint pagerinti kaimo situaciją spartesniais tempais, svarbu kuo greičiau keisti šakinę kaimo politikos paradigmą į teritorinę. Naudojantis verslo įmonių strategijų hierarchine piramide pateikiami pasiūlymai, kaip turėtų keistis žemės ūkio vaidmuo naujojoje kaimo viešojo valdymo paradigmoje, orientuotoje į kaimo kaip „vietos“ koncepciją. Paskutiniame skyriuje išskiriami trys XX a. antrosios pusės kaimo politikos evoliucijos etapai ir, įvertinus, kiek jų elementai jau įdiegti Lietuvoje, daroma išvada, kad nueitas kelias leidžia pereiti prie naujosios kaimo politikos paradigmos.

Raktažodžiai: kaimo politikos evoliucijos etapai, kaimo politikos paradigma, poindustrinė ekonomika, strategijų hierarchija, žemės ūkio vaidmuo

ĮVADAS

Lietuvos kaime, kaip ir visur pasaulyje, vyksta esminiai socialiniai, ekonominiai ir kultūriniai pokyčiai. XX a. antrojoje pusėje visam pasauliui bendros kaimo problemos, susijusios su masine migracija iš kaimo į miestą, kaimo gyventojų pajamų mažėjimu, naujų technologijų dėka darosi vis mažiau grėsmingos. Visuomenei žengiant į naują – poindustrinį – etapą, kai ūkio struktūroje ima vyrėti ne pramonė, bet paslaugų sektorius, atsiranda visai kiti veiklos sėkmės veiksniai. Svarbiausiu sėkmės veiksmiu naujajame ekonomikos ir visuomenės vystymosi etape laikomos žinios. Pagal tai pasirinktas ir dažniausiai pastaruosiu metu naudojamas poindustrinio etapo pavadinimas, vadinant jį ne „paslaugų visuomene“, bet „žinių visuomene“. Tačiau be pagrindinio sėkmės veiksnio – žinių – poindustriniame etape pasireiškia daug kitų naujų bruožų. Kad poindustrinės ekonomikos naujieji bruožai imtų tarnauti kaimo gerovei, jie turi būti aiškiai apibūdinti ir suvokti. Taigi, ar kitą dešimtmetį situacija taps palanki kaimui, labai priklauso nuo to, kiek kaimo politikos formuotojai sugebės persiorientuoti ir pakoreguoti bei papildyti industrinei epochai būdingus kaimo vystymo tikslus ir metodus žinių visuomenei pritaikytais instrumentais.

Naujausiuose pasaulio mokslininkų darbuose galime aptikti įvairiausių nuomonių ir ganėtinai skirtingų pasiūlymų dėl to, kokia gi kryptimi einant kaimo politikos formuotojai ateityje

gali tikėtis geriausių rezultatų. Todėl pastaruosiu metu tapo ypač svarbu surasti būdus, kaip sisteminti siūlomų naujų kaimo politikos priemonių įvairovę bei patikrinti, kiek tos priemonės atitinka žinių visuomenei būdingiems bruožams. Literatūros šiuo klausimu apžvalga rodo, kad dauguma autorių linksta į tai, jog formuojant kaimo politiką XXI a. pradžioje turėtų būti nuo šakinio požiūrio pereinama prie vadinamojo „į vietą orientuoto“ požiūrio. Ypač daug svarumo šio požiūrio šalininkams suteikė tai, kad jų poziciją parėmė Ekonominės kooperacijos ir plėtros organizacija, 2006 m. išleidusi knygą „Naujoji kaimo paradigma: politika ir valdymas“, kurioje nedviprasmiškai pasisakoma už tai, kad artimiausioje ateityje reikia pereiti prie „į vietą orientuoto“ paradigmos (OECD, 2006).

Nepaisant vis labiau ryškėjančios krypties, kuria linkme reikėtų keisti šiuo metu vyraujančią kaimo politikos paradigmą, dar daug klausimų lieka neatsakytų. Ypač daug spragų teoriniuose pasiūlymuose matyti, kai pradeda nagrinėti, kiek senosios paradigmos elementų turi būti perimta ir kaip jie galėtų būti įkomponuoti į naująją paradigmą. Todėl **straipsnio objektu** pasirinkta žemės ūkio kaip kaimo politikos objekto kaita pasaulyje nuo 1950 metų ir jo vieta XXI a. pradžios kaimo politikoje.

Straipsnio tikslas – išanalizuoti pasaulio ir Lietuvos kaimo politikos objekto, tikslų ir priemonių kaitą, vertinant jų orientaciją į industrinę bei žinių visuomenę.

Straipsnyje pateikiami teiginiai pagrįsti evoliuciniu požiūriu. Nors pasaulinio garso ekspertai vis dažniau akcentuoja, kad pasaulyje formuojasi iš esmės nauja kaimo politikos paradigma, kurioje keičiasi ne vienas kitas, bet beveik visi tradicinio požiūrio elementai, neturi būti ignoruojamas ir sukaupias kaimo politikos patyrimas. Todėl analizuojant pastarąjį pusšimtį metų pasaulyje vyravusių kaimo politikos idėjų kaitą buvo siekiama jas sugrupuoti taip, kad išryškėtų perėjimas nuo paprastesnių priemonių prie sudėtingesnių, nuo atskirų kaimo elementų reguliavimo iki vis labiau kompleksinio kaimo politikos objekto, ypač daug dėmesio skiriant žemės ūkio kaip kaimo politikos objekto vaidmeniui atskleidimui. Vertinant Lietuvos kaimo politiką po nepriklausomybės paskelbimo taip pat buvo remiamasi evoliucijos dėsniu, teigiančiu, kad vystymasis turi savo nuoseklumą ir visi vėliau gimę objektai turi praeiti pirmųjų rūšies objektų vystymosi kelią. Kitais žodžiais tariant, naujai gimusi Lietuvos kaimo rinkos ekonomika gali būti veiksmingai reguliuojama tik tuo atveju, jei nebus siekiama peršokti į etapą, kuriame taikoma sudėtingesnė, labiau kompleksinė kaimo politikos paradigma, prieš tai nepanaudojus paprastesnės paradigmos priemonių.

Pritaikius sisteminę metodologiją, nagrinėjant kaimo politikos idėjų kaitos istoriją, ir sugretinus atskirų idėjų vyravimo kaimo politikoje metu buvusias ekonomines socialines sąlygas su šiuo metu Lietuvoje susiklosčiusia situacija, pavyko išryškinti, kokie industrinio etapo kaimo politikos elementai tebėra mums aktualūs, nes Lietuva, kaip nelabai seniai įžengusi į rinkos ekonomiką, dar nespėjo pritaikyti visų savo veiksmingumą Vakarų šalyse pademonstravusių kaimo politikos metodų, būdingų industrinei visuomenei. Įvertinus, kiek jų elementai jau įdiegti Lietuvoje, daroma išvada, kad nueitas kelias leidžia pereiti prie naujosios kaimo politikos paradigmos.

