



BENDROSIOS ŽEMĖS ŪKIO POLITIKOS PLĖTROS PROBLEMATIKA

Nelė Jurkėnaitė¹, Artiom Volkov²

Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas, V. Kudirkos g. 18, LT-03105 Vilnius, Lietuva
El. paštas: ¹nele@laei.lt; ²artiom@laei.lt

Įteikta 2010-11-18; priimta 2011-02-26

Santrauka. Bendroji žemės ūkio politika nuo XX a. 6-ojo dešimtmečio stiprina Europos Sąjungos ekonomiką. Žemės ūkis yra jautrus ekonominės veiklos sektorius, todėl jį reglamentuojanti politika nuolat evoliucionuoja, reaguodama į kintančias sektoriaus problemas, o tai verčia įgyvendinti naujas reformas, skirtas BŽŪP instrumentų veiksmingumui didinti. Dabartinė BŽŪP yra kritikuojama, nes jos tikslai neatitinka žemės ūkio ir kaimo plėtros iššūkių. 2014–2020 m. BŽŪP laikotarpis suvokiamas kaip naujas raidos etapas, o jo rezultatai priklausys nuo tinkamų BŽŪP krypčių nustatymo ir veiksmingo instrumentarijaus parinkimo. Remiantis straipsnyje atliktos analizės rezultatais, nustatomos svarbiausios BŽŪP problemos ir iššūkiai bei identifikuojamos sistemos tobulinimo kryptys.

Reikšminiai žodžiai: bendroji žemės ūkio politika (BŽŪP), BŽŪP iššūkiai, BŽŪP reforma.

CHALLENGES OF COMMON AGRICULTURAL POLICY DEVELOPMENT

Nelė Jurkėnaitė¹, Artiom Volkov²

Lithuanian Institute of Agrarian Economics, V. Kudirkos g. 18, LT-03105 Vilnius, Lithuania
E-mails: ¹nele@laei.lt; ²artiom@laei.lt

Received 18 November 2010; accepted 26 February 2011

Abstract. Common Agricultural Policy has strengthened the economy of the EU since the 6th decade of the 20th century. Agriculture is the sensitive sector of economic activity, and consequently CAP constantly evolves influenced by alternating problems of the sector. This evolution is accompanied by reforms, which increase efficiency of the CAP tools. The current CAP is criticized because its objectives do not meet challenges of the agricultural and rural development. CAP for 2014–2020 is being realized as a new phase of policy evolution and its outcome depends on the selection of the appropriate development directions and the determination of workable tools. Identification of CAP development directions is empowered by the provided in the paper research, which establish the most important CAP problems and challenges.

Keywords: Common Agricultural Policy (CAP), CAP challenges, CAP reform.

JEL Classification: Q1, Q2, O13, H1.

1. Įvadas

2014 m. prasideda naujas bendrosios žemės ūkio politikos (toliau – BŽŪP) raidos etapas, kurio sėkmė daugiausia priklauso nuo to, kokios plėtros kryptys bus pasirinktos ir kokiomis priemonėmis bus siekiama įgyvendinti strateginius tikslus. Aktyviai vykstančios viešosios diskusijos dėl BŽŪP ateities po 2013 m. išryškina pagrindinius BŽŪP sistemos trūkumus ir spragas, kurių dabartinė struktūra nepajėgi išspręsti, o įvairių sričių tyrėjai siūlo kardinaliai skirtingas politikos plėtros perspektyvas.

Pažymėtina, kad bendrojoje žemės ūkio politikoje liko ne tik senos problemos, kurios buvo aktualios dar ankstyvajame politikos raidos etape, bet atsirado ir naujų iššūkių, susiformavusių kaip natūralus bendrosios politikos vystymosi etapas. Tačiau turimas BŽŪP instrumentarijus neleidžia adekvačiai reaguoti į naujus iššūkius. Situacija komplikuojasi ir dėl skirtingų požiūrių į tai, kas turėtų sudaryti BŽŪP turinį po 2013 m. ir kokios priemonės turėtų būti remiamos ES mastu.

Šiandien yra daug fragmentiškų tyrimų, susijusių su dabartine bendrąja žemės ūkio politika, tačiau dauguma jų nesudaro galimybės kompleksiskai pažiūrėti į BŽŪP plėtros problematiką. Trūksta tyrimų, apibendrinančių sukauptą patirtį ir išryškinančių taikomo BŽŪP modelio privalumus bei trūkumus, susiformavusius dabartiniame visuomenės raidos etape. Bendrosios žemės ūkio politikos modelio sudėtis ir veikimo principai po 2013 m. yra neaiškūs. Teorinių tyrimų nėra pakankamai, o tinkamo BŽŪP modelio pasirinkimas turi neabejotinai didelę svarbą ne tik Lietuvos, bet ir visos ES atžvilkiu.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti bendrosios žemės ūkio politikos įgyvendinimo problemas ir iššūkius bei, remiantis atliktu tyrimu, identifikuoti svarbiausias BŽŪP tobulinimo kryptis. Šiam tikslui pasiekti autoriai pateikia pagrindinius BŽŪP raidos etapus, akcentuodami atskirų etapų iššūkius ir politikos plėtros kryptis, detalizuoja dabartinio BŽŪP modelio struktūrą ir, remdamiesi turinio analize, nustato svarbiausias taikomo modelio įgyvendinimo problemas ir iššūkius.

2. Bendrosios žemės ūkio politikos raida

Bendroji žemės ūkio politika yra Europos Sąjungos politika, kuri nuo pat Europos Bendrijos atsiradimo ištakų reikšmingai prisidėjo stiprinant ekonominius bendrosios rinkos pamatus. Keletą kartų BŽŪP buvo reformuojama, kartu keitėsi jos instrumentų efektyvumas ir politikos kryptys. Tačiau po 2013 m. prasideda naujas politikos laikotarpis ir BŽŪP vėl atsidūrė kryžkelėje, nes esamos sistemos trūkumai ir nauji iššūkiai reikalauja esminių dabartinės BŽŪP sistemos pokyčių. Siekiant atskleisti BŽŪP situaciją ir plėtros potencialą trumpai aptartini svarbiausi politikos raidos etapai ir jiems būdingi iššūkiai bei priimtų sprendimų pasekmės.

Bendrosios žemės ūkio politikos svarba tapo akivaizdi dar praėjusiame amžiuje, kai Europos gyventojai susidūrė su bado problema. Todėl bendrosios žemės ūkio politikos sukūrimas Europos Sąjungos mastu tapo logišku žingsniu, padedančiu sujungti jėgas ir įveikti kilusius sunkumus. Droždž ir Radzevičius (Дрождз, Радзьявичюс 2010) išskiria keturis reikšmingus ankstyvųjų metų BŽŪP raidos etapus:

1. Iki 1977 m. BŽŪP užtikrino ES gyventojų apsirūpinimą būtiniaisiais maisto produktais, didinant žemės ūkių našumą. Šiam laikotarpiui būdingos aukštos žemės ūkių produkcijos supirkimo kainos ir laisvas importas. Po tam tikro laiko atsirado bendros žemės ūkių produkcijos kainų reguliavimo politikos poreikis ir buvo suformuoti pagrindiniai principai supirkimo kainoms ir apimčiai nustatyti. Nuolatinė didelė parama, susieta su žemės ūkių produkcijos apimtimi, sukėlė maisto produkcijos perteklių.

