

## BENDROJI ŽEMĖS ŪKIO POLITIKA ARTĖJANT 2020 M.: EVOLIUCIJA AR REVOLIUCIJA?

Nelė Jurkėnaitė

Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas

### Anotacija

Bendroji žemės ūkio politika (BŽŪP) susiformavo pokario Europoje, siekiant užtikrinti svarbius ekonomikos atsigavimo aspektus. Laikui bėgant BŽŪP iš pagrindų pasikeitė, tačiau šiandien ši politika sunaudoja reikšmingą ES biudžeto dalį ir pritraukia politikų, mokslininkų, mokesčių mokėtojų ir ūkininkų dėmesį dėl neveiksmingų politikos priemonių. Straipsnyje pateikta detali dabartinės BŽŪP struktūra, akcentuojant svarbiausias politikos įgyvendinimo problemas. Įvairių autorių siūlomų 2014–2020 m. BŽŪP modelių lyginamoji analizė ir ES narių pozicijų dėl reformos turinio analizė sudaro galimybę nustatyti galimas BŽŪP reformos kryptis ir išryškinti esminius siūlomų sprendimų skirtumus.

**Pagrindiniai žodžiai:** bendroji žemės ūkio politika (BŽŪP), reforma, žemės ūkis, kaimas, kaimo plėtra.

### Įvadas

Bendrosios žemės ūkio politikos (BŽŪP) aktualumas tapo akivaizdus po antrojo pasaulinio karo, kai Europos gyventojai susidūrė su bado problema. Pažymėtina, kad su žemės ūkio problematika susiję tikslai buvo įtraukti net į 1957 m. Romos sutartį, po kurios pasirašymo buvo įsteigta Europos ekonominė bendrija, o nuo 1962 m. atsirado Bendroji žemės ūkio politika, sujungusi šešias ES šalis nares ir sprendžianti svarbius žemės ūkio produkcijos gamybos, prekybos ir maisto perdėbimo klausimus bendroje rinkoje.

Nuo BŽŪP atsiradimo sprendžiamų problemų pobūdis keitėsi, kartu evoliucionavo ir pati politika. Ankstyvųjų metų BŽŪP orientavosi į maisto rinkos stabilizavimą, o apsirūpinimo maistu problema buvo sprendžiama didinant žemės ūkių produktyvumą bei užtikrinant tinkamą ūkininkų pragyvenimo lygį, stiprus vaidmuo atitekdavo valstybės intervencijai. Tačiau pasirinktos politinio poveikio priemonės suponavė naujas problemas: atsirado žemės ūkio produkcijos perteklius, o produktyvumo didinimas akivaizdžiai darė neigiamą poveikį aplinkai, todėl 1992 m. BŽŪP reforma siekė išspręsti neveiksmingo biudžeto paskirstymo problemą. Buvo apribota parama grūdų ir jautienos gamintojams, įvedant susietas su gamyba tiesio-

gines išmokas kaip laikiną kompensaciją už mažesnę paramą kainoms, atsirado „atidėtos žemės“ išmokos, kompensuojančios nuostolius už nenaudojamą gamybai žemę. Kita reforma prasidėjo nuo „Darbotvarkės 2000“, kuri įgyvendino esminius BŽŪP struktūros ir turinio pokyčius: atsirado aiški orientacija į kaimo gyventojų poreikius (struktūra buvo padalinta į du ramsčius), atskiros priemonės suteikė prioritetą žemės ūkio produkcijos vartotojų poreikiams (ypač dėl saugaus ir kokybiško maisto). 2003 m. BŽŪP reforma atsiejė tiesiogines išmokas nuo gamybos, ūkininkams buvo suteikta didesnė laisvė pasirinkti paklausą rinkoje turinčią žemės ūkio produkcijos rūšį. 2008 m. „Sveikatingumo patikra“ siekė didinti ūkininkų konkurencingumą ir skatinti orientaciją į rinkos poreikius, reagavo į naujus žemės ūkio ir kaimo plėtros iššūkius, adaptuojant prie jų politikos priemones.