POINDUSTRINĖS VISUOMENĖS IŠŠŪKIAI XXI A. KAIMO POLITIKAI

Dvidešimt pirmasis amžius apibūdinamas kaip poindustrinis ekonomikos raidos etapas, kuriame žmonės atsidūrė visai kitomis vertybėmis pagrįstame pasaulyje. Siekiant tai pabrėžti, daž-

nai vartojamas terminas „naujoji ekonomika“, kuri apibūdinama kaip pasaulis, kuriame:

- Žmonės daugiau dirba galva, o ne rankomis;
- Komunikacinės technologijos verčia konkuruoti su viso pasaulio verslininkais;
- Inovacijos daug svarbesnės už masinės, standartizuotos produkcijos gamybą;
- Daugiau investuojama į naujas koncepcijas ar jų sukūrimo priemones, o ne į įrengimus;
- Spartūs pokyčiai – nuolatinis reiškinys.

Naujoji ekonomika – tai žiniomis pagrįsta ekonomika. Šis etapas reiškia naują ekonomikos evoliucijos pakopą, pastebimai besiskiriančią nuo ankstesniojo – industrinio – etapo. Šie skirtumai jau labai ryškūs ir gali būti prilyginti ankstesniajam esminiam ekonomikos virsmui, vadinamam „industrine revoliucija“. Gyvenimas dabartiniame etape skiriasi nuo ankstesniojo gyvenimo iš esmės, skirtumas toks pat didelis kaip ir skirtumas tarp gyvenimo agrarinėje ir industrinėje visuomenėse. Taigi jau kalbame ne tik apie „žinių ekonomiką“, bet ir apie „žinių visuomenę“.

1 lentelėje glaustai apibūdinti pagrindiniai skirtumai tarp industrinės ir poindustrinės ekonomikos minimi literatūroje (Isserman, 2000; OECD, 2006; Stauber, 2001; Иноземцев, 1998; 2000). Daugelis čia nurodomų poindustrinės ekonomikos bruožų apverčia aukštyn kojomis įsigalėjusį supratimą, kas svarbu siekiant sėkmės. Visi šie esminiai dviejų ekonominių sistemų skirtumai neišvengiamai turėjo ir turės įtakos ir kaimo situacijai bei kaimo politikai. Todėl prognozuojant, kokie klausimai ir jų sprendimo būdai bus aktualūs ateityje, būtina atsižvelgti į visus šiuos pasikeitimus. Taip pat svarbu kuo plačiau pritaikyti kaimo politikoje žinių vadybos metodus, nes jie padėtų maksimaliai panaudoti svarbiausiąjį poindustrinės epochos šaltinį – žinias.

Vienas ryškiausių naujojo tūkstantmečio kaimo bruožų, kurį sutartinai pabrėžia daugelis ekspertų – mažėjantis žemės ūkio vaidmuo ekonomikoje (Isserman, 2000; Johnson, 2001; Kostov, 2007; Kraybill, Kilkenny, 2003; OECD, 2006). Industrinėje epochoje žemės ūkiui tekdavo konkuruoti tik su pramone, tuo tarpu poindustrinėje epochoje atsiranda kitas svarbus konkuren-

1 lentelė. Industrinės ir poindustrinės ekonomikų pagrindiniai skirtumai

XX a. industrinė ekonomika	XXI a. poindustrinė ekonomika
Pagrindinis išteklius – įrengimai, galintys pakeisti fizinę žmogaus jėgą	Pagrindinis išteklius – žinios Didelė dalis žinių (<i>neišreikštinės žinios</i>) neatskiriamos nuo žmogaus – jų turėjo
Ekonomikos augimas (angl. growth)	Ekonomikos vystymas, tobulinimas (angl. development)
Masiškumas (gamybos, prekybos, vartojimo)	Individualizavimas (valdymo, gamybos, prekybos, vartojimo)
Darbo našumas svarbus rodiklis vertinant ekonominę sėkmę	Darbo našumas, jei naujas technologijas kuriame patys, negali būti didelis, sėkmė turi būti matuojama kitais rodikliais
Vyrauja materialinių gėrybių gamyba	Vyrauja idėjų gamyba
Mechaniniai sugebėjimai	Išsilavinimas
Materialinių gėrybių vartojimas turi ribas	Kiekvienas naujas informacinių produktų ir žinių vartojimo aktas tampa pagrindu plėtoti šių dalykų vartojimą
Investicijos – nacionalinio produkto dalis, išimama iš vartojimo	Akcentuojant intelektualinio kapitalo reinvestavimą, ekonominis augimas gali būti pasiektas nemažinant vartojimo, nes materialiosios investicijos nebėra tokios svarbios. Kartu mažėja taupmenų vaidmuo
Darbas centralizuotas, vyksta fabrikuose	Darbas decentralizuotas, vyksta už fabriků ribų (verslo aplinkoje ir namuose)
Prekės vertę lemia jos materialios, išmatuojamos savybės	Prekės vertę vis labiau didina nematerialios, sunkiai išmatuojamos savybės

2 lentelė. Žemės ūkio vaidmens kaita pasaulinėje kaimo politikoje 1950–2000 m.

VI dešimtmetis	Antrarūšis sektorius, naudingas tik kaip pramonės plėtrai padedantis išteklius
VII dešimtmetis	Pramonės partneris, padedantis aprūpinti maistu vis didėjančių miesto gyventojų skaičių bei sukurti rinką miesto įmonėse pagamintai produkcijai
VIII dešimtmetis	Valstybės paramos reikalinga ūkio šaka, nes tik taip galima tikėtis padidinti veiklos produktyvumą
IX dešimtmetis	Svarbi ūkio šaka, nuo kurios priklauso maisto kokybė (išsivysčiusiose šalyse) ir tai, ar šalis nebadaus (besivystančiose šalyse)
X dešimtmetis	Vienas svarbių funkcinių sektorių daugiafunkciniame kaime

tas – paslaugų sektorius, dar labiau sumažinantis žemės ūkio gaminamos produkcijos dalį visoje ūkio struktūroje. Žemės ūkio veikla išsivysčiusiose šalyse iš svarbiausiojo kaimo gyventojų pajamų šaltinio jau tapo tik vienu iš daugelio, paprastai sudarančio pajamų struktūroje nereikšmingą dalį.

Į visa tai turi būti atsižvelgta kaimo politikoje, koreguojant žemės ūkiui ir kitiems su kaimu susijusiems dalykams skirtų priemonių santykį. Tiesa, išanalizavus žemės ūkio vaidmens kaitą kaimo politikoje per pastarąjį pusšimtį metų (Ellis, Biggs, 2001; Kostov, Lingard, 2001; Thorbecke, 2005) matyti, kad buvo išbandyti praktiškai visi įmanomi žemės ūkio vaidmenys: nuo visiško sumenkinimo, nustūmimo į antrarūšių kategoriją iki pripažinimo svarbia ūkio šaka (2 lent.).

