

EUROPOS SAJUNGOS BENDROSIOS ŽEMĖS ŪKIO POLITIKOS RAIDOS PERSPEKTYVOS IR LIETUVOS INTERESAI

DARIUS TRAKELIS

Europos Sąjungos bendroji žemės ūkio politika (BŽŪP), įsteigta 1957 m. Romos sutartimi, buvo nuolat reformuojama, tačiau dar nė karto nebuvo reformuota iš esmės. Nors kiekvienas bandymas reformuoti BŽŪP buvo lydimas retorikos apie radikalių pokyčių būtinumą, reformos rezultatas visuomet buvo inkrementinio pobūdžio. Taip BŽŪP po truputį evoliucionavo nuo žemdirbių pajamas ir žemės ūkio produkcijos lygį palaikančios politikos (originali BŽŪP) link politikos, orientuotos į žemės ūkio produkcijos kainų mažinimą, nemažinant žemdirbių pajamų (MacSharry reforma, įvedusi tiesiogines išmokas ūkininkams), paisančios aplinkosaugos reikalavimų ir skatinančios kaimo plėtrą (*Darbotvarkės 2000* reforma, įvedusi antrąjį BŽŪP ramstį) bei atskiriančios dalį paramos nuo gaminamos produkcijos (2003 m. reforma). Net ir ES plėtra, padvigubinusi žemdirbių skaičių ES, nesąlygojo radikali BŽŪP reformos, o derybos dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos nepajudino tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms numatytų lėšų.

Siekiant kompromiso dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos, 2005 m. gruodžio 15–16 d. Europos vadovų taryboje buvo sutarta, kad Europos Komisija 2008–2009 m. turi pateikti ataskaitą dėl ES biudžeto peržiūros. Taigi, tik susitarus dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspekty-

Darius Trakelis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto doktorantas (el. paštas: d.trakelis@finmin.lt).

© Darius Trakelis, 2007

Straipsnis įteiktas redakcijai 2007 m. lapkričio 16 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2007 m. gruodžio 10 d.

vos, jau 2007 m. prasidėjo diskusijos dėl naujo – 2014–2020 m. – laikotarpio. Viena sudėtingiausių temų diskutuojant dėl ES biudžeto peržiūros bus BŽŪP reforma. Šio straipsnio tikslas – atsižvelgiant į BŽŪP efektyvumo problemas ir tikėtinas valstybių narių ir Europos Komisijos nuostatas šios politikos ateities atžvilgiu, identifikuoti labiausiai tikėtina BŽŪP raidos scenarijų ir įvertinti, kiek jis atitinka Lietuvos interesus.

Ivadas

ES bendroji žemės ūkio politika (BŽŪP), įsteigta 1957 m. Romos sutartimi, buvo nuolat reformuojama, tačiau dar nė karto nebuvo reformuota iš esmės. Nors kiekvienas bandymas reformuoti BŽŪP buvo lydimas retorikos apie radikalių pokyčių būtinumą, reformos rezultatas visuomet buvo inkrementinio pobūdžio. Taip BŽŪP po truputį evoliucionavo nuo žemdirbių pajamas ir žemės ūkio produkcijos lygį palaikančios politikos (originali BŽŪP) link politikos, orientuotos į žemės ūkio produkcijos kainų mažinimą, nemažinant žemdirbių pajamų (MacSharry reforma, įvedusi tiesiogines išmokas ūkininkams), paisančios aplinkosaugos reikalavimų bei skatinančios kaimo plėtrą (*Darbotvarkės 2000* reforma, įvedusi antrąjį BŽŪP ramstį) bei atskiriančios dalį paramos nuo gaminamos produkcijos (2003 m. reforma). Net ir ES plėtra, padvigubinusi žemdirbių skaičių ES, nesąlygojo radikalių BŽŪP reformos¹, o derybos dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos nepajudino tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms numatytų lėšų.

Vykstant deryboms dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos, galimybės mažinti tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms numatytas išlaidas buvo ribotos, nes šių sričių finansavimas buvo įtvirtintas Europos vadovų tarybos 2002 m. spalio mėn. susitarimu iki pat 2013 m. Kartu tai tapo puikiu pretekstu Jungtinei Karalystei nesutikti jau nuo 2007 m. atsisakyti jos įmokų į ES biudžetą korekcijos, argumentuojant, kad ES biudžeto pajamų reforma turi būti vykdoma kartu su išlaidų peržiūra. Siekiant kompromiso dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos, 2005 m. gruodžio 15–16 d. Europos

vadovų taryboje buvo sutarta, kad Europos Komisija turi „atlikti išsamią plačios apimties peržiūrą, apimančią visus ES išlaidų aspektus, įskaitant Bendrąją žemės ūkio politiką, ir išteklius, įskaitant Jungtinės Karalystės korekciją, ir 2008–2009 m. pateikti ataskaitą“². Taigi, tik susitarus dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos, jau 2007 m. prasidėjo diskusijos dėl naujo – 2014–2020 m. – laikotarpio: Europos Komisija 2007 m. rugsėjį pateikė dokumentą dėl ES biudžeto pajamų ir išlaidų peržiūros³, o valstybės narės šiuo klausimu formuoja savo preliminarias pozicijas. Viena sudėtingiausių temų diskutuojant dėl ES biudžeto peržiūros bus BŽŪP reforma.

Šio straipsnio tikslas – atsižvelgiant į BŽŪP efektyvumo problemas ir tikėtinas valstybių narių ir Europos Komisijos nuostatas šios politikos ateities atžvilgiu, identifikuoti labiausiai tikėtiną BŽŪP raidos scenarijų ir įvertinti, kiek jis atitinka Lietuvos interesus.

Pirmoje straipsnio dalyje bus pristatytos BŽŪP efektyvumo problemos, pasireiškiančios didelėmis šios politikos sąnaudomis ir abejotina pridėtine verte. Antroje nagrinėjami valstybių narių pozicijas BŽŪP atžvilgiu lemiantys veiksniai: įmoku į šios politikos biudžetą / išmoku iš jo balansas, žemdirbių ir su jais susijusių gyventojų dalis, vidutinis žemdirbių ūkių dydis bei su tuo susijęs jų produktyvumas ir konkurencingumas, aplinkosaugai ir vartotojų reikalavimams teikiama reikšmė. Šių veiksnių analizės pagrindu valstybės narės sąlyginai skirstomos į du blokus: valstybes nares, siekiančias BŽŪP liberalizacijos bei esminio šiai politikai skirtų išlaidų sumažėjimo, ir valstybes nares, pageidaujančias dabartinės BŽŪP tęstinumo. Trečioje dalyje pristatoma tikėtina Europos Komisijos BŽŪP ateities vizija. Atsižvelgiant į aptartas valstybių narių ir Europos Komisijos nuostatas, ketvirtoje dalyje pateikiamas labiausiai tikėtinas BŽŪP raidos scenarijus po 2013 m. Galiausiai penktoje dalyje įvertinama, kiek šis scenarijus atitinka Lietuvos interesus.

Rašant straipsnį buvo remtasi mokslininkų, nagrinėjančių BŽŪP, darbais, ES teisės aktais ir Europos Komisijos dokumentais. Taip pat daug dėmesio buvo skirta valstybių narių žemės ūkio sektorių statisti-

nių duomenų analizei. Pažymėtina, kad BŽŪP efektyvumo problemos tyrinėtojus domina jau ne vieną dešimtmetį, todėl šia tema yra daug literatūros, o pastaruoju metu, artėjančios ES biudžeto peržiūros kontekste, pradėti nagrinėti BŽŪP ateities klausimai. O štai tyrimų, skirtų išimtinai BŽŪP raidos perspektyvoms po 2013 m., nėra daug. Čia būtų galima paminėti suomių tyrinėtojų Jyrki Niemi ir Jukka Kola straipsnį *Renationalization of the Common Agricultural Policy: Mission Impossible?*⁷⁴, vokiečių mokslininko Haraldo Grethe's darbą *Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States?*⁷⁵ bei Jungtinės Karalystės valdžios institucijų užsakymu atliktus tyrimus⁶.

1. BŽŪP efektyvumo problemos

BŽŪP skiriamos lėšos ir šios politikos pagrindu vykdoma veikla nuolat atsidurdavo dėmesio centre. Liberalių nuostatų žurnalai, kaip antai *The Economist*, net vadino BŽŪP „pačia idiotiškesniausia ekonomine sistema, kokią turtingos Vakarų šalys kada nors buvo sukūrusios“⁷. Net ir mokslininkai, kurie aiškina, kad BŽŪP tikslas ne ekonominis efektyvumas, o žemdirbių gyvenimo lygio palaikymas, pripažįsta, kad BŽŪP finansiniai ištekliai naudojami neefektyviai⁸.