Šiandien BŽŪP skiriama daugiau kaip 40 proc. ES biudžeto lėšų (Zahrnt 2010), kurie tenka mažiau negu 2 proc. gyventojų pajamų palaikymui (ECORYS..., 2008). Toks didelis finansavimas, savo ruožtu, skatina susidomėjimą biudžeto lėšų panaudojimu, o artėjant naujam politikos programavimo laikotarpiui vis garsiau skamba kritika, skirta BŽŪP struktūrai ir parinktomis politinių tikslų įgyvendinimo priemonėms. Mažėjanti BŽŪP priemonių efektyvumą rodo ir ES išlaidų studija (ECORYS..., 2008). Pavyzdžiui, V. Zahrnt (2011) įvardija BŽŪP evoliuciją kaip perėjimą nuo kenksmingų prie švaisčių subsidijų, akcentuojant subsidijų naudą visuomenei problema. Nepasitenkinimas kyla ir dėl BŽŪP vaidmens, įgyvendinant Lisabonos strategiją, kuri buvo nesėkminga dėl tinkamo stebėsenos mechanizmo stokos (Lazányi, 2010). Naujos ES strategijos „Europa 2020“ rezultatams pasiekti numatytas patobulintas kontrolės mechanizmas. Tenka konstatuoti, kad naujo laikotarpio BŽŪP indėlis į „Europa 2020“ sėkmę turėtų būti reikšmingas, nes politika gali stipriai prisidėti prie svarbiausių ES strategijoje numatytų rodiklių gerinimo (pvz., atsinaujinančių išteklių energijos plėtros, užimtumo didinimo ir t. t.). Tačiau norint pasiekti reikšmingų rezultatų

būtina atsakyti į klausimą dėl dabartinės BŽŪP veiksmingumo ir tikslingumo 2014–2020 m., o tinkamos politikos struktūros ir priemonių parinkimas tampa aktualia mokslinė problema.

**Straipsnio objektas** – Europos Sąjungos 2014–2020 m. Bendroji žemės ūkio politikos struktūra ir priemonės.

**Straipsnio tikslas** – atsižvelgiant į dabartinės BŽŪP problemas ir remiantis įvairių autorių siūlomų 2014–2020 m. Bendrosios žemės ūkio politikos modelių ir ES valstybių narių pozicijų analize nustatyti galimas BŽŪP struktūros ir priemonių plėtros kryptis.

Bendrosios žemės ūkio politikos problematika yra aktuali ne tik ES, bet ir kitų šalių mokslininkams, kadangi nuo politikos struktūros ir taikomų priemonių priklauso ES konkurencingumas pasaulinėje rinkoje. Mokslininkams taip pat įdomi patirtis, susijusi su žemės ūkio ir kaimo plėtros problemomis bei priimtų politinių sprendimų pasekmėmis. Tačiau vis dėlto didžioji dauguma tyrėjų yra ES mokslininkai, kuriems aktuali BŽŪP ateitis. Vienu autorių darbai yra labiau kompleksiški ir nagrinėja visą BŽŪP struktūrą (Trakelis, 2007; Bureau, Mahé, 2008; Terwan et al., 2008; Elekes et al., 2009; Zahrt, 2009; ARC, 2010; BirdLife International, 2010; Boussard et al., 2010; Jambor, Harvey, 2010; Matthews, 2010; Vaznonis, Vaznonis, 2011), kiti mokslininkai pasirenka aktualią BŽŪP nišą (pvz., biudžeto problematiką nagrinėja Zahrt (2010; 2011), Sotte (2011) ir kt.; tiesioginių išmokų paskirstymą analizuoja Soares (2009), Stonkutė (2009), Dapkutė, Volkov (2010); Tangermann

(2011) ir kt.; kaimo plėtros problematika tiria Pierangeli et al. (2008); Jambor (2011); Melnikienė, Vidickienė (2010), Atkočiūnienė (2010) ir kt.).

Nepaisant įvykdytų tyrimų įvairovės trūksta tyrimų, kurie apibendrintų sukaupą patirtį ir turimus pasiūlymus dėl BŽŪP ateities po 2013 m. Straipsnyje pateiktas tyrimas sudaro galimybę pagilinti BŽŪP problematikos suvokimą, išryškinant aktualiausias tobulintinas sritis ir siūlomus sprendimo būdus. Darbo tikslui pasiekti parinkti šie metodai: mokslinės ir informacinės literatūros analizė, lyginamoji analizė, turinio analizė, apibendrinimas, sintezė.