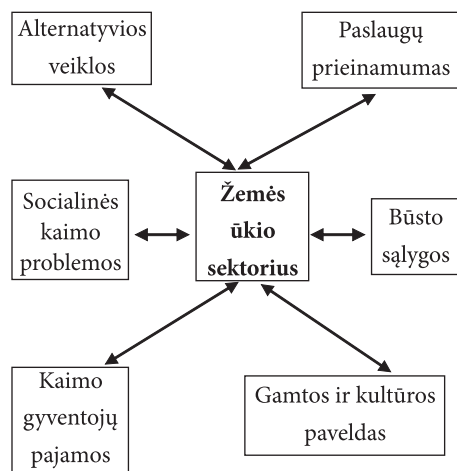
Taigi kyla klausimas, koks dar galėtų būti žemės ūkio vaidmuo, ką dar galėtume keisti, stengiantis maksimaliai prisitaikyti prie poindustrinės visuomenės bruožų? Atsakymas turbūt slypi ne sektoriniame lygmenyje. Perėję per visas galimas žemės ūkio reikšmingumo pakopas turime pakilti į aukštesnę abstrakcijos lygį, jei norime, kad naujas evoliucinės spiralės vingis pasireikštų aukštesne viešojo valdymo kokybe. Taigi tiek mokslininkai, tiek tokių įtakingų tarptautinių organizacijų, kaip Ekonominės kooperacijos ir plėtros organizacija, Jungtinių Tautų maisto ir žemės ūkio organizacijos ekspertai, apibendrinami naujausias kaimo politikos kaitos tendencijas, teigia, kad XXI a. kaimo politikoje reikia nuo sektorinio požiūrio pereiti prie naujos paradigmos (FAO's, 2006; Johnson, 2001; OECD, 2006; Storti et al., 2004).

NAUJOJI KAIMO POLITIKA: PERĖJIMAS NUO ŠAKINIO PRIE TERITORINIO POŽIŪRIO

Pagrindiniu naujosios kaimo politikos paradigmos skirtumu nurodomas perėjimas nuo šakinio požiūrio prie teritorinio ar pastaruoju metu angliškoje literatūroje vadinamo „į vietovę orientuoto“ (angl. place-based) požiūrio. Taikant naująją paradigmą žemės ūkis praranda savo ypatingą reikšmę ir traktuojamas tik kaip viena iš svarbių kaimiškoje teritorijoje vystomų veiklų.

Toks žemės ūkio vaidmens traktavimas gerokai šokiruoja tradicinio požiūrio atstovus, sąvokas „žemės ūkis“ ir „kaimas“ laikančius beveik sinonimais. Pastaruoju metu jie gana aršiai diskutuoja apie tai, kieno interesai turi turėti viršenybę priimant kaimo politikos sprendimus: žemės ūkio ar kaimo kaip teritorinio vieneto. Tradicinio požiūrio šalininkai dažnai net nesupranta, kur slypi „į vietovę orientuoto“ požiūrio naujumas, nes neatsižvelgia į iš esmės pasikeitusią ūkio struktūrą. Industrinėje visuomenėje kaimiškose teritorijose vyravo žemės ūkis, o mieste – pramonė, ir tai buvo laikoma esminiu jų skirtumu. Tačiau XXI a. daugumoje išsivysčiusių šalių tiek mieste, tiek kaime jau vyrauja paslaugų sektorius. Taigi šakinis požymis nebėra svarbiausias skiriamasis kaimo ir miesto teritorijų bruožas.

Net ir Europos Sąjungoje, nors ir deklaruojama integruoto požiūrio svarba, iš tiesų, praktikoje vis dar tebesilaikoma senojo požiūrio, kuomet visi kiti su kaimo raida susiję socialiniai, kultūriniai ir gamtosauginiai klausimai laikomi tik menka papildoma dalimi, prijungiami prie žemės ūkio politikos formavimo klausimų. Pvz., Kaimo plėtros bendrijos strateginėse gairėse 2007–2013 m.¹ išskirtose 4 strateginėse kryptyse visai nesekamas jų abstrakcijos lygis ir į vieną liniją sustatomas žemės ūkio ir miškininkystės sektorių konkurencingumo didinimas bei kaimo žmonių gyvenimo kokybės gerinimas. Kitais žodžiais tariant, integracija dažniausiai vis dar suvokiama taip, kad integruojančiuoju kaimo politikos centru laikomas žemės ūkio sektorius (žr. 1 pav.).



1 pav. Tradicinis požiūris į kaimo raidos ir žemės ūkio santykį kaimo politikoje

Tačiau kitos nuomonės šalininkų balsas pastaraisiais metais darosi vis svaresnis (Kraybill, Kilkenny, 2003; OECD, 2006). Jų argumentams svarumo prideda ir tai, kad pastaruoju metu apskritai vis daugiau dėmesio imama skirti regioninei politikai, kuri reikalauja į pirmą vietą iškelti kompleksinį požiūrį, o šakinius, sektorinius klausimus laikyti antraeiliais, pavaldžiais bendrų regiono tikslų siekiui.

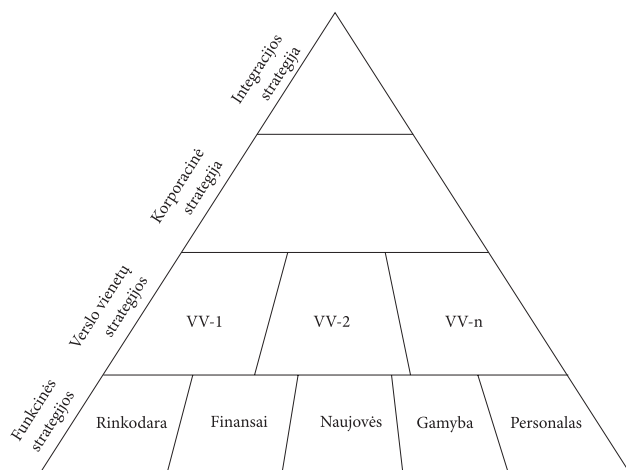
Peržiūrėti žemės ūkio vaidmenį kaimo politikoje skatina ir žemės ūkio politikos priemonių ribojimo poreikis bei didėjančis tarptautinis spaudimas tai daryti. Pastaruoju metu Pasaulio prekybos organizacija griežtai kelia klausimą dėl deformacijų ekonomikoje, kurias sukelia žemės ūkio politika, pagrįsta išmokomis ūkininkams. Šios organizacijos teigimu, dabartinė žemės ūkio politika sukelia problemų tarptautinėje prekyboje (OECD,

¹ Sprendimas 2006/144/EB (OL, 2006 m. vasario 20 d. Tarybos sprendimas dėl Kaimo plėtros bendrijos strateginių gairių (2007–2013 m. programavimo laikotarpis), 2006 02 25).