Nors įvykdžius tam tikras reformas pavyko pristabdyti BŽŪP išlaidų augimo tempą, jos ir toliau sudaro didžiąją ES biudžeto dalį: 2007–2013 m. finansinėje perspektyvoje BŽŪP finansuoti skirta apie 43 proc. viso ES biudžeto arba apie 371 mlrd. eurų (2004 m. kainomis). Dauguma šių lėšų rezervuota tiesioginėms išmokoms bei rinkos reguliavimo priemonėms ir keturis kartus mažiau (apie 78 mlrd. eurų) progresyviajai BŽŪP daliai – kaimo plėtrai ir aplinkosaugos priemonėms. Daugiau informacijos apie BŽŪP politikos finansavimą 2007–2013 m. pateikiama 1 priede.

Be to, BŽŪP yra kritikuojama dėl ekonominių ir finansinių sąnaudų platesne negu tik šios politikos biudžeto prasme. Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės tyrinėtojų teigimu, vartotojai kasmet išleidžia

apie 50 mlrd. eurų daugiau dėl palaikomųjų žemės ūkio produkcijos kainų, o šių intervencijų panaikinimas iš karto sumažintų infliaciją 0,9 procento⁹.

Pradiniai BŽŪP tikslai buvo įtvirtinti steigiamojoje 1957 m. Romos sutartyje. Joje nustatyta, kad BŽŪP sieks:

- padidinti žemės ūkio produkciją;
- užtikrinti pakankamas žemdirbių pajamas;
- stabilizuoti žemės ūkio produkcijos rinkas;
- užtikrinti žemės ūkio produktų tiekimą;
- užtikrinti prieinamas žemės ūkio produktų kainas.

Tokie BŽŪP tikslai buvo nustatyti atsižvelgiant į tuometinę situaciją Europos žemės ūkio sektoriuje. Jie siejosi ne su ekonomiais principais, o su valstybių narių siekiu išspręsti tuo metu aktualias problemas: užtikrinti maisto produktų tiekimo saugumą ir pakankamą žemdirbių gyvenimo lygį. Šiems tikslams įgyvendinti skirti išteklių greitai davė rezultatų. Bendrija iš žemės ūkio produktų importuotojos tapo jų eksportuotoja, o nuolatinis žemės ūkio produkcijos daugėjimas ir su tuo susijęs vis didėjantis lėšų poreikis paskatino pirmašias šios politikos reformas.

Po dešimtajame dešimtmetyje ES žemės ūkio sektorių sudrebinusių BSE (karvių pasiutligė) ir FMD (snukio ir nagų liga) krizių, ES buvo ypač susirūpinta vartotojais. Visuomenėje išivyravo nuostata, kad didelės subsidijos žemės ūkiui buvo skirtos ne ten, kur reikia, o reikia maisto saugumo, ekologiškumo, gyvulių gerovės standartams kelti. Buvo sukurtas antrasis BŽŪP ramstis – kaimo plėtra. *Darbotvarkėje 2000*¹⁰ buvo reformuluoti Romos sutartyje nustatyti BŽŪP tikslai. Numatyta, kad nuo šiol BŽŪP turi siekti:

- padidinti ES žemės ūkio produkcijos konkurencingumą, mažinant kainas;
- užtikrinti maisto saugumą ir kokybę;
- užtikrinti stabilias kaimo gyventojų pajamas ir pakankamą gyvenimo lygį;

- skatinti aplinkosaugos reikalavimų paisymą žemės ūkyje ir didinti gyvulių gerovės standartus;
- ieškoti alternatyvių žemės ūkiui pajamų šaltinių ir galimybių įsidarbinti žemdirbiams ir jų šeimų nariams.

Taigi įgyvendinus *Darbotvarkės 2000* reformą, BŽŪP nustojo būti išimtinai žemdirbių gerovės politika ir tapo politika besirūpinančia visais kaimo gyventojais, vartotojais bei aplinkosauga.

Pažymėtina, kad idėmiau panagrinėjus BŽŪP pagrindu vykdomą veiklą, šią politiką net sunku vadinti „bendraja“. Vykdamas ES sanglaudos politiką teikiamos paramos dydis yra susijęs su regiono išsivystymo lygiu, o BŽŪP atveju žemdirbio pajamos, ar tai, kokiam regione jis gyvena, nevaizduoja jokio vaidmens. BŽŪP yra organizuota taip, kad daugiausia naudos turi šalys, gaunančios didžiausius tam tikrų produktų derlius, o šiose šalyse – didžiausi ir paprastai turtingiausi gamintojai. 1/5 žemdirbių, ūkininkaujančių derlingiausiose žemėse, atitenka 4/5 tiesioginių išmokų. Didelės fermos Danijoje ar Jungtinėje Karalystėje per metus vidutiniškai gauna daugiau kaip 18 tūkst. eurų tiesioginių išmokų, nors puikiai išsilaikytų ir be jų. O štai pietinių šalių žemdirbiams, turintiems mažesnius ūkius ir ūkininkaujantiems ne tokiose palankiose tam vietovėse, atitenka 1600–4100 eurų per metus¹¹.

BŽŪP pagrindu didžiausia parama yra numatyta už vadinamuosius „šiaurinius“ produktus (grūdinės kultūros, pienas, jautiena). Nors Viduržemio jūros valstybės reikalauja, kad būtų labiau subalansuota parama už „šiaurinius“ ir „pietinius“ produktus (vaisiai, daržovės, alyvuogių aliejus, vynas, tabakas), šiuo metu vien tik už grūdines kultūras išmokama apie 45 proc. visų subsidijų¹².

BŽŪP neatsižvelgia į valstybių narių skirtumus, kurie po ES plėtros dar labiau padidėjo. Valstybėse narėse labai skiriasi gamtinės ir klimato sąlygos, ūkių struktūra, produktyvumas bei pelningumas ir apskritai žemės ūkio svarba kaimo regionams ir nacionalinėms ekonomikoms. Pavyzdžiui, dirbančiųjų žemės ūkyje dalis varijuoja nuo 32,8 proc. Rumunijoje iki 1,4 proc. Jungtinėje Karalystėje, ūkio dy-

dis – nuo 84,2 ha Čekijoje iki 6 ha Lenkijoje¹³. Augimo sezonas trunka apie 140 dienų Suomijoje ir daugiau kaip 300 dienų pietinėse valstybėse narėse¹⁴. Tad ar įmanoma bendra žemės ūkio politika, esant tokiems skirtumams?

Andre Sapiro vadovaujama tyrėjų grupė dar 2003 m. nurodė keturias priežastis, kodėl BŽŪP reikia renacionalizuoti. Atsižvelgiant į tai, kad nuo tada BŽŪP mažai pasikeitė, šios priežastys yra lygiai taip pat svarbios ir šiuo metu:

Pirma, BŽŪP yra skiriama tiek daug lėšų, kad esant dabartinio dydžio ES biudžetui neįmanoma daryti jokios ES biudžeto prioritetų peržiūros iš esmės nesumažinus BŽŪP skiriamo finansavimo.

Antra, BŽŪP tapo perskirstomąja politika, kurios naudą gauna nedidelė piliečių grupė – žemdirbiai. ES nėra tinkama struktūra vykdyti perskirstomąją politiką asmens ar mažos įmonės lygmeniu. Efektyvus pajamų perskirstymas reikalauja išsamaus administravimo individo lygmeniu ir suderinamumo su mokesčių ir socialinės apsaugos sistemomis. ES to užtikrinti negali. Todėl distribucinė BŽŪP funkcija turi būti perduota valstybėms narėms, kaip yra su visomis kitomis perskirstymo funkcijomis.

Trečia, kaip minėta šioje dalyje, valstybių narių žemės ūkio sektoriai yra per daug skirtingi, kad būtų galima vykdyti efektyvią bendrą politiką iš Briuselio.

Ketvirta, BŽŪP nesuderinama su Lisabonos strategijos tikslais, jai įgyvendinti metamų išteklių pridėtinė vertė yra kur kas mažesnė negu kitų bendrųjų politikų¹⁵.

Nors BŽŪP jau ne vieną dešimtmetį yra aršiai kritikuojama, tam tikrų valstybių narių pozicijos ir žemdirbių interesų grupių įtaka lėmė, kad ji išliko tarp pagrindinių ES bendrųjų politikų. 2008–2009 m. numatyta ES biudžeto peržiūra bus dar vienas bandymas reformuoti BŽŪP. Kaip minėta įvade, tokie bandymai iki šiol baigdavosi daugiau inkrementiniais pokyčiais. Tad ar ši kartą galime tikėtis radikalių BŽŪP reformų? Siekiant atsakyti į šį klausimą, kitose darbo dalyse

yra nagrinėjamos valstybių narių ir Europos Komisijos nuostatos dėl BŽŪP ateities.