2. 1978–1984 m. siekiant sumažinti produkcijos perteklių buvo taikomas griežtas supirkimo kainų reguliavimas, sumažėjo rinkos kainų palaikymo priemonių taikymas, sugriežtėjo bendro ES biudžeto paskirstymo valdymas, buvo įvestos eksporto subsidijos, kurios garantavo palankesnes kainas eksportuojant. Tačiau net ir šios priemonės nepadėjo išspręsti pertekliaus problemas.

3. 1984–1988 m. laikotarpiu ES perteklius buvo mažinamas: reguliuojamos supirkimo kainos, atsirado vidinė rinką apsauganti mokesčių politika, įvestos pieno gamybos kvotos.

4. 1988–1992 m. ES pavyko stabilizuoti pagrindinių žemės ūkių produktų pasiūlą vidinėje rinkoje. Prioritetu tapo produkcijos įvairovės ir kokybės skatinimas, parama skiriama mažiau palankioms ūkininkauti vietovėms, daugiau dėmesio skiriama aplinkosaugai. Reguluojant pasiūlą didinamas produkcijos, kuriai taikomos kvotos, kiekis, atsiranda ankstyvo išėjimo į pensiją subsidijos, skiriama parama ekstensyviai ūkininkavimui mažiau palankiose ūkininkauti vietovėse, taikomas atidėtos žemės principas.

Ankstyvųjų metų BŽŪP raidos etapo sprendimai sudarė galimybę vienu metu patenkinti socialinius, ekonominius bei politinius poreikius, tačiau vykdoma politika buvo orientuota į ūkininkų pajamų palaikymą ir produktyvumo didinimą, kurie, viena vertus, skatino ignoruoti rinkos poreikius, o tai lėmė didelio produkcijos pertekliaus atsiradimą, kita vertus, dėl stiprios orientacijos į produkcijos apimtį turėjo neigiamą poveikį gamtinei aplinkai. Įgyvendinant ankstyvųjų metų etapo BŽŪP užsibrėžtus tikslus neigiami šios politikos padariniai paskatino pirmąją reikšmingą reformą.

1992 m. BŽŪP reformos varomąja jėga tapo vidinė politikos vystymosi dinamika ir skirtingų ES narių reakcija į aplinkos pokyčius (Moehler 2008). Parama, skatinanti žemės ūkių produkcijos gamybą, sukėlė perprodukcijos problemą, o tai savo ruožtu aiškiai parodė, kad BŽŪP biudžeto paskirstymas buvo neveiksmingas. Kita problema,

katalizavusi reformos poreikį, tapo visuomenės vertybių pokyčiai, todėl nauja BŽŪP atsižvelgė į pasikeitusius prioritetus: aukštą produkcijos kokybę, gamybą taikant aukštus aplinkosaugos standartus, ekologinio ūkininkavimo paklausą. Produkcijos pertekliaus problema, kilusi dėl nesugebėjimo reaguoti į rinkos signalus, buvo sprendžiama intervencinėmis priemonėmis, t. y. skirstant eksporto subsidijas, įvedant naujas kvotas ir kt. R. MacSharry reformos nutraukė supirkimo kainų reguliavimą, pakeisdamos jį kompensaciniu mechanizmu, t. y. tiesioginių išmokų mokėjimu už žemės naudmenų plotą. Reformos priemonės turėjo užtikrinti perėjimą nuo izoliuotų žemės ūkių prie labiau orientuotų į rinkos poreikius bei patenkinti augančius visuomenės poreikius.

„Darbotvarkė 2000“ toliau tęsė politikos įgyvendinimą, tačiau BŽŪP plėtros kryptys kardinaliai pasikeitė, politika tapo orientuota ne tik į žemdirbių gerovę, bet ir į kaimo gyventojus, žemės ūkio produkcijos vartotojus, aplinkosaugą. Būtent „Darbotvarkė 2000“ oficialiai įvedė bendrosios žemės ūkio politikos II ramstį, skirtą kaimo plėtros priemonėms įgyvendinti ir daugiafunkcei žemės ūkio veiklai skatinti (Jambor, Harvey 2010). Nors ankstyvoji kaimo plėtros politika buvo iš esmės sektorinė (rėmėsi agrokultūros struktūromis), susieta su tam tikra teritorija, „Darbotvarkė 2000“ suvienodino atskirų sektorių valdymą visoje Europos Sąjungoje (Káposzta, Nagy 2008). Svarbiausiu politikos siekiu, įgyvendinamam per I ramstį, tapo žemės ūkio sektoriaus konkurencingumo didinimas.

Susiklosčiusi situacija parodė, kad Europos Sąjungos vykdoma BŽŪP užtikrina pakankamą apsirūpinimą maistu, o taikoma paramos struktūra skatino ūkininkus gaminti produkciją nesiorientuojant į rinkos poreikį, o siejant naudą su paramos mastu. Toks ūkininkavimo principas lėmė tam tikros produkcijos perteklių. 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. Esminė 2003 m. reformos nuostata buvo paramos atsisiejimas nuo gamybos apimties. Išmokos už naudmenų plotą ir už gyvulius buvo sujungtos į bendrąją išmokų schemą (toliau – BIS), remiantis tiesioginių išmokų atsisiejimo nuo gamybos principu. Buvo siekiama, kad ūkininkai, gaunantys BIS išmokas, galėtų laisvai pasirinkti gaminamos produkcijos rūšį, tačiau jie privalėjo išlaikyti savo žemę geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės bei laikytis ūkio valdymo reikalavimų.

Nuo 2003 m. Europos Komisija stiprino BŽŪP II ramsčio finansavimą. Nors šis ramsčio susideda iš veiksmingesnių priemonių negu I ramstis, tačiau ne visos jos yra tinkamos (Zahrnt 2009a). Šiandien vis dažniau vyksta mokslininkų ir politikų diskusijos dėl II ramsčio priemonių rėmimo būtinumo ir tikslingumo Europos mastu bei dėl to, kokios paramos priemonės sukuria didžiausią pridėtinę vertę visiems ES piliečiams. Pavyzdžiui, V. Zahrnt (2009a) kelia klausimą – ar iš tikrųjų valdžia turi daryti įtaką gyvenimo vietos pasirinkimui ir ar tikrai kaimo plėtros parama sukuria viešąsias prekes ir paslaugas visos ES

mastu. Daugelis aplinkosaugos problemų, kylančių dėl ūkininkų veiklos, taip pat yra vietinės reikšmės, nes jas lemia nepakankamas šalies teisinis reglamentavimas.