2006). Taip pat dėl to didžiulė našta tenka viešojo sektoriaus finansams. ES ši našta biudžetui ypač sustiprėjo priėmus naująsias nares, kurios reikalauja lygių išmokų su senosiomis narėmis ir turi didelį agrarinį sektorių.

Kartu svarbu įvertinti tai, kad poindustrinėje ekonomikoje, kur svarbiausias vaidmuo tenka paslaugų sektoriui, kaimas turi savų pranašumų prieš miestą. Čia sukaupti gamtiniai ir kultūriniai išteklių turi didžiulę vertę ne tik šių vietovių gyventojams, bet ir visai visuomenei. Be to, jų mastas didžiulis – net labiausiai išsivysčiusiose pasaulio šalyse, priklausančiose Ekonominės kooperacijos ir plėtros organizacijai, apie 75% teritorijos priskiriama kaimiškosioms vietovėms. Todėl pastaruoju metu vis dažniau pabrėžiama, kad reikia išsivaduoti iš siaurojo kaimiškųjų išteklių traktavimo, kuris analizuojamas tik alternatyvių žemės ūkiui verslų kontekste (FAO's, 2006; OECD, 2006; Stauber, 2001). Kaimas tampa svarbus (o kai kuriose šalyse – net svarbesnis) ne tik kaip maisto ir kitų produktų tiekėjas, bet ir kaip rekreacijos ir turizmo vieta, taip pat daug malonesnė nuolatinė gyvenamoji vieta. Daugelis kaime turimų gamtinių ir kultūrinių išteklių, tinkamai pateikti, gali smarkiai išplėtoti paslaugų sektorių kaime, taip priartindami jį prie poindustrinei visuomenei būdingos veiklų struktūros.

Atsižvelgiant į tai, kad žemės ūkio produkcijos gausinimas išsivysčiusiose šalyse dauguma atvejų nepadaeda didinti regiono konkurencingumo tiek ekonomine, tiek socialine prasme, tikrai būtų laikas pasigilinti į žemės ūkio ir kaimo problemų hierarchinių ryšių poindustrinėje visuomenėje ir laikyti kaimo raidos strategiją aukštesne strategijų hierarchinės piramidės pakopa, kurioje apibendrintai sprendžiami visi kaimui aktualūs klausimai, tarp jų ir žemės ūkio plėtros bei rėmimo prioritetai. Įgyvendinant šį perversmą labai tiktų pasinaudoti verslo įmonėse naudojamų strategijų hierarchine piramide (2 pav.).

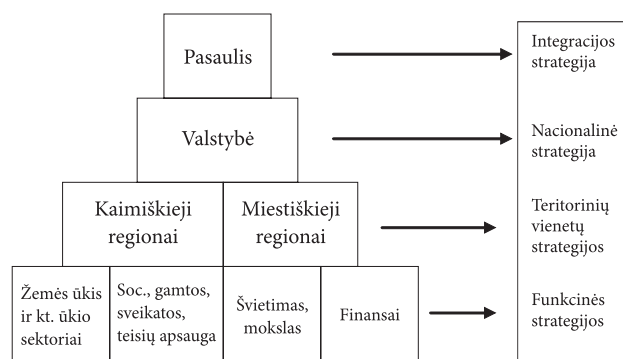


2 pav. Strategijų hierarchiniai lygiai verslo įmonėse (pagal Jucevičius, 1998)

Taikant analogijos metodą, strategijų hierarchinė priklausomybė gali būti pritaikyta ir valstybės valdymui. Naudojantis versle taikomais strategijų hierarchiniais lygiais, žemės ūkio strategija taptų viena iš valstybės funkcinių strategijų, kuri kartu su kitų ūkio sektorių strategijomis atitiktų versle formuojamą gamybos strategiją (3 pav.). Tuo tarpu kaimo strategija stovėtų ant aukštesnės hierarchinės pakopos, atitinkančios verslo vienetų strategijų lygmenį. Norint veiksmingai reguliuoti kaime

vykstančius procesus, svarbu stebėti visus su kaimo gyvenimu susijusius aspektus abstraktesniame lygmenyje, integruojant ir žemės ūkio, ir kitus ekonominius, taip pat socialinius kultūrinius ir gamtosauginius klausimus.

Pereinant prie naujojo požiūrio kaimo politikoje teks daug politikos principų ir metodų perimti iš regioninės politikos. Tai darant svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad pastaraisiais metais labai keičiasi ne tik kaimo, bet ir regioninės politikos paradigma. Prasideda naujas regioninės politikos raidos etapas, orientuotas į poindustrinės ekonomikos, kur pagrindiniu ištekliu laikomos žinios, bruožas (Cooke, 2006; Herrschel, 2005; Сепик, 2005). Čia pabrėžiama ir „Besimokančio regiono“ koncepcijos diegimo svarba, ir klasterių bei bendradarbiavimo tinklų formavimas, inovatyvumas, o svarbiausia – būtinybė ne tiek remti atsiliekančius, kiek išnaudoti regiono „bazinius sugebėjimus“ ir siekti „konkurencinio pranašumo“. Tai patvirtina, kad valstybės valdymo strategijų hierarchinė piramidė, orientuota į teritorinį valdymą, turėtų būti panaši į verslo įmonėse taikomą. Ieškant, kuo skiriasi šakinis ir teritorinis valdymas, sėkmingai galima pasiremti verslo įmonių hierarchinių pakopų strateginių tikslų skirtumais. Verslo vienetų strategijos paskirtis – įgyti ir išlaikyti konkurencinį pranašumą savojoje veikloje, čia daugiausia dėmesio skiriama reagavimui į verslo vieneto aplinkos sukeltas grėsmes ir galimybes. Tuo tarpu funkcinių strategijų tikslai susiję su kuo geresnių būdų atlikti tam tikrą funkciją parinkimu, čia dėmesys telkiamas į verslo vieneto vidinius rezervus ir problemas.



3 pav. Viešojo valdymo strategijų hierarchinė piramidė taikant valstybėje teritorinio valdymo principus

Jei pasinaudosime analogijų metodu, žemės ūkio veikla valstybės valdymo piramidėje atitiks tam tikros rūšies gamybos strategiją verslo vienetė, esančiame įmonės dalimi. Taigi čia reikėtų spręsti du pagrindinius klausimus, susijusius su gamybos strategija:

1. Kiek produktų gaminti patiems, o kiek pirkti iš kitų? (mūsų atveju – kiek žemės ūkio produktų stengtis pagaminti, o kiek pirkti iš kitų valstybių);
2. Kiek gamybinių pajėgumų turėti? (mūsų atveju – kokią žemės plotą reikia palaikyti gamybai tinkamos būklės).