2. Valstybių narių pozicijos BŽŪP raidos atžvilgiu

Kad ir kiek būtų kalbama apie tai, kad savanaudiški šalių interesai neturi nustelbti bendrų ES prioritetų, būtent pirmieji lėmė ir, matyt, lems ateityje valstybių narių pozicijas BŽŪP atžvilgiu. Atsižvelgiant į tai, ir į tai, kad tik įsibėgėjant diskusijoms dėl ES biudžeto peržiūros, daugelis valstybių narių dar tebeformuoja savo pozicijas, šioje dalyje, remiantis statistiniais duomenimis ir tyrinėtojų darbais, yra nagrinėjami veiksniai, turintys įtakos valstybių narių nuostatomis dėl BŽŪP reformos. Valstybių narių pozicijas BŽŪP atžvilgiu lemia:

- gaunama finansinė nauda (įmokų į BŽŪP biudžetą / išmokų iš jo balansas);
- žemdirbių ir su jais susijusių gyventojų skaičius ir jų įtaka nacionalinėms vyriausybėms;
- vidutinis žemdirbių ūkių dydis ir su tuo susijęs jų produktyvumas bei konkurencingumas;
- aplinkosaugos ir vartotojų reikalavimams teikiama reikšmė.

Informacija apie valstybių narių įmokų į BŽŪP biudžetą / išmokų iš jo balansą bei pagrindiniai žemės ūkio sektorių statistiniai duomenys pateikiami 2 priede. Matyti, kad, remiantis 2005 m. duomenimis, valstybės narės pagal iš BŽŪP biudžeto gaunamą finansinę naudą ir žemės ūkio sektorių dydį bei konkurencingumą labai skiriasi. Pavyzdžiui, įmokų į BŽŪP biudžetą / išmokų iš jo balansas, skaičiuojant vienam gyventojui, varijuoja nuo 277 eurų Airijoje ir 168 eurų Graikijoje iki –161 euro Liuksemburge ir –75 eurų Nyderlanduose. Darbo jėgos, dirbančios žemės ūkyje, dalis sudaro net 32,8 proc. Rumunijoje, 17,1 proc. Lenkijoje ir tik 1,4 proc. Jungtinėje Karalystėje. Lygiai taip pat gerokai skiriasi ir žemdirbių ūkių vidutinis dydis, o nuo to tiesiogiai priklauso ūkio produktyvumas ir konkurencingumas.

Didžiausi ūkio dydžių vidurkiai užfiksuoti Čekijoje (84,2 ha) ir Jungtinėje Karalystėje (55,4 ha), o mažiausi – Maltoje (0,9 ha), Rumunijoje (3,1 ha), Kipre (3,4 ha), Bulgarijoje (4,4 ha) ir Graikijoje (4,8 ha).

Atsižvelgiant į iš BŽŪP biudžeto gaunamą finansinę naudą, valstybių narių žemės ūkio sektorių specifiką ir kitus veiksnius, turinčius įtakos valstybių narių pozicijoms dėl BŽŪP reformos, kaip antai aplinkosaugos ir vartotojų reikalavimams teikiama reikšmė ar žemdirbių ir su jais susijusių gyventojų įtaka, valstybes nares pagal jų tikėtinas pozicijas BŽŪP raidos atžvilgiu sąlyginai galima suskirstyti į dvi grupes: siekiančias BŽŪP liberalizuoti ir iš esmės sumažinti šiai politiškai skirtas išlaidas ir pageidaujančias tęsti dabartinę BŽŪP.

Prie pirmosios grupės priskiriamos valstybės, kuriose darbo jėgos dalis, tenkanti žemės ūkio sektoriui, yra nedidelė, jų įmokų į BŽŪP biudžetą / išmokų iš jo balansas neigiamas¹⁶ ir jos pasižymi dideliais konkurencingais ūkiais. Iš senųjų ES valstybių narių prie šios grupės galima priskirti Jungtinę Karalystę, Vokietiją, Nyderlandus, Švediją, Daniją, Liuksemburgą, Belgiją, Suomiją, Austriją, taip pat Italiją, kuri, nors jos žemės ūkio sektoriuje ir vyrauja smulkūs ūkiai (ūkio dydžio vidurkis sudaro 7,4 ha), jau šiuo metu daugiau sumoka į BŽŪP biudžetą negu iš jo gauna. Pažymėtina, kad neigiamas šių valstybių narių balansas ateityje dar labiau didės¹⁷.

Tikėtina, kad iš naujųjų ES valstybių narių prie pirmosios valstybių grupės galėtų prisidėti Kipras, Malta, Čekija, Estija ir Slovakija, pasižyminčios, palyginti su kitomis naujosiomis valstybėmis narėmis, mažesne darbo jėgos, dirbančios žemės ūkio sektoriuje, dalimi, o paskutinės trys šalys – ir gana dideliais žemdirbių ūkiais (žr. 2 priedą). Vis dėlto šių naujųjų ES valstybių narių pozicijoms gali turėti įtakos BŽŪP pagrindu gaunama finansinė nauda, kuri iki 2013 m. tik didės.

Pažymėtina, kad daugumoje prie pirmosios grupės priskirtų senųjų ES valstybių narių po įvykusių maisto saugumo krizių ypač susirūpinata ekologišku ir su aplinkosaugos reikalavimais suderinamu žemės ūkiu. Pirmiausia tai pasireiškė ne tik žemdirbių, bet ir kitų interesų grupių atstovų įtraukimu į žemės ūkio politikos formavimą. Pavyz-

džiui, Nyderlanduose tradicinį žemdirbių organizacijų dalyvavimą formuojant žemės ūkio politiką pakeitė decentralizuotas žemės ūkio politikos formavimo modelis. Panašiai ir Jungtinėje Karalystėje nusistovėjusi pusiausvyra tarp Nacionalinės žemdirbių sąjungos ir Žemės ūkio, žuvininkystės ir maisto ministerijos „sugriuvo“, kai buvo atsisakyta devynių regioninių patariamųjų žemdirbių tarybų, o į žemės ūkio politikos formavimą buvo įtraukta daugiau interesų grupių. Ypač stipriai į maisto saugumo krizes buvo sureaguota Vokietijoje 2001 m. Šios valstybės žemės ūkio ministerijoje buvo įsteigtas vartotojų apsaugos padalinys, o žemės ūkio ministre tapo žaliųjų partijos atstovė Renate Künast, o ne žemdirbių „klano“ atstovas, kaip būdavo iki tol¹⁸.

Įsibėgėjant diskusijoms dėl BŽŪP peržiūros, šiose valstybėse yra atliekami tyrimai, kuriais siekiama pagrįsti racionaliausius BŽŪP raidos scenarijus. Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės Iždo departamentu 2005 m. atliktoje studijoje pateikiama BŽŪP raidos vizija, kuri turėtų būti artima ir kitoms prie pirmosios grupės priskirtoms šalims. Studijoje siūloma:

- 1) sukurti laisvą ES žemės ūkio produktų rinką;
- 2) užtikrinti BŽŪP integraciją į ES konkurencingumo politiką;
- 3) nustatyti naujus ir aiškius politikos tikslus, kurie turėtų ypač pabrėžti aplinkos apsaugą ir kaimo plėtrą;
- 4) nacionaliniu, regioniniu arba vietiniu lygiu nustatyti ilgalaikes, neiškraipiančias rinkos ir tikslingas, taip pat vietinius poreikius ir ES konkurencingumo politikos tikslus atitinkančias priemones iškeltiems tikslams pasiekti;
- 5) sumažinti importo tarifus žemės ūkio produkcijai iki vidutinių kitoms prekėms taikomų tarifų;
- 6) netaikyti žemės ūkio produkcijos kainų palaikymo priemonių, eksporto ar kitų subsidijų;
- 7) ES lygiu finansuoti tik dabartiniu antruoju ramsčiu pagrįstas priemones, taip gerokai sumažinant ES biudžeto išlaidas BŽŪP¹⁹.

Panašiai teigiama ir Švedijos finansų ministerijos užsakymu atliktame tyrime – kad dabartinės BŽŪP, kurios pagrindas – žemdirbių pajamų palaikymas – reikia atsisakyti. Turėtų išlikti tik kai kurie elementai, pavyzdžiui, parama neturtingiems žemdirbiams arba aplinkosaugos reikalavimams įgyvendinti skirta parama²⁰.

Prie antrosios valstybių narių – pageidaujančių dabartinės BŽŪP tęstinumo – grupės priskirtinos šalys, kuriose vyrauja mažesni ūkiai; tokiems ūkiams konkuruoti laisvosios rinkos sąlygomis būtų sunkiau. Iš senųjų ES valstybių narių prie šios grupės priskirtinos Airija, Graikija, Ispanija, Prancūzija²¹ ir Portugalija. Dauguma šių valstybių BŽŪP pagrindu gauna apčiuopiamą finansinę naudą, o pirmosios trys valstybės, skaičiuojant vienam gyventojui, patenka į daugiausia paramos gaunančių valstybių narių penketuką (žr. 2 priedą).