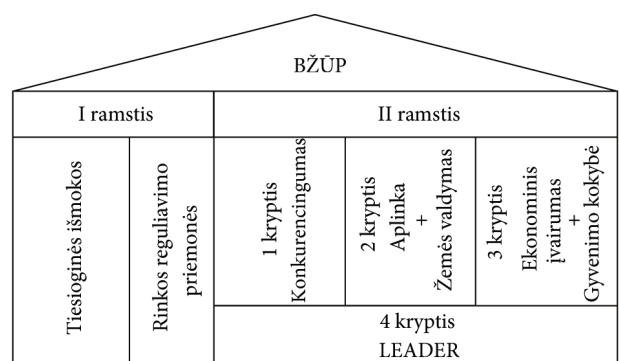
2003 m. reformų įgyvendinimas sutapo su 2004 m. ir 2007 m. ES plėtra į Centrinę ir Rytų Europą. Tiesioginių išmokų lygis naujai įstojusių narių žemės ūkio subjektams tesiekė 25 proc. senųjų ES šalių narių gaunamos paramos lygio (Jambor, Harvey 2010). Siekiant sumažinti naujų šalių narių atsilikimą, buvo sutarta dėl europinių išmokų papildymo nacionalinėmis lėšomis. Visų naujų šalių narių vyriausybės pritarė, kad ūkininkams būtų skirtos papildomos nacionalinės tiesioginės išmokos (Jambor, Harvey 2010), tačiau ir 2000 m., ir 2003 m. BŽŪP reformose nebuvo atsižvelgta į naujųjų šalių narių poreikius.

2008 m. sveikatingumo patikra buvo skirta identifikuoti 2003 m. reformuotos BŽŪP problemoms. Pažymėtina, kad gauti rezultatai paskatino iki šiol vykstančias viešas diskusijas dėl BŽŪP ateities po 2013 m. Bendrosios žemės ūkio politikos problematika ir perspektyvos pritraukė skirtingų sričių mokslininkų dėmesį. Detaliau tyrinėjant BŽŪP sistemą išryškėjo jos trūkumai ir spragos, kurių nepajėgia išspręsti dabartinė struktūra. Toliau detaliau aptartinas dabartinis BŽŪP modelis.

3. Bendrosios žemės ūkio politikos modelis

Europos Sąjungos žemės ūkio produkcija yra labai įvairi, tai tampa rimtu iššūkiu formuojant bendrąją žemės ūkio politiką Europos mastu. Be to, net atskirų šalių regionuose ūkininkavimo sąlygos nėra vienodos – tai dažnai priklauso nuo žemės derlingumo, klimato poveikio, žemės ūkio produktų paklausos ypatumų. Todėl dažnas lavravimas tarp valstybių narių interesų ir nacionalinių ambicijų tenkinimo daro įtaką bendrosios žemės ūkio politikos efektyvumo ir naudingumo rodiklių sumažėjimui, be to, užkerta kelią sprendimų, reikalaujančių politinės valios, priėmimui.

Šiandien ES paramos sistemos modelį sudaro du ramsčiai (1 pav.).



1 pav. Bendrosios žemės ūkio politikos ramsčiai (sudaryta autorių)

Fig. 1. Pillars of the Common Agricultural Policy (Source: authors)

I ramstis. Žemės ūkio produkcijos gamintojų rėmimas tiesioginėmis išmokomis ir taikant rinkos reguliavimo priemonės.

II ramstis. Kaimo plėtros skatinimas įvairiomis tikslinėmis žemės ūkio konkurencingumo, aplinkosaugos ir kaimo ekonomikos įvairinimo bei socialinio gyvenimo aktyvinimo priemonėmis, kurios įgyvendinamos keturiomis kryptimis (Europos... 2006):

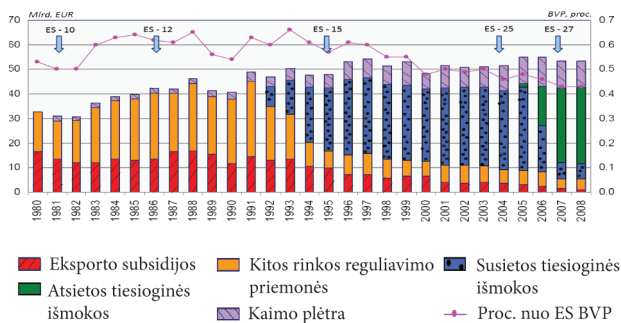
1 kryptis: žemės ūkio ir miškininkystės sektoriaus konkurencingumo didinimas. Ši priemonių grupė skirta žmogiškajam ir fiziniam kapitalui žemės ūkio, maisto ir miškininkystės sektoriuose (žinioms perduoti ir naujovėms skatinti) bei kokybiškos produkcijos gamybai.

2 kryptis: aplinkos ir kraštovaizdžio gerinimas. Priemonės numatytos gamtiniais ištekliams apsaugoti ir turinčioms didelės gamtinės vertės ūkininkavimo bei miškininkystės sistemoms ir Europos kaimo vietovių kultūros kraštovaizdžiams išsaugoti.

3 kryptis: gyvenimo kokybė kaimo vietovėse ir kaimo ekonomikos įvairinimas. Šios priemonės padeda plėtoti vietos infrastruktūrą ir žmogiškąjį kapitalą kaimo vietovėse, siekiant pagerinti sąlygas ekonomikai augti ir darbo vietoms kurti visuose sektoriuose bei ūkinei veiklai įvairinti.

4 kryptis: Leader. Remiamasi *Leader* patirtimi, numatomos galimybės įdiegti valdymo naujoves, pritaikant vietinio lygmens „iš apačios į viršų“ požiūrį į kaimo plėtrą.

Principinis BŽŪP dviejų ramsčių skirtumas pasireiškia ir biudžeto formavimu. I ramsčio finansavimas dengiamas iš ES biudžeto, o įgyvendinant II ramsčio programas būtinas papildomas nacionalinio biudžeto indėlis (The CAP... 2009). Pažymėtina, kad keičiantis BŽŪP sprendžiamoms problemoms kartu transformavosi ir ES biudžeto paskirstymas tarp I ir II ramsčių bei jų priemonių. BŽŪP biudžeto paskirstymo prioritetų pokyčiai nuo 1980 m. iki 2008 m. pateikti 2 pav.



2 pav. BŽŪP biudžeto lėšų paskirstymo raida 1980–2008 m. (Дрождз, Радзявичюс 2010)

Fig. 2. The development of the CAP budget for 1980–2008 (Дрождз, Радзявичюс 2010)

1980 m. didžiausia BŽŪP išlaidų dalis teko žemės ūkio produkcijos kainoms palaikyti (rinkos reguliavimo priemonės ir eksporto subsidijos), dešimtmečio pabaigoje rinkos reguliavimo priemonės vis daugiau finansuojamos siekiant sumažinti žemės ūkio produkcijos perteklių (Мельникене, Волков, Дапкуче 2010). 1992 m. R. MacSharry reformos pakeitė BŽŪP išlaidų struktūrą: išlaidos, skirtos rinkos reguliavimo priemonėms, buvo sumažintos ir papildytos tiesioginėmis išmokomis. Taip žemės ūkio produkcijos kainų palaikymas buvo pakeistas tiesiogine parama gamintojui, o didėjančią tiesioginių išmokų dalį lydėjo augančios išlaidos kaimo plėtrai. „Dienotvarkė 2000“ nesuponavo esminių pokyčių, skirstant biudžetą.