Leidžiant verslo vienetams savarankiškai formuoti strategijas verslo įmonėje siekiama maksimaliai išnaudoti kiekvieno verslo vieneto išskirtinumą, keliant jiems uždavinį suvokti, kokio konkurencinio pranašumo jie turi siekti? Panašiai derėtų elgtis ir formuojant aukštesnio hierarchinio lygio strategiją, skirtą teritoriniams valstybės vienetams. Kaimiškieji regionai turėtų įvertinti savo specifiką ir stengtis sukurti tokią strategiją, kuri leistų

3 lentelė. Svarbiausieji XX a. antrosios pusės pasaulinės kaimo politikos evoliucinių etapų bruožai

	I etapas (apie 1950–1965 m.)	II etapas (apie 1965–1990 m.)	III etapas (nuo 1990 m.)
Politikos objektas	Stambūs valstiečių ūkiai	Valstiečio namų ūkis	Žemės ūkio daigafunkciškumas; Kaimo problemų daigafunkciškumas
Politiką formuojantys subjektai	Centrinė valdžia	Centrinė valdžia ir ūkininkai	Vietinės bendruomenės, nevyriausybinės organizacijos, kiti suinteresuoti asmenys ir organizacijos, bendradarbiaudamos su centrine valdžia
Tikslas	Produkcijos, ypač eksporto, didinimas	Skurdo mažinimas	Kaimo ekonomikos stabilizavimas, mažinant riziką nepalankiais laikotarpiais
Uždaviniai	Žemės ūkio mechanizavimas; Modernesnių technologijų diegimas žemės ūkyje	Minimalių gyvenimo standartų ūkininkams užtikrinimas; „Teisingų“ kainų užtikrinimas	Alternatyvių veiklų skatinimas; Tobulesnis viešasis valdymas; Kooperacijos skatinimas; Smulkių ūkių finansinės rizikos mažinimas; Skurdo panaikinimas

maksimaliai reaguoti į aplinkos pasikeitimus, ypač į naujuosius, atsiradusius dėl perėjimo į poindustrinę visuomenę.

Taigi, kaip minėta, Lietuvos kaimo politikos formuotojams teks daugiau dėmesio skirti ne žemės ūkio problemoms, bet kaimiškųjų regionų rekreacinių galimybių didinimui, kaip pagrindiniam veiksniumi, dėl kurio jie tampa patraukliais gyventi ir dirbti. Ypač tam pravers kaimo infrastruktūros gerinimas (FAO's, 2006; OECD, 2006). Tačiau ir čia reikės ne tradicinio, bet į žinių visuomenę orientuoto požiūrio, įvertinančio technologinių pokyčių ir globalizacijos bei lokalizacijos poveikį kaimo infrastruktūros objektams, jų išdėstymui ir kokybei (Johnson, 2001).

LIETUVOS PASIRENGIMAS PEREITI PRIE NAUJOSIOS KAIMO POLITIKOS

Vertinant Lietuvos pasirengimą pereiti prie naujosios kaimo politikos paradigmos reikėtų apžvelgti, kaip įvairiais laikotarpiais vyravusių paradigmų idėjos yra taikomos Lietuvos kaimo politikoje, kokiems uždaviniams spręsti yra sutelktos kaimo politikos priemonės. Tokia analizė yra svarbi atsižvelgiant į evoliucinių politikos priemonių pobūdį, nes kiekvieno naujo laikotarpio priemonės integruoja ankstesnio laikotarpio priemones ir nuosekli jų naudojimo seka yra svarbi prielaida pereiti į kitą politikos etapą. Kitais žodžiais tariant, neįmanoma persokti į kitą politikos etapą, kuriame taikoma sudėtingesnė kaimo politikos paradigma, prieš tai nepanaudojus paprastesnės paradigmos priemonių.

Lietuvos, kaip ir kitų postkomunistinių šalių, kaimo raidos nuoseklumas buvo sugriautas nacionalizacijos, priverstinės kolektyvizacijos ir kitų rinkos įtaką trikdančių veiksnių. Dėl to Lietuvai kyla ypač sunkus uždavinys, per trumpą laikotarpį sutelkti įvairias kaimo politikos paradigmas atspindinčias priemones ir kuo greičiau nukeliauti kelią, kurį kitos rinkos ekonomikos šalys keliavo daugiau kaip pusę amžiaus. Siekdama kurti modernų ir gebantį konkuruoti kaimą, Lietuva turi sukurti prielaidas kuo skubiau įdiegti savo politikoje naujosios paradigmos idėjas, padedančias spręsti žinių visuomenei keliamus uždavinius. Tačiau sėkmė čia gali lydėti tik tuo atveju, jei bus pasiekti struktūriniai pertvarkymai funkciname lygmenyje. Taigi svarbu, kad būtų išmokta naudotis visų ankstesniųjų kaimo politikos evoliucijos etapų priemonėmis ir pasiekti tam tikri rezultatai jas diegiant.

3 lentelėje glaustai pristatyti trijų po Antrojo pasaulinio karo pasireiškusių kaimo politikos evoliucinių etapų bruožai, išryškinant pagrindinį politikos objektą, politiką formuojančius subjektus, politikos tikslus ir uždavinius.

Analizuojant po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos kaimo politikoje įdiegtas priemones, galima konstatuoti, jog šiuo metu Lietuvoje vyrauja po Antrojo pasaulinio karo pasaulyje aktualus požiūris, kuris suteikė valstybės paramos prioritetą stambiųjų ūkių mechanizavimui ir technologiniam modernizavimui.