Šiose šalyse žemės ūkio sektoriuje dirbanti darbo jėgos dalis yra palyginti didelė: Airijoje ji sudaro 5,9 proc., Graikijoje – 12,4 proc., Ispanijoje – 5,2 proc., Portugalijoje – 11,8 proc. Pažymėtina, kad entuziaustingiausiai BŽŪP atžvilgiu nusiteikusiame Prancūzijoje, kurioje žemdirbiai sudaro 3,8 proc. darbo jėgos, net 17 proc. rinkėjų daugiau ar mažiau tapatinasi su ūkininkais. Tai pasitraukę iš gamybos buvę žemdirbiai, ūkininkų sutuoktiniai ar jų vaikai²². Taigi toks neproporcingai didelis su žemdirbiais susijęs rinkėjų skaičius verčia Prancūzijos politikus labiau atsižvelgti į ūkininkų, o ne į vartotojų, mokesčių mokėtojų ar aplinkosaugos organizacijų interesus. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad žemdirbiai Prancūzijoje yra suvokiami kaip kraštovaizdžio ir tradicinių vertybių puoselėtojai, todėl į Komisijos siūlomas BŽŪP reformas yra žiūrima ne tik kaip į žemės ūkio sektoriaus reikalus, bet ir kaip į turinčias įtakos gyvenimo kaime kokybei. Pavyzdžiui, Komisijos *Darbotvarkėje 2000* suformuluoti BŽŪP reformos pasiūlymai Prancūzijoje buvo traktuojami kaip griauinantys visuomenės pagrindus²³. Panašiai buvo reaguojama ir į 2003 m. BŽŪP reformos pasiūlymus, o naujasis Prancūzijos žemės ūkio ministras Michel Barnier 2007 m. vasarą pareiškė, kad BŽŪP yra ne archajiška, o moderni politika²⁴.

Iš naujųjų ES valstybių narių prie antrosios šalių grupės priskirtinos Lenkija, Vengrija, Lietuva, Latvija, taip pat Rumunija ir Bulgarija. Šioms valstybėms būdingas ypač didelis ir neefektyvus žemės ūkio sektorius. Darbo jėgos, dirbančios šiame sektoriuje, dalis šiose šalyse svyruoja nuo 4,8 proc. Vengrijoje iki 32,8 proc. Rumunijoje, o su žemdirbiais susijusių rinkėjų procentas yra dar didesnis. Be to, jose vyrauja smulkūs pusiau natūriniai ūkiai, o vidutinis ūkių dydis svyruoja nuo 3,1 ha Rumunijoje iki 13,2 ha Latvijoje. Jau šiuo metu šios šalys iš BŽŪP biudžeto gauna apčiuopiamą finansinę naudą²⁵ (žr. 2 priedą), o iki 2013 m. ši parama didės po 10 proc. kasmet. Preliminariais skaičiavimais, 2013 m. šios šešios naujosios ES valstybės narės bus tarp septynių daugiausia tiesioginių išmokų gaunančių šalių²⁶. Todėl sunku tikėtis, kad šios valstybės siektų staigios BŽŪP liberalizacijos ar renacionalizacijos.

3. Europos Komisijos vaidmuo ir nuostatos BŽŪP raidos atžvilgiu

Europos Komisijai priklauso teisės aktų ir pasiūlymų iniciatyvos teisė. Būtent Europos Komisija pateiks pasiūlymus dėl ES biudžeto, kartu BŽŪP, prioritetų peržiūros. Šie pasiūlymai bus atspirties taškas valstybių narių deryboms. Todėl Europos Komisijos vaidmens ir jos nuostatų BŽŪP atžvilgiu negalima nepaisyti.

Iki 2003 m. reformos sprendimai dėl BŽŪP buvo priimami tam tikrame uždame rate arba „geležiniame trikampyje“ – Komisijos Žemės ūkio generalinis direktoratas, konsultuodamasis su žemdirbių interesų grupėmis, parengdavo pasiūlymą dėl reformos ir pateikdavo jį Žemės ūkio ministrų tarybai, kuri vėlgi, konsultuodamasi su žemdirbių interesų grupėmis, sprendavo, ar pritarti Komisijos pasiūlymui. Taip buvo siūlomi tik inkrementiniai BŽŪP pokyčiai, siekiant pristabdyti išlaidų didėjimą, reaguoti į išorinį spaudimą arba atsižvelgti į maisto saugumo skandalus²⁷. Tačiau stiprėjant visuomenės nepasitenkinimui žemės ūkio politika, Europos Komisija, atsižvelgdama ne

tik į žemdirbių, bet ir į vartotojų, mokesčių mokėtojų, aplinkosaugos ir kaimo gyventojų interesus, 2002 m. *Vidutinės trukmės BŽŪP peržiūroje*²⁸ pirmą kartą pasiūlė ne inkrementinių, o radikalių pokyčių – atskirti paramą nuo gamybos.

2003 m. įvykdyta reforma buvo kur kas švelnesnė, palyginti su pradiniu Europos Komisijos pasiūlymu – tiesioginės išmokos nuo gamybos buvo atskirtos tik iš dalies. Tad 2007 m. lapkričio 20 d. išleistame komunikate *Rengiantis BŽŪP reformos „sveikatos patikrinimui“*²⁹ Europos Komisija grįžo prie pradinių 2002 m. BŽŪP peržiūros idėjų bei, atsižvelgdama į dabartinę situaciją bei globalias tendencijas, pateikė papildomų pasiūlymų. Komunikate teikiami tokie pasiūlymai:

- tęsti paramos atskyrimą nuo gamybos, atsisakant šiuo metu esančių išimčių. Be to, siūloma atsisakyti „istorinio“ modelio, pagal kurį tiesioginės išmokos žemdirbiams apskaičiuojamos atsižvelgiant į jų 2000–2002 m. laikotarpiu pagamintos produkcijos lygį, ir pereiti prie tolygesnio paramos paskirstymo tarp žemdirbių, ūkininkaujančių tame pačiame regione ar valstybėje narėje. Taip pat pažymima, kad reikia nustatyti griežtesnius paramos apribojimus stambiams ūkiams bei tam tikrus minimalius ūkio dydžio reikalavimus, siekiant išvengti pseudožemdirbių³⁰ paraiškų paramai gauti.
- naikinti rinkos reguliavimo priemonės, ypač eksporto subsidijas, nes žemės ūkio produktų kainos ir taip auga. Ateityje rinkos reguliavimo priemonės siūloma naudoti tik ypatingais atvejais, siekiant užtikrinti žemdirbių saugumą. Taip pat pabrėžiama, kad produkcijos kvotos, pirmiausiai pieno, turi išnykti 2015 m., o išmokos už nedirbamą žemę netenka prasmės, nes paramos atskyrimas nuo gamybos ir taip išsprendžia produkcijos pertekliaus problemas.
- pritaikyti BŽŪP prie naujų iššūkių: kovoti su klimato kaita, efektyviau naudoti vandens išteklius, labiau išnaudoti bioenergijos teikiamas galimybes, saugoti bioįvairovę. Šioje srityje siūloma veikti per antrąjį BŽŪP ramtį – kaimo plėtrą, kuriam

numatytas finansavimas turėtų būti didinamas išplečiant moduliacijos³¹ taikymą.

Šių pasiūlymų pagrindu 2008 m. pradžioje Europos Komisija pateiks atitinkamų teisės aktų projektus, kurių tvirtinimas Taryboje turėtų užtrukti iki 2008 m. pabaigos. Tikėtina, kad, kaip ir 2003 m., nebus pritarta visiems Europos Komisijos pasiūlymams ir galutinis susitarimas paliks nemažai išimčių paramos atskyrimo nuo gamybos ir rinkos reguliavimo priemonių naikinimo srityse.

Nors BŽŪP „sveikatos patikrinimu“ pirmiausiai siekiama įvertinti, kaip įgyvendinama 2003 m. reforma, kartu jis parodo Europos Komisijos nuostatas tolesnės BŽŪP raidos atžvilgiu. Anot ES žemės ūkio komisarės Mariann Fischer Boel, „<...> nors mes atliekame „sveikatos patikrinimą“, tai nereiškia, kad pacientas yra blogos sveikatos. Aš tikiu, kad BŽŪP yra gerame stovyje. <...>. Saugus maisto tiekimas, gražus kraštovaizdis, konkurencingas žemės ūkio sektorius, gyvybingos kaimo bendruomenės: visa tai jūs rasite BŽŪP veiklos aprašyme <...>“³². Tikėtina, kad ir po 2013 m. Europos Komisija siūlys panašaus pobūdžio inkrementinius BŽŪP pokyčius, pabrėždama BŽŪP naudą ir būtinybę.