2003 m. reforma atsiejė tiesiogines išmokas nuo gamybos, padidėjo kaimo plėtros finansavimas. Bendros BŽŪP išlaidos stabilizavosi, o jų santykinė dalis su Europos Sąjungos 2008 m. BVP sumažėjo iki 0,4 proc.

4. Bendrosios žemės ūkio politikos tobulinimo kryptys

Siekiant nustatyti svarbiausias BŽŪP modelio tobulinimo kryptis, buvo atlikta turinio analizė, kuri sudarė galimybę išskirti aktualiausias dabartinio modelio problemas ir sujungti jas į pagrindinių iššūkių grupes. Turinio analizės rezultatai pateikti 1 lentelėje. Įdomu, kad dauguma pasiūlymų susiję su II ramsčio priemonių tobulinimu. Tai, viena vertus, gali būti paaiškinama augančiu jo aktualumu, kita vertus, skirtingų organizacijų tyrėjų dėmesys šioms problemomis liudija, kad dabartinio II ramsčio tikslai ir uždaviniai turi būti toliau tobulinami, kartu formuojant veiksmingesnį stebėsenos mechanizmą.

Apibendrinant turinio analizės rezultatus, galima išskirti dvi stambias iššūkių grupes: pirma, vidiniai ES iššūkiai, kurie kyla plėtojant politiką bendroje teritorijoje, antra, globalūs iššūkiai, dažnai iš skirtingų pasaulio šalių reikalaujantys suderintų veiksmų, kai sprendžiamos bendros problemos.

Kiekviena ES narė turi skirtingas ūkininkavimo ir kaimo plėtros sąlygas, todėl analizė išryškino didelę iššūkių įvairovę, kylančią dėl skirtingų ES narių poreikių ir lūkesčių BŽŪP atžvilgiu. Kadangi bendras žemės ūkio politikos modelis šiandien neišsprendžia visų problemų, dažnai siūloma įgalinti kiekvieną regioną priimti ir įgyvendinti sau tinkamus sprendimus, o BŽŪP modelis tiesiog galėtų sujungti visą Europos įvairovę (Jankowski 2007) ir reaguoti į aktualius iššūkius. Apibendrinant atliktos analizės rezultatus buvo išskirtos šios BŽŪP tobulinimo kryptys:

- Visuomenės apsirūpinimas maistu. Sveikas ir kokybiškas maistas.
- Ūkininkų pajamų rėmimas.
- Žemės ūkių konkurencinio pranašumo stiprinimas.
- Aplinkosauga.

- BŽŪP valdymo iššūkiai.
- Globalūs iššūkiai.

Didžiausią mokslininkų, nagrinėjančių BŽŪP perspektyvas po 2013 m., dėmesį pritraukė *globalūs iššūkiai*, o aktualiausia tobulinimo kryptimi, reikalaujančia novatoriško

požiūrio į žemės ūkio politiką, tapo *klimato kaita*. Tenka pripažinti, kad ūkininkai yra atsakingi už šiuos pokyčius, tačiau, kita vertus, jie ir labiausiai nukenčia nuo klimato pokyčių.

1 lentelė. Bendrosios žemės ūkio politikos tobulinimo kryptys (sudaryta autorių)

Table 1. Directions of the Common Agricultural Policy development (Source: authors)

| 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 ūkių 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 | Tvari kaimo plėtra | Zahrnt (2009a); European Commission (2010); Jambor, Harvey (2010); Lazányi (2010) |
| | Aplinkosauga | Zahrnt (2009a; 2009b); European Commission (2010); Jambor, Harvey (2010); Lazányi (2010) |
| | Viešosios prekės ir paslaugos | Terwan <i>et al.</i> (2008); Zahrnt (2009a; 2009b); European Commission (2010) |
| | Etinis įsisąmoninimas (pvz., 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) |

1 lentelės pabaiga

| | BŽŪP tobulinimo kryptys | Šaltiniai |
|-----------------------|---|--|
| BŽŪP valdymo iššūkiai | ES plėtra | Terwan <i>et al.</i> (2008) |
| | Kaimo ekonomika prieš miesto ekonomiką | Terwan <i>et al.</i> (2008) |
| | Būtinasis geresnis koordinavimas su kitomis politinėmis priemonėmis | European Commission (2010) |
| | Administravimo trūkumai (biurokratija, sąnaudos, 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) |

Jeigu išliks dabartinės oro temperatūros augimo, kritulių, ledynų tirpimo, jūros lygio kilimo bei vis augančių ir dažnėjančių meteorologinių nelaimių tendencijos, tai jos gali stipriai pabloginti apsirūpinimo maistu situaciją ir sukelti maisto trūkumą (Hirsch, Lottje 2009). Ypač jautrios klimato pokyčiams yra žemės ūkio, gyvulininkystės ir žuvininkystės sritys (Hirsch, Lottje 2009), o stipriausiai nukentės ekonomiškai silpnos šalys, kurios pajus maisto ir vandens kainų šuolius.

Vienas svarbiausių globalių iššūkių – augantis *energijos poreikis* (Boussard *et al.* 2010; Morgan 2010) ir alternatyvių energijos šaltinių (Grochowska, Kosior 2008; Henke, Sardone 2008; Jambor, Harvey 2010) bei kuro rūšių (Terwan *et al.* 2008; Jambor, Harvey 2010; Morgan 2010) paieška. Pastaruoju metu nafta tampa labai brangių energijos šaltiniu. Dėl riboto šio išteklių kiekio ir nepalankios kainos atsiranda poreikis ieškoti alternatyvių energijos šaltinių. Kadangi žemės ūkis turi didelį energijos poreikį, ateityje galima tikėtis konkurencijos dėl jos išteklių ir šioje srityje.

G. Buchanan *et al.* (2010) teigia, kad ši problema yra aktuali pasaulio mastu, todėl ji turi būti sprendžiama ben-

dromis pajėgomis. Tačiau tenka pripažinti, kad alternatyvios energijos naudojimas dažnai reiškia investicijų ir naudos dilemą. Pavyzdžiui, optimistiniai biokuro naudojimo scenarijai numato, kad jis pakeis tik 3 proc. energijos, gaunamos naudojant naftos produktus (Bureau, Mahé 2008), tai liudija, kad teigiamas biokuro poveikis aplinkai neatsvers dabartinės visuomenės paramos. Lieka aktualus klausimas – kas turėtų sumokėti už šį produktą: mokesčių mokėtojai ar biokuro vartotojai? Be to, negalima pamiršti, kad biokuro žaliavos auginimas daro neigiamą poveikį aplinkosaugai (pvz., grunto vandens tarša, anglies emisija ir t. t.). Biokuro politika, įtraukta į BŽŪP per ūkininkų pajamas, yra ypač neveiksminga, todėl J.-C. Bureau ir L.-P. Mahé (2008) siūlo svarstyti šią problemą išskirtinai kaip II ramsčio sudėtinę dalį, atitinkamai įvertinant gaunamą naudą ir žalą.