## 2007–2013 m. Bendrosios žemės ūkio politikos problematika

2007–2013 m. Bendrosios žemės ūkio politikos struktūrą sudaro du ramsčiai (žr. 1 lent.). I ramstis, t. y. tiesioginės išmokos ūkininkams ir rinkos reguliavimo priemonės (pvz., žemės ūkio produkcijos intervenciniai pirkimai, kvotos, eksporto ir importo reguliavimas, kt.), istoriškai yra labiau orientuotas į ūkininkų poreikius, o po 2008 m. įvykęs staigus maisto kainų augimas rodo dabartinių BŽŪP priemonių bejėgiškumą įgyvendinti vieną iš Romos sutarties tikslų: „užtikrinti, kad maistas pasiektų vartotojus už *prieinamas kainas*“. II ramstis orientuotas į kaimo gyventojus ir jo raidos skatinimą tikslinėmis žemės ūkio konkurencingumo, aplinkosaugos ir kaimo ekonomikos diversifikavimo bei socialinio gyvenimo aktyvinimo priemonėmis, kurios įgyvendinamos per keturias ašis.

1 lentelė

### 2007–2013 m. Bendrosios žemės ūkio politikos sudedamosios dalys

2007–2013 m. Bendrosios žemės ūkio politikos struktūra						
I ramstis	Tiesioginės išmokos (TI)		II ramstis	1 ašis. Žemės ūkio ir miškininkystės sektoriaus konkurencingumo didinimas	2 ašis. Aplinkos ir kraštovaizdžio gerinimas	3 ašis. Gyvenimo kokybė kaimo vietovėse ir kaimo ekonomikos įvairinimas
	Rinkos reguliavimo priemonės (RRP)		4 ašis. Leader (valdymo naujovių, pritaikytų prie vietinio lygmens, diegimas)			

Šaltinis: sudarė autorė, remdamasi 2007–2013 m. BŽŪP dokumentais.

Aštrios mokslininkų ir praktikų kritikos susilaukė skirtingi ramsčių finansavimo principai (t. t. naujų ir senųjų ES valstybių narių skirtumai), lėšų paskirstymas tarp I ir II ramsčių. Taip 2010 m. Europos Sąjungos bendrame biudžete mokėjimo asignavimai skirti su rinka susijusioms išlaidoms ir tiesioginei pagalbai (žemės ūkio rinkai) sudarė apie 43,4 mlrd. eurų, tuo tarpu kaimo plėtrai buvo skirta tik apie 13,4 mlrd. eurų mokėjimo asignavimų (Europos Komisija 2010), t. y. I ramsčiui tenka žymiai stipresnis finansavimas iš ES biudžeto. Būtina pažymėti, kad yra esminis skirtumas tarp I ir II ramsčio finansavimo principų: I rams-

tis yra 100 proc. dengiamas iš ES biudžeto (detalesnį tiesioginių išmokų skirtumus tarp senųjų ir naujų narių tiria E. Stonkutė (2009)), tuo tarpu II ramsčiui skiriamas finansavimas iš ES ir nacionalinio biudžetų.

**I ramsčio problematika.** 1992 m. atsiradusių susietų su gamyba tiesioginių išmokų paskirtis buvo aiškiai apibrėžta nuo pat pradžios – kompensuoti ūkininkams nuostolius dėl mažinimo paramos už žemės ūkio produkcijos kainą, tačiau laikui bėgant, išmokos nebuvo panaikintos, o nuo 2003 m. prasidėjo tiesioginių išmokų atsiejimas nuo gamybos, kadangi buvo pastebėtas šios priemonės neigiamas poveikis ekonomikai. Taip

laikinos paramos priemonė, kuri turėjo padėti ūkininkams prisitaikyti prie pokyčių, tapo pateisinama ilgalaikė paramos priemonė.