Taip pat, nagrinėjant Europos Komisijos nuostatas BŽŪP raidos atžvilgiu, reikia atsižvelgti į 2007 m. rugsėjo 12 d. Europos Komisijos komunikatą, skirtą 2008–2009 m. ES biudžeto peržiūrai, „Pertvarkyme biudžetą ir pakeiskime Europą“³³. Komunikate pažymima, kad sprendžiant dėl ES išlaidų, turi būti vadovaujama subsidiarumo ir proporcingumo principais: ES lygiu turi būti vykdomi veiksmai, kurie tokiu būdu gali būti įgyvendinami efektyviau negu atskirose valstybėse narėse (subsidiarumo principas), o ES lygiu vykdomų veiksmų turinys ir forma neturi viršyti tikslams pasiekti būtinų priemonių (proporcingumo principas)³⁴. Kaip buvo matyti iš pirmoje dalyje pateiktos BŽŪP efektyvumo problemų analizės, ši politika neatitinka minėtų principų. Tad tikėtina, kad ateityje Europos Komisija gali pasiūlyti priemonių, numatančių laipsnišką tiesioginių išmokų mažinimą ir dalinį jų bendrąjį finansavimą nacionalinėmis lėšomis. Pažymėtina,

kad tai nebūtų visiškai nauja idėja. Jau šiuo metu žemdirbiai yra remiami ne vien iš ES, tačiau ir iš nacionalinių lėšų. 2005 m. duomenimis, BŽŪP politikos pagrindu žemdirbiams skiriama parama sudarė 0,39 proc. valstybių narių bendrojo vidaus produkto (BVP), o iš nacionalinių biudžetų skiriama parama – dar 0,16 proc. valstybių narių BVP³⁵. Taigi jau šiuo metu apie 29 proc. visos ūkininkams skiriamos paramos buvo iš nacionalinių lėšų. Pažymėtina, kad, norint keisti ES prioritetus, darant prielaidą, kad ES biudžeto dydis nesikeis, reikia galvoti apie esminį BŽŪP skiriamų lėšų sumažinimą, nes net ir visišką paramos atskyrimą nuo gamybos savaimė tiesioginėms išmokoms numatytų išlaidų nesumažins³⁶.

4. Labiausiai tikėtinas BŽŪP raidos scenarijus

Atsižvelgiant į prieš tai pristatytas BŽŪP efektyvumo problemas, valstybių narių pozicijas sąlygojančių veiksnių analizę ir Europos Komisijos nuostatas, toliau pateikiamas labiausiai tikėtinas BŽŪP raidos scenarijus. Kadangi BŽŪP raida pasižymi inkrementiniais pokyčiais – dar nė karto ši politika nebuvo reformuota iš esmės, – ir valstybių narių žemės ūkio sektorių padėtis skirtinga, netikslinga nagrinėti radikalios reformos scenarijus, kaip visišką ir staigų BŽŪP liberalizavimą ar renacionalizavimą. Kita vertus, lygiai taip pat mažai tikėtina, kad bus išlaikytas *status quo*. Tokių kraštutinių pasiūlymų valstybių narių „teismui“ neturėtų pateikti ir Europos Komisija.

Todėl kur kas tikslingiau yra išsamiau panagrinėti, mano nuomone, labiausiai tikėtiną – inkrementinių pokyčių – BŽŪP raidos scenarijų, kuriam turėtų būti būdinga tolesnis paramos atskyrimas nuo gamybos, laipsniškas finansavimo, skirto tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms, mažinimas bei tolesnis antrojo BŽŪP ramsčio – kaimo plėtros – svarbos didinimas.

Tikėtina, kad Europos Komisija, teikdama pasiūlymus dėl BŽŪP po 2013 m., pirmaisiai sieks nuosekliai tęsti 2003 m. reformą – panaikinti likusias paramos atskyrimo nuo gamybos išimtis ir taip galu-

tinai perorientuoti žemdirbius į rinkos poreikius. Tokia kryptis būtų parankesnė stambiaiems konkurencingiems ūkiams. Todėl, siekiant apginti smulkius žemdirbius, tikėtina, kad ir ateinančioje finansinėje perspektyvoje dar gali likti paramos atskyrimo nuo gamybos išimčių. Be to, atsižvelgiant į būtinybę pritaikyti ES biudžetą prie pasikeitusios tikrovės, jau nebeužteks tiesiog užšaldyti tiesioginių išmokų lygį, kaip buvo padaryta 2002 m. Briuselio Europos vadovų tarybos susitikime, o reikės pamąstyti apie nuoseklų šių išmokų mažinimą. Tad tikėtinas laipsniškas tiesioginių išmokų mažinimas, pavyzdžiui, mažinant jų lygį po 5 proc. kasmet, o siekiant sušvelninti galimus socialinius padarinius, gali būti įvestas nacionalinis tiesioginių išmokų kofinansavimas laikantis ES lygiu nustatytų taisyklių ir limitų. Tai leistų sumažinti tiesioginėms išmokoms skirtą ES biudžeto dalį, o ilguoju laikotarpiu – visiškai atsisakyti tiesioginės paramos žemdirbiams. Panašiu principu galėtų būti vykdomas ir rinkos reguliavimo priemonėms numatyto finansavimo mažinimas. Taip būtų sudarytos prielaidos laipsniškai nunykti archajiškajai BŽŪP daliai (pirmajam ramsčiui). Taip pat tikėtina, kad Europos Komisija toliau siūlys apkarpyti tiesioginę paramą stambiausiems žemdirbiams, kas taip pat padėtų sumažinti BŽŪP biudžetą.

O štai progresyvioji BŽŪP dalis – antrasis ramstis arba kaimo plėtra, – tikėtina, bus stiprinamas ir ilguoju laikotarpiu, nykstant pirmajam BŽŪP ramsčiui, galėtų tapti modernios BŽŪP pagrindu. Jau tapo įprasta, kad Europos Komisija nuolat pabrėžia būtinybę didinti paramą kaimo plėtros priemonėms, siekdama labiau subalansuoti dviejų BŽŪP ramsčių finansines proporcijas. Toks pasiūlymas būtų priimtinas valstybėms narėms, kuriose daug žemdirbių arba su jais susijusių gyventojų ir kurių žemės ūkio sektoriuose vyrauja maži arba pusiau natūriniai ūkiai. Taip pat antrojo ramsčio svarbos didinimas atitiktų valstybių narių, kuriose ypač daug dėmesio skiriama ekologiškam, su aplinkosaugos reikalavimais suderinamam žemės ūkiui, interesus. Net ir turtingosios šalys, siekiančios liberalizuoti BŽŪP, kėsinaisi į kaimo plėtros priemonių finansavimą tik išskirtiniais atve-

jais, išnaudojus visas kitas lėšų taupymo galimybes. Pavyzdžiui, taip nutiko derybose dėl ES 2007–2013 m. finansinės perspektyvos, kai Europos Komisijos pasiūlyta parama kaimo plėtrai buvo gerokai sumažinta vien dėl to, kad parama tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms buvo fiksuota 2002 m. susitarimu³⁷.

Paramos kaimo plėtrai didinimas galėtų būti savotiška kompensacija už tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms skirtą finansavimo mažinimą valstybėms narėms, kuriose didelė dalis darbo jėgos dirba žemės ūkyje ir kurių žemės ūkio sektoriuose vyrauja maži ūkiai. Tai būtų savotiškas atsakas į šių valstybių argumentus, kad sumažinus tiesiogines išmokas kaimo vietovėse neliks gyventojų, nebūsim kam pasirūpinti kaimo kraštovaizdžiu. Taigi per antrąjį BŽŪP ramstį būtų galima skirti daugiau paramos alternatyvioms žemės ūkiui ekonominėms veikloms skatinti ir gyvenimo sąlygoms kaimo vietovėse gerinti. Pažymėtina, kad kaimo plėtros priemonės daug glaudžiau siejasi su ES sanglaudos politika negu tradicine BŽŪP (pirmašis ramstis), nes rūpinasi visais kaimo gyventojais, o ne tik žemdirbiais. Tad negalima atmesti tikimybės, kad ateityje antrasis BŽŪP ramstis bus integruotas į ES sanglaudos politiką kaip jos kaimo plėtros dimensija. Todėl ilguoju laikotarpiu, nuosekliai naikinant pirmąjį BŽŪP ramstį, o antrąjį perkėlus į ES sanglaudos politiką, įmanomas ir visiškas BŽŪP nunykimas.