Kita svarbi iššūkių grupė priklauso *aplinkosaugos kryptims*. Panašios plėtros tendencijos vyksta visose Europos šalyse, todėl nagrinėjant BŽŪP problematiką, dauguma mokslininkų akcentuoja II ramsčio svarbą Europos Sąjungai plėtojant BŽŪP po 2013 m. Šią probleminę sritį kai kurie autoriai pateikia nedetalizuodami, tačiau yra ir daug bandy-

mų išskirti svarbiausius neigiamus padarinius, kurie įgauna pagreitį skirtingose šalyse esant intensyviai ūkininkavimui, pvz., *biologinės įvairovės naikinimas* (Grochowska, Kosior 2008; Henke, Sardone 2008; Terwan *et al.* 2008; Zahrnt 2009a; Boussard *et al.* 2010), *viešųjų gėrybių teikimas* (Terwan *et al.* 2008; Zahrnt 2009a; European Commission 2010) ir kt. Nors akivaizdu, kad žemės ūkio veikla daro neigiamą įtaką ES biologinei įvairovei, tačiau šiai problemai skiriama nepakankamai dėmesio. G. Buchanan *et al.* (2010) siūlo atlikti išsamius tyrimus, kurie leistų nustatyti augalų ir gyvūnijos išsaugojimo būdus, minimaliai kenkiant žemei ir vandeniui, ištirti, kaip biologinę įvairovę veikia klimato pokyčiai, bei aktyviai naudoti mokslo pasiekimus aplinkosaugai.

Mažiau akcentuojamos aplinkosaugos problemos, kurias atskiri autoriai siūlo spręsti iš nacionalinio biudžeto lėšų ir traktuoti kaip vietinio pobūdžio, pvz., vandens kokybės (Grochowska, Kosior 2008; Henke, Sardone 2008; Boussard *et al.* 2010), dirvožemio erozijos (Terwan *et al.* 2008; Boussard *et al.* 2010) ir t. t. Žemės ūkis naudoja apie 70 proc. vandens iš natūralių šaltinių, dėl šios priežasties jau 2025 m. apie 1,8 mlrd. žmonių gali susidurti su vandens trūkumu (Terwan *et al.* 2008). Situaciją apsunkina globalus atšilimas, kuris padidina suvartojamo vandens kiekį. Tačiau vis dažniau galima išgirsti susirūpinimą dėl vandens kokybės, kuri suprastėjo dėl ūkinės veiklos nuosėdų, sintetinių cheminių preparatų ir pesticidų.

Kita svarbi aplinkosaugos problema, į kurią būtina atsižvelgti, tai dirvožemio erozija. Technologijų, padedančių apsaugoti žemę nuo erozijos, naudojimas galėtų iš dalies sumažinti neigiamą agrarinės veiklos įtaką. Kaip papildomą priemonę ekspertai siūlo naudoti rotaciją (periodinį auginamųjų kultūrų keitimą, tokiu būdu tausojant žemę ir išsaugant jos derlingumą), kuri padėtų išsaugoti žemės derlingumą, aplinkosauginę jos vertę ir kraštovaizdį.

Aplinkosaugos problemų kyla ir dėl masinio pigių pašarų galvijams importo į Europos Sąjungą, kuris paskatino eksportuotojus kirsti miškus, siekiant padidinti apdirbamos žemės teritoriją. ES šis importas sietinas su intensyvia gamybos plėtra, kuri savo ruožtu žalinga aplinkai ir sukelia socialinių problemų (Boussard *et al.* 2010). Dėl šios priežasties tapo aktuali alternatyvių baltymų paieška keičiant galvijų auginimo metodus ir sumažinant jų skaičių.

Svarbi iššūkių grupės kryptis – *tvari kaimo plėtra*. Šiandien vis dažniau kyla diskusijos – ar tikslinga finansuoti kaimo plėtrą iš ES biudžeto, ar vis dėlto gyventojų pasiskirstymas šalyje turi būti remiamas išskirtinai nacionaline politika, tačiau pats kaimo plėtros aktualumas lieka neginčytinas. Ši problema ypač opi Lietuvai, nes kaime gyvena apie trečdalis šalies gyventojų. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 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). Tačiau alternatyvių verslų plėtra Lietuvos kaime leidžia sukurti naujų darbo vietų, o kvalifikacijos tobulinimas lėmė ne žemės ūkio darbuotojų dalies didėjimą kaime.

Atskiri autoriai išskyrė BŽŪP iššūkius, susijusius su *gyvulių laikymo sąlygomis* (Terwan *et al.* 2008; Buchanan *et al.* 2010), tačiau ši problema skirtingai aktuali ne tik pasaulio, bet ir atskirose Europos šalyse. G. Buchanan *et al.* (2010) pabrėžia, kad jos sprendimas turi atsižvelgti ir į visuomenės poreikius, ir į ūkininkų galimybes investuoti, priešingu atveju galima tikėtis investicijų perkėlimo į kitas šalis, kuriose liberalesnis teisinis reglamentavimas.

Visuomenės apsirūpinimo maistu bei sveiko ir kokybiško maisto iššūkių grupės kryptis aktuali ir ES, ir pasaulio lygiu (dažnai mokslininkų priskiriama globaliems iššūkiams). Populiariausia spręstina problema – *apsirūpinimas maistu*, t. y. aprūpinimas pakankamu maisto kiekiu už priimtina kainą (Grochowska, Kosior 2008; Terwan *et al.* 2008; Zahrnt 2009a; Boussard *et al.* 2010; Jambor, Harvey 2010). Atlikta literatūros analizė parodė, kad nagrinėdami tą pačią problemą, autoriai išskiria skirtingus aspektus. Pažymėtina, kad atskirais atvejais jie net skirtingai traktuoja problemos esmę. Pavyzdžiui, T. Hirsch, C. Lottje (2009) taiko Jungtinių Tautų apsirūpinimo maistu apibrėžimą: „Apsirūpinimas maistu reiškia, kad visi žmonės visą laiką turi fizinį ir ekonominį priėjimą prie pakankamo, saugaus ir visaverčio maisto, kuris atitinka jų dietos poreikius ir pomėgius bei yra reikalingas norint gyventi sveikai ir aktyviai“. Tokiu būdu apsirūpinimas maistu asocijuojasi su keturiais komponentais: tinkamumu, stabilumu, prieinamumu ir utilizacija (Hirsch, Lottje 2009). Melnikienė *et al.* (Мельникене, Волков, Дапкуче 2011) panašiai traktuoja apsirūpinimo maistu sąvoką, t. y. kaip maisto pakankamumą ir prieinamumą arba, kitaip tariant, kad jo pakaktų fiziškai ir žmonės galėtų jį įpirkti. Boussard *et al.* (2010) supranta apsirūpinimo maistu sąvoką kaip žemės ūkio produkcijos kainų prieinamumą vartotojams.