Šiandien diskusijos dėl tiesioginių išmokų išsiskyrė į dvi grupes. Vieni mokslininkai teigia, kad teštinis, neribotas ūkininkų rėmimas tik todėl, kad jie yra ūkininkai yra ekonomiškai nepagrįstas (Jambor, Harvey, 2010), o subsidijų mokėjimas, nesusietas su visuomenei teikiama nauda, neturi būti toleruojamas (Bureau, Mahe, 2008; Zahrnt, 2009, kt.). Nors formaliai tiesioginės išmokos sukuria ūkininkams konkurencinį pranašumą, tačiau Tangermann (2011) pabrėžia, kad toks „dirbtinis“ pranašumas išsaugo priklausomybę nuo išmokų ir ateityje gali padaryti ES žemės ūkį nekonkurencingu. Dėl minėtų priežasčių artėjant naujam politikos programavimo laikotarpiui vis dažniau girdisi pasiūlymai nutraukti tiesioginių išmokų mokėjimą ir atsakyti I ramsčio priemonių (ECORYS...; 2008; Zahrnt, 2009). Kiti mokslininkai sutinka su tiesioginių išmokų schemų netobuliniu, tačiau suvokia tiesiogines išmokas kaip neatsiejamą 2014–2020 m. BŽŪP komponentą, kuris gali būti paliktas politikoje po paskirstymo ir mokėjimo schemų pakeitimo.

Tiesioginės išmokos susilaukė didžiausios kritikos dėl tiesioginių išmokų schemos susiejimo su istoriniu išmokų skaičiavimo principu, kuris pripažintas kaip neveiksmingas. Taikomi išmokų paskirstymo principai remia ūkius, kurie gamina daugiau (BirdLife International, 2010), o vykdoma politika stokoja geresnės orientacijos į ekonominę ir aplinkosauginę naudą. Dar vienas daug diskusijų sulaukęs aspektas – nevienodas tiesioginių išmokų dydis už hektarą senosioms ir naujosioms ES narėms: Graikijos ūkininkas gauna daugiau kaip 500 eurų už hektarą, tuo tarpu Latvijos ūkininkui mokama išmoka nesiekia net 100 eurų už hektarą (Zahrnt, 2011). Tiriant tiesioginių išmokų pasiskirstymą atskirose šalyse pastebėta, kad jis primena Pareto principo „20/80“ įgyvendinimą (Zahrnt, 2011; Vaznonis, Vaznonis, 2011), t. y. nedidelis kiekis stambių ūkių gauna didžiausią dalį ES biudžeto, tuo tarpu smulkiems ūkininkams atitenka maža tiesioginių išmokų biudžeto dalis.

Rinkos reguliavimo priemonių taikymas tampa aktualus dėl pastaruoju metu vykstančio ilgalaikio žemės ūkio produkcijos kainų augimo bei jų sunkiai prognozuojamų trumpalaikių svyravimų. Dabartinės rinkos reguliavimo priemonės stipriai kritikuojamos. Siūloma ieškoti naujų sprendimų, kurie leistų veiksmingiau kovoti su aukštu žemės ūkio produkcijos rinkos pažeidžiamumu ir ūkininkų pajamų nestabilumu, nes šie aspektai yra ypatingai svarbūs siekiant užtikrinti ES apsirūpinimą maistu. Pažymėtina, kad mokslininkai skirtingai mato šios problemos sprendimą: vieni siūlo naudoti strategines atsargas (Terwan et al., 2008; Boussard et al., 2010), kiti – stiprinti draudimo

mechanizmus (Elekes et al., 2009; European Commission, 2010), ir t. t. Siekiama, kad rinkos reguliavimo priemonės formuotų saugumą užtikrinantį tinklą, kurio veikimo mechanizmas būtų aktyvuojamas kainų krizės atveju ir kai rinka pati nepajėgi išspręsti problemos. Tačiau daugelis autorių pastebi, kad ES valstybių narių žemės ūkio sektoriai yra labai skirtingi, todėl universalus rinkos reguliavimo mechanizmas visoms ES narėms yra sunkiai įgyvendinamas.

*II ramsčio problematika.* Šiandien ES kaimo vietovėse, užimančiose daugiau kaip 90 proc. teritorijos, gyvena apie 50 proc. visų sąjungos gyventojų (European Commission, 2011). 2007–2013 m. ES per II ramsčių vykdomos 94 ilgametės nacionalinės ir regioninės kaimo plėtros programos. Nors II ramstis dažnai kritikuojamas dėl paramos nukreipimo į vietas, kur pagalba nėra gyvybiškai būtina, o taikomos priemonės dažnai vadinamos neveiksmingomis, tačiau dauguma mokslininkų pripažįsta, kad šio ramsčio tikslai yra svarbūs ir turi būti užtikrintas jų įgyvendinimas po 2013 m. Galima išskirti ir aktualias visoms ES šalims problemas, kurių sprendimas yra būtinas (pvz., klimato kaita, gamtinių išteklių ir ekosistemų išsaugojimas, „senstantis“ kaimas ir t. t.).