5. BŽŪP ir Lietuvos interesai

Antroje dalyje, analizuojant veiksnius, turinčius įtakos valstybių narių pozicijoms, Lietuva buvo priskirta prie valstybių narių, kurioms palankesnis BŽŪP tęstinumas, o ne radikali reforma, grupės. Ir iš tikrųjų, Lietuvos žemės ūkio sektorius negali būti lyginamas su tokių šalių kaip antai Jungtinės Karalystės arba Danijos, pageidaujančių radikali BŽŪP reformos, žemės ūkio sektoriais. Lietuvoje, 2005 m. duomenimis, žemdirbiai sudarė 14,8 proc. visos darbo jėgos arba apie pusę dirbančiųjų kaimo vietovėse. Nors pastaraisiais metais vyksta

ūkių stambėjimas (2005 m. vidutinis Lietuvos ūkio dydis buvo 11 ha), Lietuvoje vis dar vyrauja smulkūs pusiau natūriniai ūkiai. Šiai kategorijai priklauso 2/3 ūkių, kurių plotas nesiekia 5 ha. Šie smulkūs pusiau natūriniai ūkiai pagamina beveik 45 proc. visos žemės ūkio produkcijos. O į rinką orientuoti ūkiai vis dar kuriami lėtai ir sudaro nedidelę visos ūkių struktūros dalį³⁸.

Didelis žemdirbių skaičius lemia, kad Lietuva net ir šiuo metu, jos žemdirbiams skiriant mažesnę ES tiesioginių išmokų dalį negu senųjų ES valstybių narių ūkininkams, iš BŽŪP biudžeto gauna kur kas daugiau negu į jį sumoka. 2005 m. duomenimis, Lietuvos ūkiai iš ES biudžetą / išmokų iš jo balansas sudarė 48 eurus vienam gyventojui ir pagal šį rodiklį Lietuva tarp visų ES valstybių narių užėmė ketvirtą vietą bei pirmą vietą tarp naujųjų narių (žr. 2 priedą). Pažymėtina, kad ši finansinė nauda kasmet vis didės iki pat 2013 m., kylant tiesioginių išmokų lygiui ir, preliminariais skaičiavimais, 2013 m. sudarys net 1,25 proc. šalies BVP. Pagal šį rodiklį Lietuva pakils į trečiąją vietą, nusileisdama tik Bulgarijai ir Rumunijai³⁹.

Taip pat formuojant Lietuvos poziciją BŽŪP atžvilgiu būtina atsižvelgti į tai, kad Lietuvoje kaimo vietovėse gyvena trečdalis visų šalies gyventojų ir beveik pusė dirbančiųjų kaime dirba žemės ūkio sektoriuje. Todėl kaimo gyventojų pajamos labai priklauso nuo žemės ūkio veiklos, tai stabdo kaimo vietovių, kurioms būdinga prasta ekonominė ir socialinė infrastruktūra, plėtrą⁴⁰. Todėl Lietuvai yra ypač svarbus antrojo BŽŪP ramsčio, kurio pagrindu yra skatinamos alternatyvios žemės ūkiui ekonominės veiklos kaimo vietovėse bei didinamas kaimo vietovių patrauklumas gyventi ir dirbti, stiprinimas. Pažymėtina, kad 2007–2013 m. pagal antrąjį BŽŪP ramstį Lietuvai numatyta apie 1,7 mlrd. eurų paramos⁴¹.

Taigi Lietuvos žemės ūkio sektorius dar nėra pasirengęs veikti laisvosios rinkos sąlygomis ir BŽŪP pagrindu iki pat 2014 m. turėtų gauti solidžią finansinę paramą. Savo ruožtu labiausiai tikėtinas BŽŪP raidos scenarijus po 2013 m., numatantis ne radikalių, o inkrementinių pokyčių viziją, sudarytų sąlygas laipsniškam Lietuvos žemės ūkio

sektorius liberalizavimui bei kaimo vietovių plėtrai. Taigi jis atitiktų vidutinio laikotarpio Lietuvos interesus.

Tačiau lygiai taip pat svarbu atsižvelgti ne tik į Lietuvos žemės ūkio sektorius dydį ir konkurencingumą bei BŽŪP pagrindu gaunamą finansinę naudą, bet ir į ilgalaikius Lietuvos ekonomikos plėtros poreikius. Nors BŽŪP tęstinumas užtikrintų Lietuvos žemdirbių finansavimą ES mokesčių mokėtojų lėšomis, akivaizdu, kad Lietuvos kaimo gyventojų gyvenimo lygis neturi būti priklausomas nuo tiesioginių išmokų, kaip ir Lietuvos ekonomikos ateitis neturėtų būti siejama su žemės ūkio sektoriumi. Lietuvos ekonomikai yra ypač svarbu, kad žemės ūkio sektorius mažėtų – žemdirbiai būtų perkvalifikuojami į alternatyvias žemės ūkiui ekonomines veiklas, o likę ūkiai stambėtų ir jų konkurencingumas didėtų. Kartu daug dėmesio turi būti skiriama efektyviai kaimo plėtros politikai, kuri, efektyviai panaudojant BŽŪP antrojo ramsčio paramą, turėtų užtikrinti sklandų žemdirbių perorientavimą į kitas ekonomines veiklas bei gerinti gyvenimo kokybę kaimo vietovėse. Panaudodama BŽŪP paramą Lietuva turi ruoštis visiškai šios politikos liberalizavimui ilguoju laikotarpiu ir kurti efektyvią kaimo plėtros politiką.

Išvados

BŽŪP buvo nuolat aršiai kritikuojama dėl to, kad didelėmis lėšomis iš principo nesukuria jokios pridėtinės vertės, o tik iškreipia rinką, kelia žemės ūkio produktų kainas, privilegijuoja tik vieną socialinę grupę – žemdirbius, beje, ypač remdama stambius ūkininkus. Kritikai pažymi, kad efektyvi BŽŪP apkaita neįmanoma, nes valstybių narių žemės ūkio sektoriai per daug skirtingi: jie skiriasi žemdirbių skaičiumi, ūkių dydžiais ir jų konkurencingumu bei gaminama produkcija. Nepaisant to, BŽŪP iki pat 2014 m. bus viena pagrindinių ES bendrųjų politikų, kuriai skirta daugiau kaip 40 proc. viso ES biudžeto ir, kaip parodė valstybių narių žemės ūkio sektorių ir Europos Komisijos nuostatų analizė, negalima teigti, kad po 2013 m. BŽŪP reikšmė turėtų staigiai sumažėti.

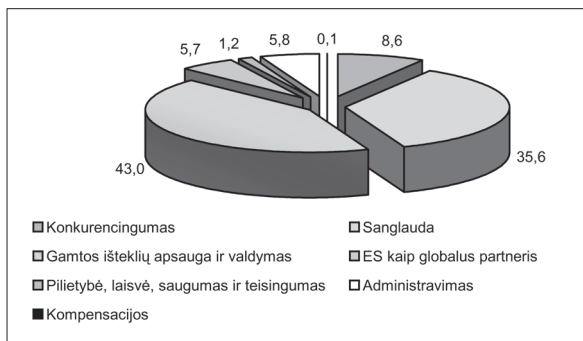
Valstybes nares, atsižvelgiant į BŽŪP politikos pagrindų gaunamą finansinę naudą ir žemės ūkio sektorių ypatybes, sąlyginai galima suskirstyti į dvi grupes: valstybes nares, siekiančias BŽŪP liberalizuoti ir iš esmės sumažinti šiai politikai skirtas išlaidas, ir valstybes nares, pageidaujančias tęsti dabartinę BŽŪP. Prie pirmosios grupės priskiriamos valstybės narės, pasižyminčios maža dirbančiųjų žemės ūkio sektoriuje dalimi ir didelių konkurencingų ūkių vyravimu, o šių valstybių įmokų į BŽŪP biudžetą ir išmokų iš jo balansas yra neigiamas. Prie antrosios valstybių narių – pageidaujančių tęsti dabartinę BŽŪP – grupės priskirtinos šalys, kuriose žemdirbių arba su jais susijusių gyventojų skaičius yra nepalyginti didesnis, jose vyrauja mažesni, o kai kuriose naujose valstybėse narėse pusiau natūriniai ūkiai, kuriems konkuruoti laisvosios rinkos sąlygomis būtų kur kas sunkiau. Dauguma šių valstybių narių BŽŪP pagrindų gauna apčiuopiamą finansinę naudą. Apylygis valstybių narių pasiskirstymas į dvi grupes bet kuri kraštutinį BŽŪP raidos scenarijų – staigus liberalizavimas ar renacionalizavimas, viena vertus, ar *status quo* išlaikymas, kita vertus, – daro mažai tikėtiną. Be to, ir Europos Komisija, kaip parodė jos nuostatų nagrinėjimas, yra linkusi 2003 m. reformos pagrindų tęsti inkrementinį BŽŪP pritaikymą prie besikeičiančios tikrovės.