Nors daug mokslininkų apsirūpinimą maistu nurodo kaip svarbiausią žemės ūkio politikos problemą, tyrėjų pozicija dėl šio iššūkio aktualumo skiriasi. Terwan *et al.* (2008), Boussard *et al.* (2010), Melnikienė *et al.* (Мельникене, Волков, Дапкуче 2011) ir kiti traktuoja šią problemą kaip esminį iššūkį formuojant BŽŪP politiką. Dalis tyrėjų net pabrėžia ES vaidmenį aprūpinant maistu ne tik Europą, bet ir visą pasaulį. Ši pozicija pagrįsta United Nations (2008) prognozėmis, kad žmonių populiacija 2050 m. turėtų viršyti 9 mlrd. (2011 m. pabaigoje prognozuojama apie 7 mlrd.). Prognozėms pasitvirtinus, užtikrinti didėjančios žmonių populiacijos apsirūpinimą maistu bus vienas iš sudėtingiausių iššūkių, nes sprendžiant šį uždavinį ES žemės ūkis susidurs su vis didesniu apribojimų skaičiumi dėl žemės, vandens vartojimo ir nuolat griežtėjančiais aplinkosaugos reikalavimais.

Zahrnt (2009b) teigia, kad apsirūpinimo maistu problema ES nėra aktuali, nes jau daugiau kaip penkis dešimtmečius ES žemės ūkis pagamina daugiau produkcijos negu iš tikrųjų reikia, o naujos technologijos sudarys galimybę dar daugiau padidinti ūkininkų gaminamos produkcijos kiekį. Zahrnt (2009b) nuomone, net klimato pokyčiai neturėtų pakeisti žemės ūkio produkcijos situacijos. Tačiau maisto trūkumas turėtų būti traktuojamas greičiau kaip galimybė, kuri padėtų išspręsti dar vieną aktualią problemą: šiandien apie trečdalis maisto dingsta dėl neveiksmingo gamybos proceso, prasto transportavimo ir t. t. (Zahrnt 2009b).

Svarbi šios iššūkių grupės problema – *maisto kokybė* (European Commission 2010; Jambor, Harvey 2010) ir jo poveikis sveikatai (Terwan *et al.* 2008; Maraveyas, Doukas 2009; Boussard *et al.* 2010; European Commission 2010). BŽŪP priemonės gali paremti sveiko maisto gamybą arba importą į Europos Sąjungą. Terwan *et al.* (2008) siūlo adaptuoti sėkmingą atskirų ES narių patirtį, remiant daržovių ir vaisių prieinamumą mokyklose. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos inicijuota viešoji diskusija dėl Lietuvos kaimo ateities (Žalioji knyga... 2010) padėjo išgryninti piliečių lūkesčius dėl nacionalinės Lietuvos kaimo politikos ypatumų po 2013 m.: „Lietuvai, kaip mažai šaliai, siūloma daugiau orientuotis į smulkesnių ūkių galimybes konkuruoti pasaulinėje rinkoje, gaminat vis labiau pasaulyje paklausių 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). Lietuvos piliečiai išskyrė ekologiško ir sveiko maisto gamybą kaip vieną iš svarbiausių viešųjų prekių, kurias tikslinga remti.

Atlikta analizė parodė, kad BŽŪP sistemos valdymas taip pat yra labai opi problema, kurią reikia spręsti nauju laikotarpiu. *BŽŪP valdymo iššūkiai* turi skirtingą prigimtį. Europos Komisijos organizuota viešoji diskusija „BŽŪP po 2013 m. Jūsų nuomonė yra svarbi“ (European Commission 2010) parodė, kad dabartinė BŽŪP gali būti tobulinama siekiant tapti sąžiningesne smulkiesiems ūkininkams, mažiau palankiems ūkininkauti regionams, naujosioms valstybėms narėms (Grochowska, Kosior 2008). BŽŪP valdymo sistema taip pat yra stipriai kritikuojama dėl sudėtingumo, dažno nesuderinamumo su kitomis politinėmis priemonėmis, aukšto biurokratijos lygio ir administravimo kainos mokesčių mokėtojams.

Trakelis (2007) teigia, kad BŽŪP sunku net vadinti „bendra“ politika, nes skirstant biudžetą žemdirbio pajamos ir regionas nevaizina jokio vaidmens. BŽŪP organizuota taip, kad daugiausia naudos gauna šalys, kurios geba gauti didžiausią derlių, nors turtingiausiems gamintojams paramos iš esmės ir nereikėtų skirti. Dar vienas dabartinės sistemos trūkumas – nesubalansuotas „pietinių“ (vaisiai, daržovės, alyvuogių aliejus, vynas, tabakas) ir „šiaurinių“

(grūdinės kultūros, pienas, jautiena) produktų rėmimas (Trakelis 2007). Tačiau, nepaisant šių trūkumų, būtina realiai vertinti tobulinimo perspektyvas ir atlikti išsamią sąnaudų ir naudos analizę reformuojant BŽŪP struktūrą.

Nauja bendrosios politikos sistema turėtų būti ne tik paprastesnė ir pigesnė, bet ir orientuota į ES strateginių tikslų pasiekimą. Deja, dabartinės BŽŪP vaidmuo ES strategijai įgyvendinti taip pat kelia daug klausimų. Lisabonos strategijos tikslas – pasiekti ekonomikos augimą, didesni užimtumą bei iki 2010 m. turėti dinamišką, žiniomis grįstą ekonomiką, kuri leistų ES įgyti konkurencinį pranašumą pasaulyje, tapo kertiniu akmeniu daugeliui mokslininkų vertinant BŽŪP reformų rezultatus. BŽŪP indėlis į ES strateginių tikslų pasiekimą vis dažniau vertinamas kaip nereikšmingas, o Lisabonos strategija buvo daug kritikuota dėl nepakankamo stebėsenos mechanizmo, kuris nenumato jokių sankcijų atskiroms šalims narėms už nesėkmę įgyvendinant strateginius uždavinius (Lazányi 2010). Dar viena problema – ES narių skirtingų sričių išsivystymo lygio nevienodumas, kuris daro stiprų poveikį BŽŪP biudžeto formavimui (Grochowska, Kosior 2008) ir apsunkina vidinės derybas. ES šalyse stipriai skiriasi ūkininkavimo sąlygos (gamtinės ir klimato), formuojamos skirtingos konkurencijos sąlygos, yra nevienodas ūkių vaidmuo regioninėje ir nacionalinėje ekonomikoje.

Pažymėtina, kad BŽŪP daro poveikį ne tik ES šalims narėms, bet ir prisideda prie globalių iššūkių sprendimo. ES žemės ūkio produkcijos realizavimo galimybės globalioje rinkoje ir vaidmuo, sprendžiant pasaulio apsirūpinimo maistu problemą, priklauso nuo JAV politikos šioje srityje. Kadangi JAV žemės ūkio politika numato paramos žemės ūkiui augimą, drastiškas Europos Sąjungos BŽŪP sistemos pakeitimas, mažinant paramos dydį, atims iš ES „maisto ginklą“ (Durance, Godet 2007) ir sumažins konkurencingumą pasaulinėje žemės ūkio produkcijos rinkoje. Dėl šios priežasties, sprendžiant žemės ūkio problemas, svarbus vaidmuo turėtų tekti mokslo ir tyrimų sričiai. Pereinant prie rinkos reguliuojamų žemės ūkio produkcijos kainų, ūkininkai turėtų būti suinteresuoti diegti inovacijas, atsakydami į vis rafinuotesnius rinkos poreikius (pvz., produkcijos įvairovė, ekologiškas ūkininkavimas, gyvūnų laikymo sąlygos, skirtingos tiekimo grandinės bendradarbiavimo galimybės didinant konkurencingumą, ES standartai ir kt.) ir tokiu būdu įgyti konkurencinį pranašumą bei mažinti savo išlaidas.