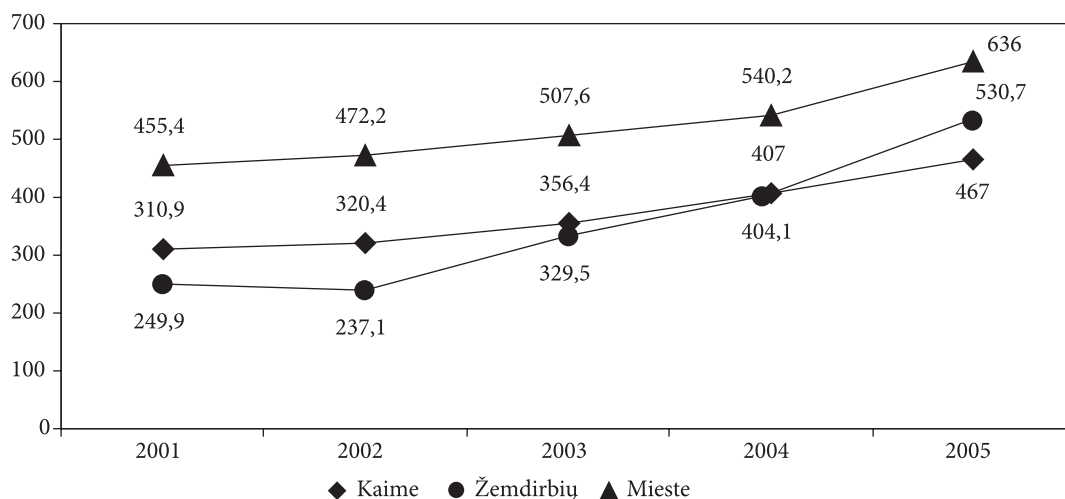
Tiek taikant valstybės pagalbos priemones, tiek panaudojant ES paramos lėšas, ūkių modernizavimui yra skiriama ypač daug dėmesio. Tokią situaciją lemia prastas ūkių apsirūpinimas žemės ūkio technika, menki ūkių investiciniai gebėjimai, naujų technologijų svarba ne tiek didinant darbo našumą, kiek produkcijos kokybę. Nors didžiųjų ūkių rėmimas nėra įvardytas kaip prioritetas, tačiau vidutinių ir mažųjų ūkių prieinamumą prie paramos riboja ženkliai mažesni gebėjimai sukaupti lėšas ko-finansavimui, todėl parama telkiasi didžiuosiuose ūkiuose, kai kurie iš jų ja pasinaudojo net kelis kartus.

Vidutiniai ir maži ūkiai pralaimi konkurencinę kovą dėl paramos ne tik dėl stambiuose ūkiuose turimos masto ekonomijos ir geresnių vadybinių gebėjimų, bet ir dėl jų vaidmens vertinimo visuomenėje, nes tarp ekspertų vis dar labai stiprus požiūris, jog mažesni ūkiai yra neperspektyvūs ir pasmerkti žlugti, o paramos teikimas jiems yra socialinė parama.² Visi šie dalykai rodo, kad Lietuvoje vis dar vyrauja pirmajam kaimo politikos evoliucijos etapui būdingas požiūris.

Kitų šalių patirtis parodė, jog sparti gamybos koncentracija didžiuosiuose ūkiuose ardo nusistovėjusią gyventojų struktūrą, didina migraciją, mažina gyvenimo kokybei svarbių institucijų skaičių. Sprendimų, siekiančių trumpalaikės ekonominės naudos, matuojamos eksporto apimčių padidėjimu, socialiniai kaštai didesni, nei nauda. Dėl to nuo septintojo dešimtmečio vidurio išsivysčiusiose šalyse pradėta pereiti nuo didžiųjų ūkių rėmimo prie mažųjų ūkių, skatinant juos ieškoti veiklos nišų bei diegiant specialius ūkininkavimo modelius. Siekiant sumažinti kaimo gyventojų migraciją į miestą, buvo sprendžiamos skurdo mažinimo, teisingų kainų nustatymo ir minimalių gyvenimo standartų užtikrinimo problemos.

Dabartinės Lietuvos kaimo politikos priemonės apima dalį šio laikotarpio kaimo politikos paradigmos uždavinių. Tiek ES,

² Kaimas kryžkelėje // Verslo žinios. 2006 m. lapkričio 9 d. P. 1–2.

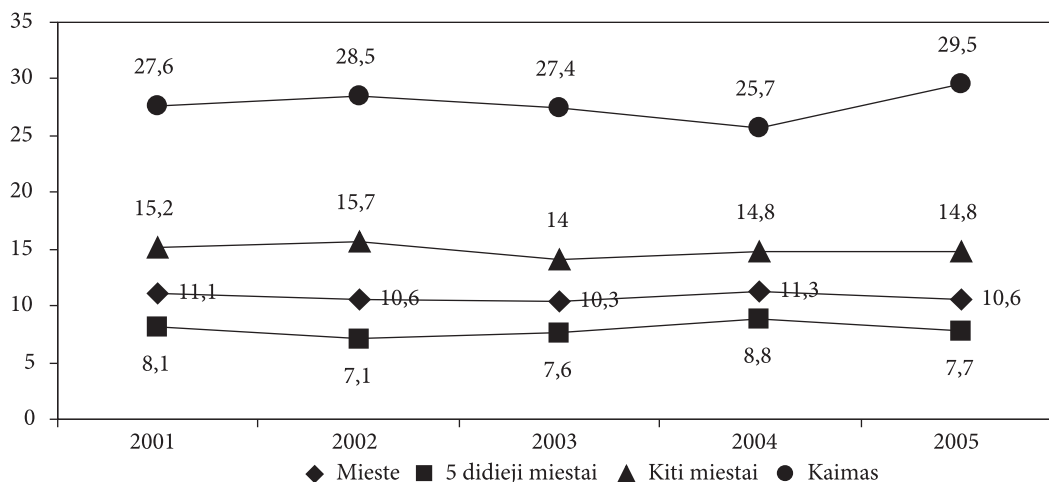


4 pav. Vidutinės vieno namų ūkio nario disponuojamos pajamos per mėnesį 2001–2005 m. Lt

Šaltiniai: Namų ūkių pajamos ir išlaidos 2000–2003. Vilnius: Statistikos departamentas prie LRV.

Informacinis pranešimas Nr. 14, namų ūkių biudžetų 2004 m. tyrimo rezultatai. Namų ūkių biudžetų tyrimai. Informacinis pranešimas.

Vilnius: Statistikos departamentas prie LRV, 2006 04 14.



5 pav. Santykinis skurdo lygis 2001–2005 m. %

Šaltinis: Statistikos departamento prie LRV duomenys. Gyvenimo lygis ir skurdas 2005. Vilnius: Statistikos departamentas prie LRV, 2006.

tiek nacionalinės paramos (tiesioginių ir kompensacinių išmokų) dėka Lietuvoje ženkliai sumažėjo žemdirbių skurdas. Anksčiau žemdirbių pajamos buvo mažesnės nei vidutiniškai kaime, tuo tarpu 2005 m. situacija pasikeitė. 2005 m. žemdirbių disponuojamos pajamos pirmą kartą per penkerius metus (2001–2005 m.) viršijo kaimo gyventojų disponuojamas pajamas (4 pav.).

Pajamas gerokai papildė gaunama parama iš ES struktūrinių fondų bei valstybės skiriamos tiesioginės išmokos. Tačiau kitų kaimo gyventojų skurdas išlieka aktualia problema. Santykinio skurdo lygis kaime nemažėja: 2001 m. siekęs 27,6%, jis 2004 m. sumažėjo iki 25,7%, tačiau 2005 m. vėl padidėjo iki 29,5% (5 pav.).