Todėl labiausiai tikėtinas BŽŪP raidos scenarijus numato tolesnį paramos atskyrimą nuo gamybos, laipsnišką finansavimo, skirtą tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms, mažinimą bei tolesnį antrojo BŽŪP ramsčio – kaimo plėtros – svarbos didinimą.

Lietuvos žemės ūkio sektorius šiuo metu dar nėra pasirengęs veikti laisvosios rinkos sąlygomis ir BŽŪP pagrindų iki pat 2013 m. pabaigos turėtų gauti solidžią finansinę paramą. Savo ruožtu labiausiai tikėtinas BŽŪP raidos scenarijus po 2013 m., numatantis ne radikalių, o inkrementinių pokyčių viziją, sudarytų sąlygas laipsniškam Lietuvos žemės ūkio sektoriaus liberalizavimui ir kaimo vietovių plėtrai. Taigi jis atitiktų vidutinio laikotarpio Lietuvos interesus. Panaudodama BŽŪP paramą Lietuva turi ruošti visiškam šios politikos liberalizavimui ilguoju laikotarpiu ir kurti efektyvią kaimo plėtros politiką.

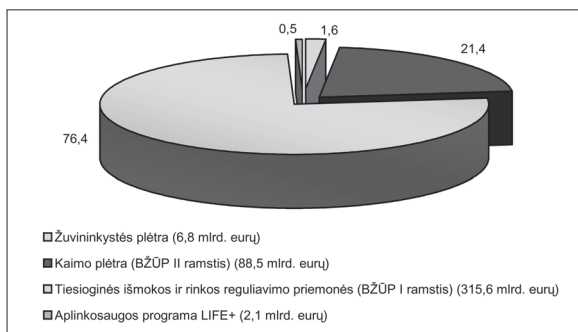
1 PRIEDAS

BŽŪP finansavimas, numatytas ES 2007–2013 m. finansinėje perspektyvoje



1 pav. ES 2007–2013 m. finansinė perspektyva: finansavimo paskirstymas tarp sričių (proc.)

Šaltinis: parengta autoriaus pagal 2006 m. tarpinstitucinį Europos Parlamento, Tarybos ir Europos Komisijos susitarimą⁴².



2 pav. Gamtos išteklių apsaugai ir valdymui skirto finansavimo paskirstymas tarp finansuotinių sričių (proc.)

Šaltinis: Europos Komisija: http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5961_en.htm

2 PRIEDAS

Pagrindiniai duomenys apie valstybių narių žemės ūkio sektorius ir BŽŪP teikiamą finansinę paramą.

Valstybė narė	Darbo jėgos dalis, dirbanti žemės ūkio, miškininkystės, medžioklės ir žuvininkystės sektoriuose (%)*	Ūkio dydis (ha)*	Žemės ūkyje sukuriama dalis BVP (%)*	Finansinis balansas (įmokos į BŽŪP biudžetą/išmokos iš BŽŪP biudžeto)**	
				Viso (mln. eurų)	Vienam gyventojui (eurais)
Airija	5,9	31,8	1,3	1.118	277
Graikija	12,4	4,8***	4,7	1.861	168
Danija	3,2	53,6	1,2	283	52
Lietuva	14,8	11	2,9	169	48
Ispanija	5,2	22,1***	2,8	1.752	41
Suomija	4,9	32,1	0,9	149	28
Vengrija	4,8	6	2,7	250	24
Latvija	12,6	13,2	2,2	57	24
Estija	5,8	29,9	1,9	30	22
Prancūzija	3,8	45,3***	1,7	1.343	22
Austrija	5,3	19,1	1	145	17
Lenkija	17,1	6	2,5	394	10
Portugalija	11,8	11,4	1,7	104	9
Slovakija	4,9	27,4	1,2	45	8
Čekija	4,1	84,2	1	-43	-4
Jungtinė Karalystė	1,4	55,4	0,4	-1.033	-17
Slovėnija	8,9	6,3	1,6	-35	-17
Italija	4,1	7,4	1,9	-1.290	-22
Kipras	4,5	3,4	2,5	-19	-26
Malta	1,7	0,9	1,3	-12	-30
Švedija	2,3	42,1	0,4	-330	-36
Vokietija	2,3	43,7	0,6	-3.205	-38
Belgija	2,1	26,9	0,8	-433	-41
Nyderlandų Karalystė	3,3	23,9	1,7	-1.225	-75
Liuksemburgas	1,7	52,7	0,3	-73	-161
Bulgarija	9,3	4,4***	7,2	-	-
Rumunija	32,8	3,1***	8	-	-
ES-25 vidurkis	4,9	15,8***	1,3	-	-

Šaltiniai:

- * Agriculture in the European Union: Statistical and Economic information 2006 // European Union. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. February 2007.
- ** <http://farmssubsidy.org>
- *** Agriculture in the European Union: Statistical and Economic information 2006 // European Union. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. February 2006.
Development perspectives of EU Common Agricultural Policy and interests of Lithuania

NUORODOS IR PASTABOS

¹ ES plėtros finansinis veiksnys, nereformavus BŽŪP, buvo eliminuotas 2002 m. spalio 24–25 d. Briuselyje vykusio Europos vadovų tarybos susitikimo metu. Jame buvo nutarta, kad tiesioginės išmokos būsimųjų ES valstybių narių ūkininkams 2004 m. sudarys 25 proc., 2005 m. – 30 proc., 2006 m. – 35 proc., 2007 m. – 40 proc. ES-15 žemdirbių gaunamų tiesioginių išmokų lygio. Vėlesniais metais tiesioginių išmokų lygis didės po 10 proc. kasmet, kol galiausiai 2013 m. bus pasiektas ES-15 ūkininkų gaunamų tiesioginių išmokų lygis. Be to, šiame susitikime buvo nutarta „užšaldyti“ BŽŪP (išskyrus antrajam ramsčiui skiriamas lėšas) finansavimo lygį, nustatant, kad 2007–2013 m. finansinės perspektyvos metu išlaidos tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms galės didėti tik po 1 proc. kasmet, skaičiuojant nuo 2006 m. finansavimo lygio.

² Pirmininkaujančios valstybės narės pranešimas Europos vadovų tarybai. 2007–2013 m. finansinė perspektyva. Briuselis, 2005 m. gruodžio 19 d. Nr. 15915/05. P. 32.

³ Pertvarkykime biudžetą ir pakeiskime Europą: viešoms konsultacijoms dėl 2008–2009 m. biudžeto peržiūros skirtas dokumentas. Europos Komisija. 2007 09 12, Nr. SEC(2007) 1188.

⁴ J. Niemi, J. Kola. Renationalization of the Common Agricultural Policy: Mission Impossible? // International Food and Agribusiness Management Review. 2005, vol. 8, Issue 4, p. 30.

⁵ H. Grethe. Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States? November, 2006. P. 19.

⁶ The UK Government's "Vision for the Common Agricultural Policy". House of Commons, Environment, Food and Rural Affairs Committee. 23 May 2007. A vision for the Common Agricultural policy. HM Treasury, Department for Environment, Food and Rural Areas. 2005. The Future Financing of the Common Agricultural Policy. House of Lords, European Union Committee. 15 June 2005.

⁷ E. Rieger. The Common Agricultural Policy: External and Internal Dimen-

sions // H. Wallace, W. Wallace. Policy-Making in the European Union. Oxford, 1996. P. 100.

⁸ Ten pat.

⁹ A vision for the Common Agricultural policy. HM Treasury, Department for Environment, Food and Rural Areas. 2005.

¹⁰ Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union. European Commission. Brussels, 16 July 1997.

¹¹ J. Niemi, J. Kola. Renationalization of the Common Agricultural Policy: Mission Impossible? // International Food and Agribusiness Management Review. 2005, vol. 8, Issue 4, p. 30.

¹² Ten pat.

¹³ Agriculture in the European Union: Statistical and Economic information 2006. European Union. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. February 2007.

¹⁴ J. Niemi, J. Kola. Renationalization of the Common Agricultural Policy: Mission Impossible? // International Food and Agribusiness Management Review. 2005, vol. 8, Issue 4, p. 30.

¹⁵ An agenda for a growing Europe making the EU economic system deliver. Report of an independent high-level study group established on the initiative of the president of the European Commission. July, 2003. P. 164.

¹⁶ Išimtis yra Danija, kuri, 2005 m. duomenimis, skaičiuojant vienam gyven-tojui, gavo 52 eurus ir buvo trečioje vietoje tarp valstybių narių pagal BŽŪP politikos pagrindu gaunamą finansinę naudą. Tokią situaciją lėmė tai, kad, kaip minėta pirmoje dalyje, Danijos žemės ūkio sektorius pasižymi dideliais konkuren-cingais ūkiais, kurie BŽŪP mastu „susirenka“ didžiąją dalį paramos.