Dar viena iššūkių grupė yra *žemės ūkių konkurencinio pranašumo stiprinimas*. Pastaruoju dešimtmečiu stipriai sumažėjo užimtumas žemės ūkyje, ši tendencija aktuali skirtingose pasaulio šalyse (Cervantes-Godoy, Brooks 2008). Tokį sumažėjimą lėmė ne tik ūkių stambėjimas, bet ir jų modernizavimas, o tai savo ruožtu išstūmė iš sektoriaus darbo jėgą. Europos Sąjungoje pastebima didelė žemės ir kapitalo koncentracija stambiuose ūkiuose (Boussard *et al.* 2010), o tai riboja smulkių ūkių konkurencingumą. Nors

daugelio ūkininkų pajamos nesiekia vidutinio šalies atlyginimo dydžio, vis dažniau galima išgirsti kritiką dėl nepagrįsto ūkininkų išskyrimo, teikiant jiems pajamų palaikymo paramą (Zahrnt 2009b). Svarbu pažymėti, kad BŽŪP taikomos ūkininkų pajamų palaikymo schemas yra neveiksmingos (20 proc. stambiųjų ūkininkų gauna apie 80 proc. paramos pagal bendrąją išmokų ūkiui schemą (Zahrnt 2009b), taikomos atsietos paramos išmokos kritikuojamos dėl nepakankamos orientacijos į tikslų pasiekimą ir pan.). Atsižvelgiant į ūkinės veiklos specifiką ir susiklosčiusią situaciją, tikslinga peržiūrėti taikomų ūkininkų pajamų paramos modelių veiksmingumą ir įvertinti jų poveikį aplinkai bei žemės ūkiui, ypač jo gebėjimui konkuruoti.

Nagrinėdami BŽŪP plėtros problematiką autoriai skirtingais aspektais gvildena konkurencingumo klausimą. Pažymėtina, kad taikomos BŽŪP priemonės paliko neigiamus padarinius skirtingais lygiais: šalies (lėšų pasiskirstymas tarp smulkiųjų ir stambiųjų ūkių; skirtingos ūkininkavimo sąlygos); Europos Sąjungos (lėšų pasiskirstymas tarp narių; skirtingų regionų ūkininkavimo sąlygos); pasaulio mastu (ES ūkininkų konkurencingumas).

G. Buchanan *et al.* (2010) pripažįsta, kad globalizacijos sąlygomis vienos tautos veiksmas negali būti nagrinėjami izoliuotai, o vykdoma politika daro įtaką apsirūpinimui maistu visame pasaulyje. Tuo metu, kai JAV traktuoja bado grėsmę kaip iššūkį savo žemės ūkio produktyvumui didinti (Buchanan *et al.* 2010), Europoje vis dažniau kalbama apie neigiamą ES produkcijos poveikį šalims importuotojoms (Boussard *et al.* 2010), t. y. vietinių ūkininkų žlugimą dėl nesugebėjimo konkuruoti su pigesne produkcija, nedarbo augimą, priklausomybės nuo tarptautinės rinkos atsiradimą, vietinių maisto produktų grandinių naikinimą ir t. t. Verta pažymėti, kad vietinių tiekimo grandžių žlugimo problema gali būti aktuali ne tik ekonomiškai silpnoms šalims, pvz., 2010 m. Lietuvos pieno perdirbėjai geriau vertino eksporto galimybes, nes tai leidžia gauti palankesnes kainas negu vidinėje rinkoje. Tačiau kiekviena šalis turi pati apsispręsti, kokiomis priemonėmis ji palaikys pageidautiną maisto produktų kainų lygį. Jeigu šalies apsirūpinimas maistu orientuotas į eksportuojamą produkciją, ji tampa priklausoma nuo kitų, tačiau, norint išsaugoti žemės ūkį, reikia išspręsti aplinkosaugos ir kaimo plėtros problemas, kurios dažnai verčia ūkininkus pasirinkti alternatyvias veiklos sritis.

Ūkininkų pajamų rėmimas yra labai diskutuotinas klausimas, turintis ne tik ekonominį, bet ir socialinį aspektą, todėl nepaisant to, kad ši parama stipriai kritikuojama daugelio mokslininkų nurodant jos neveiksmingumą, atsakyti jos nepavyksta jau keletą programavimo laikotarpių. Žemės ūkio produkcijos rinka yra nestabili, todėl Europos Sąjungoje atsirado parama ūkininkams, kuri ankstyvaisiais BŽŪP raidos metais siekė išspręsti bado problemą. Laikui bėgant buvo pastebėta, kad taikoma parama skatino orientotis į kiekybinius, o ne kokybinius maisto produkcijos

rodiklius, o tai padarė daug žalos aplinkai. Dabartinis BŽŪP modelis remia ūkininkus išmokomis, atsietomis nuo gamybos apimties, tačiau jos neskatina tvarios sistemos plėtros arba viešųjų prekių ir paslaugų atsiradimo. Daug kritikos skirta tiesioginių išmokų pririšimui prie referencinių (istorinių) laikotarpių, nesąžiningo išmokų paskirstymo tarp ES narių ir kt. Kita taikomų ūkininkų paramos schemų nesėkmė – kaimo ir miesto gyventojų pajamų atotrūkis. Šiandien vis dažniau galima išgirsti nuomonę, kad reikia atsakyti arba iš esmės pakeisti taikomus paramos mechanizmus, skatinti ūkininkų verslumą, siūlant rizikos valdymo galimybes ir pririšant paramą prie II ramsčio vertinimo kriterijų, rodančių tikrąją žemės ūkio vertę visuomenei.

5. Išvados

Išskirti BŽŪP raidos etapai leidžia teigti, kad bendrosios politikos iššūkiai Europos Sąjungoje laikui bėgant keitėsi, tačiau dėl reglamentuojamos srities ypatumų ir naudos gavėjų jautrumo paramai BŽŪP ne visada galėjo greitai sureaguoti į kilusias problemas ir persiorientuoti į veiksmingiausias paramos priemones. Dėl šios priežasties įgyvendintos reformos buvo labiau evoliucinės negu revoliucinės, tačiau net ir tokia BŽŪP plėtra sudarė galimybę su laiku perorientuoti politiką į plėtros kryptis, kurios turi daugiau naudos gavėjų (ūkininkai, vartotojai, kaimo gyventojai) bei palaipsniui pereiti prie veiksmingesnių paramos mechanizmų.

Turinio analizė sudarė galimybę 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 ūkių konkurencinio pranašumo stiprinimas; aplinkosauga; BŽŪP valdymo iššūkiai; globalūs iššūkiai. Ypač daug tyrėjų dėmesio pritraukė globalių iššūkių, aplinkosaugos, apsirūpinimo maistu bei sveiko ir kokybiško maisto iššūkių grupės. Dabartinė BŽŪP sistema ir pagrindiniai politikos tikslai nesudaro galimybės veiksmingai reaguoti į šiuos iššūkius, todėl 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu reikia atsižvelgti į tikslų išplėtimo poreikį, papildant juos veiksmingomis paramos priemonėmis.