Lietuvos mokslininkai daug dėmesio skiria kaimo plėtros problematikai, kuri tampa aktuali dėl kaimo „senėjimo“ bei jaunimo emigracijos ir vidinės migracijos procesų. Sprendžiant kaimo problemas ypatingas vaidmuo tenka strateginiam valdymui, kuris sudaro galimybę kryptingai plėtoti pasirinktus kaimo plėtros aspektus ir užtikrinti veiksmingą tikslų pasiekimo kontrolę. V. Atkočiūnienė (2008) išskiria du papildančius vienas kitą kaimo plėtros valdymo lygmenis:

- Išorinė-centrinė / politinė intervencija, kuri vykdoma administracinės kaimo plėtros vadybos sistemos, siekiant apsaugoti kaimą nuo verčių praradimo.
- Vidinė-lokali / vietinė intervencija, kuri vykdoma euristinės kaimo plėtros vadybos sistemos, siekiant asmeninio gyvenimo gerinimo.

Bendrosios žemės ūkio politikos formavimas derina „iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“ iniciatyvas, kuriant bendrąją ES kaimo plėtros politiką, nes valstybių narių socialinės ir ekonominės sąlygos kaimo vietovėse skiriasi, kas sąlygoja skirtingo politinio poveikio priemonių poreikį problemoms spręsti. Reikia pažymėti, kad mokslininkai vis daugiau dėmesio skiria pirmenybę iniciatyvoms „iš apačios į viršų“ (pvz., Atkočiūnienė, 2008; Ališauskas, Jankauskienė, Klovienė, 2009; Jasaitis, 2010; Melnikienė, Vinickienė, 2010). BŽŪP savo ruožtu stengiasi suderinti turimą įvairovę į vieną bendrą politiką, tačiau dabartinio II ramsčio priemonės dažnai nesuderintos tarpusavyje ir siekia skirtingų tikslų (analogiška kritika yra dėl I ir II ramsčių tikslų suderinamumo, II ramsčio suderina-



mumo su kitomis ES politikos sritimis), todėl būtinas kritiškas priemonių peržiūrėjimas ir žalingų priemonių eliminavimas siekiant bendros politikos sinergijos ES lygiu. Skirtingų šalių II ramsčio biudžeto lėšų pasiskirstymas tarp ašių ir priemonių irgi dažnai neveiksmingas, atskira problema tampa didelė priemonių įvairovė, kuri nesudaro galimybės pasiekti reikšmingų rezultatų ir nukreipti lėšas į aktualių problemų sprendimą.

### 2014–2020 m. Bendrosios žemės ūkio politikos modeliai

Artėjant 2014 m. pasirodė daug pasiūlymų dėl BŽŪP tobulinimo ir būsimos reformos vizijų. Pateikti 2014–2020 m. BŽŪP modeliai sudaro galimybę palyginti įvairių autorių pasiūlymus apie dabartinės politikos problemų sprendimo būdus (žr. 2 lent.). Lyginamosios analizės atspirties tašku parinkta dabartinė

dviejų ramsčių politikos struktūra (žr. 1 lent.). Dauguma autorių siūlo patikslinti arba pakeisti 2014–2020 m. BŽŪP tikslus atsižvelgiant į naujus iššūkius, todėl taikoma naujų tikslų turinio analizė, kuri sudaro galimybę sąlyginai priskirti siūlomą struktūros komponentą arba priemonę prie 2007–2013 m. BŽŪP ramsčių turinio.

Alternatyvių 2014–2020 m. BŽŪP modelių išsamumas stipriai skiriasi, pvz., Jambour, Harvey (2010) modelis siūlo bendrą viziją, susiejant būsimą politikos struktūrą su darnaus vystymosi aspektais ir nedetalizuojant priemonių; Boussard et al. (2010) labiau akcentuoja svarbiausias problemas ir siūlo jų sprendimo gaires; Terwan et al. (2008), Elekes et al. (2009), Zahrt (2009) ir ARC (2010) aiškiai nustato būsimos politikos tikslus, struktūrą ir priemones; tuo tarpu Bureau, Mahé (2008) ir Birdlife International et al. (2010) detalizuoja savo modelius net iki paramos mokėjimo schemų ir principų.