¹⁷ 2002 m. spalio 24–25 d. Briuselyje vykusio Europos vadovų tarybos susi-tikimo metu buvo nutarta, kad tiesioginės išmokos būsimų ES valstybių narių ūkininkams 2004 m. sudarys 25 proc., 2005 m. – 30 proc., 2006 m. – 35 proc., 2007 m. – 40 proc. ES-15 žemdirbių gaunamų tiesioginių išmokų lygio. Vėlesniais metais tiesioginių išmokų lygis didės po 10 proc. kasmet, kol galiausiai 2013 m. bus pasiektas ES-15 ūkininkų gaunamų tiesioginių išmokų lygis. Be to, šiame susitikime buvo nutarta „užšaldyti“ BŽŪP (išskyrus antrajam ramsčiui skiriamas lėšas) finansavimo lygį, nustatant, kad 2007–2013 m. finansinės perspektyvos metu išlaidos tiesioginėms išmokoms ir rinkos reguliavimo priemonėms galės di-dėti tik po 1 proc. kasmet, skaičiuojant nuo 2006 m. finansavimo lygio. Tai reiškia, kad po truputį didinant paramą naujų ES valstybių narių žemdirbiams, ji mažės senų ES valstybių narių ūkininkams.

¹⁸ M. Hennis. Europeanization and Globalization: The Missing Link // Jour-nal of Common Market Studies. December 2001, vol. 39, no. 5, p. 843.

¹⁹ A Vision for the Common Agricultural Policy. HM Treasury, Department for Environment, Food and Rural Areas. 2005. 4. P. 3.

²⁰ J. N. Ferrer. EU budget and policy reforms to promote economic growth. Swedish Institute For Growth Policy Studies. Working paper, October 2007. P. 20.

²¹ Prancūzijos ūkio dydžio vidurkį pakelia stambios specializuotos fermos, esančios šalies Šiaurėje, o Pietuose vyrauja smulkūs ir mažiau efektyvūs ūkiai // S. Serger. *Negotiating CAP Reform in the European Union – Agenda 2000*. Lund, 2001. P. 60.

²² M. Elliott, A. Heath. *The Failure of CAP Reform: a Public Choice Analysis* // Institute of Economic Affairs. June 2000. P. 44.

²³ Serger S. *Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000*. Lund, 2001. P. 74.

²⁴ http://commonagpolicy.blogspot.com/2007_06_01_archive.html

²⁵ Nors duomenys apie Bulgarijos ir Rumunijos ūkininkų gaunamas tiesiogines išmokas nėra pateikiami, atsižvelgiant į didelį žemdirbių skaičių šiose valstybėse, jos turėtų būti BŽŪP paramos gavėjos.

²⁶ H. Grethe. *Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States?* November, 2006. P. 19.

²⁷ C. Daughjerg. *Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures* // *Journal of Common Market Studies*. September 1999, vol. 37, no. 3, p. 407.

²⁸ *Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. Commission of the European Communities. Brussels, 10 July 2002.

²⁹ *Preparing for the “Health Check” of the CAP reform*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Commission of the European Communities. Brussels, 20 November 2007.

³⁰ Pseudožemdirbiai – tai asmenys, dirbantys ne žemės ūkio sektoriuje, tačiau teikiantys paraišką tiesioginei paramai gauti už jų nuosavybėje esančius gyvulius ar žemės ūkio valdas.

³¹ Moduliacija – dalies tiesioginėms išmokoms skirtų lėšų pervedimas kaimo plėtros priemonėms finansuoti.

³² Boel M. Fischer. *The Health Check of the Common Agricultural Policy: fit for new opportunities*. Brussels, 20 November. P. 6.

³³ *Pertvarkyme biudžetą ir pakeiskime Europą: viešoms konsultacijoms dėl 2008–2009 m. biudžeto peržiūros skirtas dokumentas*. Europos Komisija. 2007 09 12, Nr. SEC(2007) 1188.

³⁴ *Ten pat*, p. 9.

³⁵ *The Community Budget and the Lisbon Strategy: Crisis in Terms of growth or meaning?* Centre d’analyse stratégique. 2007.

³⁶ Paramos atskyrimas nuo gamybos remiasi principu, kad tiesioginės išmokos ūkininkams mokamos nepriklausomai nuo jų užaugintos produkcijos, remiantis kelių pastarųjų metų ūkininko gautų tiesioginių išmokų lygiu. Tokiu būdu paramos atskyrimas nuo gamybos savaime neišsprendžia BŽŪP finansavimo problemos.

³⁷ Lietuvos Europos politikos strategijos trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu gairės: Strateginių studijų centras. 2006 m. lapkričio 20 d., Vilnius. P. 54.

³⁸ Nacionalinė 2007–2013 metų kaimo plėtros strategija. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija. 2006 m. liepos 27 d. P. 7.

³⁹ H. Grethe. Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States? November, 2006. P. 19.

⁴⁰ Nacionalinė 2007–2013 metų kaimo plėtros strategija. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija. 2006 m. liepos 27 d. P. 22–24.

⁴¹ Rural development: Commission finalises annual funding for Member States for 2007–2013. Brussels, 12 September, 2006.

⁴² Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management. (2006/C 139/01). Official Journal of the European Union. 14 June 2006, no. C139/1.

SUMMARY

DEVELOPMENT PERSPECTIVES OF EU COMMON AGRICULTURAL POLICY AND INTERESTS OF LITHUANIA

Striving for compromise on EU financial perspective for 2007–2013 it was agreed in the European Council of 15-16 December 2005 that in 2008–2009 European Commission should submit report on EU budget review. So, just after reaching agreement on EU financial perspective for 2007–2013, discussions on the new period of 2014–2020 have already started in 2007. One of the most complicated issues in the context of the EU budget review will be the CAP reform.

The goal of this article is, taking into account the CAP efficiency problems and likely attitudes of Member States and European Commission in respect of this policy future, to identify the most likely CAP development scenario and evaluate how well it matches the interests of Lithuania.

The CAP always has been substantially criticised that with enormous financing in principle does not create any added value, but distorts markets, boosts prices of agricultural products, privileges one social group – farmers, especially the big ones. Critics note, that the efficient CAP is impossible at all, because the agricultural sectors of Member States differ too much in respect of number of farmers, size of holdings and their competitive abilities as well as kinds of production they produce. Despite that, the CAP till 2014 will be one of the main EU common policies containing more than 40 percent of overall EU budget and, as the analysis of agricultural sectors of Member States and European Commission's attitudes showed, it is difficult to argue that after 2013 the importance of the CAP will be substantially diminished.

Member States, taking into account the financial benefits they receive from the CAP budget and peculiarities of their agricultural sectors, conditionally can

be divided into two groups: Member States supporting CAP liberalisation and essential reduction of its budget and Member States favouring its continuity. To the first group belong Member States, having tiny part of labour force employed in sector of agriculture dominated by big and competitive agricultural holdings, while their net balance from the CAP budget is negative. The following countries are assigned to this group: United Kingdom, the Netherlands, Sweden, Denmark, Luxembourg, Belgium, Finland, Austria and Italy from the EU-15 and Cyprus, Malta, Check Republic, Estonia and Slovakia from the new Member States. Contrary, to the second group of countries belong Member States having much higher numbers of farmers, their agricultural sector is characterised by smaller, and in some new member states even semi-subsistence, holdings, for which it would be much more complicated to compete in case of free market economy. Most of these Member States on the basis of CAP receive substantial financial gains. Conditionally to this group are assigned Ireland, Greece, Spain, France and Portugal from the EU-15 and Poland, Hungary, Lithuania, Latvia, Romania and Bulgaria from the new Member States. More or less equal distribution of Member States between these two groups render impossible any extreme CAP development scenario, such as immediate CAP liberalisation or renationalisation, on the one hand, or status quo, on the other. Furthermore, European Commission, as it was showed by the analysis of its attitudes, is tending to continue the CAP reform of 2003 and propose not radical but incremental changes.

Therefore the most likely CAP development scenario foresees further decoupling of direct aids from agricultural production, gradual reduction of financing allocated for direct payments and market support measures and further strengthening of the second pillar of the CAP.

Lithuanian agricultural sector at this moment is not ready to operate under market economy conditions and on the basis of the CAP till the end of 2013 will receive substantial financial support. The most likely CAP development scenario after 2013 foreseeing the vision of not radical, but incremental changes, would make conditions for gradual liberalisation of Lithuanian agricultural sector and development of rural areas. So, such scenario would match the mid-term development interests of Lithuania. Using the CAP assistance Lithuania should prepare for complete liberalisation of this policy in the long-term and design efficient rural development policy.