Literatūra

- 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.
- Bureau, J.-C.; Mahé, L.-P. 2008. *CAP Reform Beyond 2013: An Idea For A Longer View* [interaktyvus], [žiūrėta 2010 m. lapkričio 2 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etude64-CAP-Propositions-EN_01.pdf>.

- Buchanan, G., et al. 2010. Agricultural Productivity Strategies for the Future: Addressing U.S. and Global Challenges, *CAST Issue Paper* 45: 1–16.
- Boussard, J.-M., et al. 2010. *For a New European Agriculture and Food Policy that Meets the Challenges of this Century* [interaktyvus], [žiūrėta 2010 m. lapkričio 2 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.arc2020.eu/doc/Proposal-for-a-new-European-Agriculture-and-Food-Policy.pdf>>.
- 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.
- Durance, P.; Godet, M. 2007. Old Europe, New Challenges, *Foresight* 9(6): 3–10. doi:10.1108/14636680710837262
- Europos Sąjungos Tarybos 2006 m. vasario 20 d. sprendimas „Dėl kaimo plėtros Bendrijos strateginių gairių (2007–2013 m. programavimo laikotarpiu)“ [interaktyvus], [žiūrėta 2010 m. spalio 8 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:055:0020:0029:LT:PDF>>.
- European Commission. 2010. *The Common Agricultural Policy after 2013. Your Ideas Matter: Summary Report*. European Commission on Agriculture and Rural Development [interaktyvus], [žiūrėta 2010 m. lapkričio 2 d.]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf>.
- 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“*. November 20–21, 2008, Viterbo, Italy.
- 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“*. November 20–21, 2008, Viterbo, Italy. EAAE.
- 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.
- Jambor, A.; Harvey, D. 2010. *CAP Reform Options: a Challenge for Analysis & Synthesis* [interaktyvus]. Centre for Rural Economy. Discussion Paper Series No. 28, April 2010. 25 p. [žiūrėta 2010 m. rugsėjo 2 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/discussionpapers/pdfs/dp28JamborHarvey.pdf>>.
- Jankowski, E. 2007. Innovation in EU agriculture, in *Conference Material of the 1st International European Forum on Innovation and System Dynamics in Food Networks*. February 15–17, 2007, Innsbruck-Igls, Austria. EAAE, 141–144.
- Káposzta, J.; Nagy, H. 2008. *The Perspectives of Agriculture in the European Union* [online]. Bulletin of the Szent Istvan University, 204–214 [žiūrėta 2010 m. spalio 8 d.]. Prieiga per internetą: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/47548/2/24kaposzta-nagy.pdf>>.
- Lazányi, J. 2010. *Agricultural Policy and Rural Development: Reviews*. Budapest: Agroinform Publishing House.
- Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas. 2010. *Kaimo tinklo narių lūkesčiai dėl Lietuvos kaimo politikos*: ataskaita. Vilnius: LAEI. 50 p.
- Lietuvos žemės ūkis 2009. 2010. Vilnius: Statistikos departamentas. 65 p.
- Maraveyas, N. N.; Doukas, Y. E. 2009. Traceability and the New CAP [interaktyvus], in *Conference Material of the 113th EAAE Seminar „A Resilient European Food Industry and Food Chain in a Challenging World“*. September 3–6, 2009, Chania, Crete, Greece [žiūrėta 2010 m. lapkričio 2 d.]. Prieiga per internetą: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/58089/2/Maraveyas.pdf>>.
- Moehler, R. 2008. The internal and external forces driving CAP reforms, in F. M. Sweeney (Ed.). *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Morgan, D. 2010. *The Farm Bill and Beyond, Economic Policy Paper Series 2010*. Washington: The German Marshall Fund of the United States. 58 p.
- Niemi, J.; Kola, J. 2005. Renationalization of the common agricultural policy: mission impossible?, *International Food and Agribusiness Management Review* 8(4): 23–41.
- Terwan, P., et al. 2008. *After the Common Agricultural Policy: towards a EU Policy for Sustainable Food and Rural Environment?* Discussion Paper. 18 p.
- The CAP in Perspective: from Market Intervention to Policy Innovation* [interaktyvus]. 2009. Agricultural Policy Perspectives. Brief No. 1 [žiūrėta 2010 m. spalio 10 d.]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/01_en.pdf>.
- Trakelis, D. 2007. Europos Sąjungos bendrosios žemės ūkio politikos raidos perspektyvos ir Lietuvos interesai, *Politologija* 4(48): 87–113.
- Zahrnt, V. 2009a. *Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform, Ecipe Working Paper* No. 08/2009. 37 p.
- Zahrnt, V. 2009b. *The Budgetary Aspects of The New CAP Payments*: Note. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies. 36 p.
- United Nations. 2008. *World Population Prospects. The 2008 Revision: Executive Summary* [interaktyvus], [žiūrėta 2010 m. lapkričio 2 d.]. Prieiga per internetą: <http://esa.un.org/unpd/wpp2008/pdf/WPP2008_Executive-Summary_Edited_6-Oct-2009.pdf>.
- Žalioji knyga „Lietuvos kaimo ateitis“. 2010. Vilnius: Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija ir Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas. 28 p.
- Дрождз, И.; Радзявичюс, Г. 2010. Типология этапов развития единой аграрной политики ЕС [ES Bendrosios žemės ūkio politikos plėtros etapai], *Vadybos mokslas ir studijos – kaimo verslų ir jų infrastruktūros plėtrai* 21(2): 43–52.
- Мельникене, Р.; Волков, А.; Дапкуче, В. 2011. Политика обеспечения продовольственной безопасности стран ЕС: развитие и перспективы [Arsirūpinimo maistu politika ES: plėtra ir perspektyvos], в кн.: *Развитие АПК в контексте обеспечения продовольственной безопасности (материалы международной научно-практической конференции, 9–10 сентября 2010 г.)*. Под ред. В. Г. Гусакова. Минск: Институт системных исследований, 160–165.

Nelė JURKĖNAITĖ. Doctor of Social Sciences, Lecturer at the Department of Social Economics and Business Management, Vilnius Gediminas Technical University, and Researcher of Agricultural Policy Division, Lithuanian Institute of Agrarian Economics, Vilnius. The author of more than 20 research papers. Research interests: common agricultural policy, agricultural policy, EU and national support in agriculture, knowledge society, e-government.

Artiom VOLKOV. Master of Economics, Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University. Junior Researcher of Agricultural Policy Division, Lithuanian Institute of Agrarian Economics. Author of more than 5 research reports. Cooperation with the Ministry of Agriculture of the Republic of Lithuania on proposals for implementation and improvement of the Agricultural Policy. Research interests: Common Agricultural Policy, agricultural policy, EU and national support measures in agriculture, proposals for EU and national legislation relating to agriculture and food regulation, econometric modeling.