„Teisingų“ kainų idėja, buvusi populiari antrajame kaimo politikos evoliucijos etape, poindustrinės visuomenės sąlygomis įgyja papildomą prasmę. Čia jau svarbu ne tik tai, kad žemdirbiai vertina žemės ūkio produktų supirkimo kainas kaip „neteisingas“, bet ir tai, kad kaimo gyventojams nėra užtikrinamos vienodos ekonominės sąlygos su miestiečiais, jei analizuosime

situaciją būtinųjų paslaugų kaimo bendruomenėse užtikrinimo aspektu. Lietuvos statistikos departamento bei Lietuvos sveikatos informacijos centro duomenys rodo, jog palaipsniui mažėja socialinės infrastruktūros objektų. Pavyzdžiui, 2001–2005 m. kaimo medicinos punktų skaičius sumažėjo nuo 966 iki 839, t. y. 13%. Ženkliai sumažėjo ir mokyklų bei bibliotekų skaičius, jau nekalbant apie kultūros centrus, kurių skaičius per pastaruosius penkerius metus kaime sumažėjo daugiau nei dvigubai. Blogėjant paslaugų prieinamumui Lietuvos kaimo gyventojai patiria papildomas pinigines ir laiko išlaidas, susijusias su kelione iki reikalingo infrastruktūros objekto. Taigi tai ne tik sudaro nepatogumus, kaip dažniausiai traktuojama visuomenėje, bet ir sukuria „neteisingas kainas“ gaunant šias paslaugas, lyginant su miestiečiais.

III etapo kaimo politikos paradigmos idėjos reikalauja taikyti daugiafunkcinį požiūrį. Vis didėjant aplinkos dinamiškumui, ūkio vystymosi požymiu visų pirma laikomas jo gebėjimas išlikti stabilium net kriziniais laikotarpiais, o ne vien bendrojo vidaus produkto augimas, kaip anksčiau. Šiame kontekste veiklų

Lietuvos kaime įvairovė, finansinės rizikos mažinimas valstybės paramos priemonėmis tampa ypač svarbiu veiksniu.

Deja, veiklų diversifikavimo proceso Lietuvos kaime pasekmės kol kas labai kontraversiškos. Nors kaimo gyventojų, užimtų žemės ūkyje, medžioklėje ir miškininkystėje, dalis bendrame užimtųjų kaime skaičiuje sumažėjo labai ženkliai (2002 m. ji sudarė 51,2%, o 2005 m. – tik 42%), tačiau ekonominės naudos iš veiklų diversifikavimo žemės ūkio nenaudai kaimo gyventojai nepajuto, greičiau netgi priešingai. 2002 m. pajamos iš žemės ūkio veiklos kaime, skaičiuojant vienam namų ūkio nariui per mėnesį, sudarė apie 20% visų pajamų, tuo tarpu 2005 m. žemės ūkio veiklų pajamų dalis išaugo iki 30% visų vienam namų ūkio nariui tenkančių pajamų. Dėl paramos iš ES struktūrinių fondų bei valstybės skiriamų tiesioginių išmokų spartesniais tempais augančios žemdirbių pajamos, lyginant su vidutinėmis kaimo gyventojų pajamomis (žr. 3 pav.), gerokai iškraipė užimtumo ir gaunamų pajamų proporcijas bei sumažino kitų veiklų patrauklumą gyventojams.

III etape taip pat turi būti sukurtos prielaidos žinių vadyboje taikomam naujam valdymo principui, kai valdoma nei „iš viršaus – žemyn“, nei „iš apačios – į viršų“, bet taikant iš centro į visas puses valdomą schemą, kuomet centru tampa vidurinės grandies institucijos. Tačiau prieš pereinant prie naujojo valdymo principo („iš centro – į šalis“), būtina išmokyti taikyti valdymo modelį „iš apačios – į viršų“.

Mokyti tai daryti kaimo politikoje pradėta Lietuvai įstojus į ES. Europos Sąjungos paramos planavimo ir valdymo svertų perkėlimas į žemės ūkio viešąjį administravimą paskatino atkreipti dėmesį į valdymą „iš apačios – į viršų“. Įgyvendinant 2004–2006 m. BPD 4 prioriteto priemones buvo pradėtos plėtoti vietinės iniciatyvos, įsteigtos 33 Vietos veiklos grupės, išaugo kaimo bendruomenių judėjimas. 2005 m. Lietuvoje veikė 1200 kaimo bendruomenių. Tai sukūrė prielaidas aukštesnei kaimo gyventojų atstovavimo ir dalyvavimo, priimant jiems svarbius viešojo valdymo sprendimus, kokybei.

Atsižvelgiant į dabartinių bendruomenių poreikį kompleksiškai ir nuosekliai jų gyvenamosios teritorijos raidai, integruojant kaimo kaip gyvenamosios vietos ir kaip pajamų šaltinio privalumus bei ligšiolinį svarbiausių ankstesniųjų kaimo politikos etapų elementų naudojimo laipsnį, galima teigti, kad tai sukūrė prielaidas pereiti nuo Lietuvoje vyraujančio funkcinio požiūrio į kaimo politiką prie visos funkcijas integruojančio teritorinio požiūrio, kurį ir deklaruoja naujoji kaimo politikos paradigma.

BAIGIAMOSIOS PASTABOS

Priešingai nei industrinėje epochoje, žinių visuomenėje ekonominės ir technologinės naujovės yra palankesnės kaimo nei miesto gyventojams. Dėl transporto plėtros kaimo gyventojai vis lengviau ir pigiau nukeliauja didelius atstumus, miestiečiai dūsta transporto spūstyse. Darbo vietos vis dažniau persikelia į verslo aplinką ir gyvenamąjį būstą, taigi darosi nebesvarbu gyventi arti darbuvių. Kartu vis labiau populiarėja gyvenimo stilius, orientuotas į kaimišką aplinką, tiek dėl jos rekreacinių galimybių, tiek dėl bendravimo ypatumų. Visi šie pasikeitimai leidžia optimistiškai žiūrėti į kaimo ateitį.

Tačiau, kad visi šie kaimui palankūs poindustrinės visuomenės pasikeitimai būtų kuo labiau panaudoti, būtinos specia-

lios viešojo valdymo priemonės. Norint atsižvelgti į kaimiškųjų teritorijų specifiškumą, svarbu keisti funkcinę kaimo politikos paradigmą į teritorinę, laikai, kuomet sąvokos „žemės ūkis“ ir „kaimas“ buvo laikomos beveik sinonimais, pasibaigė. Tai reikalauja iš esmės peržiūrėti žemės ūkio vaidmens svarbą kaimo politikoje.

Norint pakelti kaimo politiką į aukštesnę hierarchinę pakopą nei žemės ūkio funkcinės strategijos formavimas, Lietuvai teks kelti kito abstrakcijos lygio tikslus ir sukurti savo šalies specifinę atitinkančią kaimo viešojo valdymo institucinę struktūrą. Kiek greitai ir sėkmingai tai bus atlikta, labai priklausys nuo to, kiek organizacijų ir pavienių asmenų imsis propaguoti ir įgyvendinti naująją kaimo politikos paradigmą.

Literatūra

1. Cooke P. *Regional Development in the Knowledge Economy*. Taylor & Francis, 2006. 279 p.
2. Ellis F., Biggs S. *Evolving themes in rural development 1950s–2000s // Development Policy Review*. 2001. Vol. 19(4). P. 437–448.
3. FAO's. *Contribution to good policies and practices in agrarian reform and rural development: a brief overview // International Conference on Agrarian Reform and Rural Development*. Porto Alegre, 7–10 March 2006. http://www.icarrd.org/en/icard_doc_down/others_stocktaking_en.doc (žiūrėta 2007.01.30)
4. Isserman A. M. *Creating new economic opportunities: The competitive advantages of rural America in the next century // International Regional Science Review*. 2000. Vol. 24. No. 1. P. 38–58.
5. Johnson T. G *Focusing on differences: A new approach for rural policy // The Main Street Economist*, July, 2001. http://www.kansascityfed.org/ruralcenter/mainstreet/MSE_0701.pdf (žiūrėta 2007.01.30)
6. Jucevičius R. *Strateginis organizacijų vystymas*. Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras, 1998. 456 p.
7. Herrschel T. *“Competing Regionalisation” through territory and cluster networks: Experiences from Postsocialist Eastern Germany // GeoJournal*. 2005. Vol. 62. N 1, January. P. 59–70.
8. Kostov P., Lingard J. *Integrated rural development – do we need a new approach? // 73rd Seminar of the European Association of Agricultural Economists*, Ancona, 28–30 June 2001. <http://www.econ.univpm.it/eaee/papers/KOSTOV.pdf> (žiūrėta 2007.01.30)
9. Kraybill D., Kilkenny M. *Economic rationales for and against place-based policies // AAEE-RSS Annual Meeting*. Montreal, July 27–30, 2003. 2003. <http://cenet.aers.psu.edu/pubs/kraybillandkilkennypaper.pdf>
10. *OECD rural policy reviews. The new rural paradigm: policies and governance // OECD Publishing*, 2006. 113 p.
11. Stauber K. N. *Why invest in rural America – and how? A critical public policy question for the 21st century // Exploring Policy Options for a New Rural America*, 2001.
12. Storti D., Henke R., Macri M. C. *The new European rural policy: a comparative analysis across regions in the EU*

- 87 // Seminar of the European Association of Agricultural Economists “Assessing Rural Development Policies of the Cap”, Vienna, 21–24 April 2004, 2004.
13. Thorbecke E. The evolution of the development doctrine, 1950–2000 // WIDER Conference “The Future of Development Economics”, Helsinki, 16–17 June 2005, 2005. <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2005-3/conference-2005-3-papers/Thorbecke.pdf> (žiūrėta 2007.01.28)
 14. Иноземцев В. Л. За пределами экономического общества. Постиндустриальные теории и постэкономические тенденции в современном мире. Москва: Наука, 1998. 489 с.
 15. Иноземцев В. Л. Парадоксы постиндустриальной экономики // Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 3. С. 3–11.
 16. Сепик Д. Конкурентоспособность регионов: некоторые аспекты. Москва: Российско-европейский центр экономической политики, 2005. 42 с.

Dalia Vidickienė

THE ROLE OF AGRICULTURE IN THE RURAL POLICY OF THE 21ST CENTURY

Summary

A clear understanding of differences between industrial and postindustrial economy is necessary for rural development policy makers because essentially new processes and very different success factors appear in the countryside of the postindustrial era. The objective of the article is to discuss the main features of postindustrial society and how the changes influence the traditional rural policy paradigm, understanding “agricultural” and “rural” as synonymous.

The first chapter of the article highlights the main differences between industrial economy and postindustrial economy of the early 21st century and the role of agriculture in rural policy during the second half of the 20th century, which changed from only resource supplier for the industrial sector to an important and competitive sector of the economy. In the era of reduced agricultural employment, the role of agriculture in rural policy must be changed again, with the aim to replace the sectoral approach by the territorial one which center on enhancing local competitiveness.

The second chapter is devoted to the main features of the new rural paradigm because experts and rural policy makers increasingly recognize that traditional sectoral policies need to be upgraded and substituted with more appropriate instruments. A new public governance framework oriented to the “place-based” rural paradigm is proposed. It is analogical to the hierarchic pyramid of business organizations’ strategies with a new role of agriculture.

The last chapter provides a short presentation of three evolution stages in rural development policy during the second half of the 20th century and analysis of the Lithuanian rural policy after the restitution of independence. The analysis was done with the aim to find the main elements of each evolution stage as a precondition to start the next stage by implementing the “place-based” rural paradigm. The conclusion is optimistic for Lithuania: all the used rural policy tools and the general socio-economic trends of the industrial era create prerequisites for starting a shift toward the new paradigm, focusing on rather place in agriculture and other sectors.

Key words: postindustrial economy, role of agriculture, rural policy evolution stages, rural policy paradigm, hierarchic pyramid of strategies

Даля Видицкене

РОЛЬ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В СЕЛЬСКОЙ ПОЛИТИКЕ XXI ВЕКА

Резюме

При переходе общества на постиндустриальный этап на селе возникают по существу новые процессы, проявляются совершенно иные факторы успешной деятельности. Желая, чтобы эти новые факторы работали во благо села, следует их хорошо изучить и охарактеризовать. Цель работы – описать уже проявившиеся черты постиндустриального общества и в настоящее время наблюдаемое как в Литве, так и во всем мире их влияние на господствующую парадигму сельской политики, в которой понятия „сельское хозяйство“ и „село“ все еще считаются почти синонимами. В результате проведенного анализа изменений в сельском хозяйстве за последнюю половину XX века приходится констатировать, что трактовка его роли менялась: от полного принижения, оттеснения во второсортную категорию до признания ведущей отраслью хозяйства. При оптимистической оценке влияния экономических и технологических новшеств, которые более благоприятны для сельских жителей, нежели городских, следует отметить, что при желании улучшить ситуацию на селе более быстрыми темпами целесообразно как можно скорее заменить парадигму отраслевой сельской политики территориальной. В результате использования и иерархической пирамиды стратегий промышленных предприятий разработаны предложения по изменению роли сельского хозяйства в новой парадигме общественного управления села, которое ориентировано на концепцию села как „местности“. В последнем разделе выделены три этапа эволюции политики села второй половины XX века и в результате оценки количества внедренных в Литве элементов этой политики делается вывод, что пройденный путь обеспечивает переход к новой парадигме сельской политики.

Ключевые слова: иерархия стратегий, парадигма сельской политики, постиндустриальная экономика, роль сельского хозяйства, этапы эволюции сельской политики