2 lentelė

2014–2020 m. BŽŪP modeliai

Modeliai	2007–2013 m. I ramsčio turinio pokyčiai	2007–2013 m. II ramsčio turinio pokyčiai
Bureau, Mahé (2008) BŽŪP	TI reforma: TI keičiamos 3 pakopų mokėjimo schema: 1) bazinė ūkininkavimo išmoka; 2) ūkininkavimo mažiau palankiose vietovėse išmokos; 3) žalieji taškai. Išmokos orientuotos į atlyginimą už sutarties pagrindu teikiamas viešąsias gėrybes (į schemą perkeliama dalis dabartinio II ramsčio priemonių), siūloma tobulinti kontrolės mechanizmą. RRP reforma: intervencinių priemonių peržiūrėjimas, saugumą užtikrinančio tinklo formavimas. BŽŪP intervencija, kai rinkta nepajėgi išspręsti problemos.	Aplinkos ir kaimo plėtros priemonės sudarytų peržiūrėtos II ramsčio priemonės. Siūloma mažinti priemonių skaičių ir koncentruotis ties svarbiausių aplinkosaugos problemų sprendimo, orientuotis į paslaugų ir produktų tiekimą, o ne į tvarkos keitimą. Veiksmingiau taikyti principus „tiekėjas gauna“ ir „teršėjas moka“. Kaimo plėtra turėtų būti siejama ne tik su ūkininkų poreikiais, bet ir su gyvybingų bendruomenių išsaugojimu kaime.
Terwan et al. (2008) Maisto, agrarinės aplinkosaugos ir prisitaikymo politika	TI ir RRP struktūrą pakeičia <i>Darni maisto politika</i> , skirta reguliuoti pasiūlą ir paklausą (strateginis maisto tiekimo grandinės valdymas). Svarbiausi politikos tikslai: apsirūpinimas maistu, saugus ir sveikas maistas bei jo darni gamyba, kainų stabilumo užtikrinimas, gyvulių gėrovė, ūkininkavimo rėmimas ekonomiškai silpnose šalyse, darni gamyba „ribiniuose“ rajonuose. Politikos priemonės: strateginės atsargos, strateginės gamybos apimties užtikrinimas, gamybos standartai, žymėjimas, prekybos taisyklės, eksporto ir importo apmokestinimas, atskirų ūkininkavimo rūšių parama. Siūloma labiau pasikliauti rinkos mechanizmais ir stipriai apriboti ūkininkų pajamų rėmimą. <i>Prisitaikymo politika</i> turėtų padėti adaptuotis prie pokyčių su kuriais susiduria kaimas (pvz., ūkininkų prisitaikymas prie direktyvų reikalavimų, perėjimas prie aukštesnių standartų). Politikos instrumentarijų sudarytų šios laikinos ir vienkartinės priemonės: parama investicijoms, laikina pajamų parama, ankstyvo išėjimo į pensiją rėmimas, ūkių perkėlimo rėmimas, parama švietimui ir mokymui, kt.	<i>Agrarinės aplinkosaugos politika</i> turėtų būti nukreipta į gamtinių išteklių ir kraštovaizdžio išsaugojimą, mažinant neigiamą ūkininkavimo poveikį aplinkai bei atlyginant už gamtą tausojantį ūkininkavimą. Politikos priemonės: gera patirtis, plotų žymėjimas, nuolatinės išmokos, atsitiktinės išmokos, azoto rinkliavos. Agrarinės aplinkosaugos politikos išmokos turėtų būti skiriamos ne tik ūkininkams, bet ir kitiems dalyviams, kurie įgyvendina numatytus reikalavimus. Priemonės turi palaikyti darnią gamybą aukštos gamtinės vertės rajonuose su aplinkosaugos problemomis.
Elekes et al. (2009) Bendroji žemės ūkio ir kaimo politika	TI reforma. TI turi pakeisti dviejų dalių išmokos: a) vienodos išmokos už viešąsias gėrybes (priklauso nuo ploto, išmokos dydis visoje ES vienodas); b) papildomos subsidijos, skiriamos regioniniu pagrindu (išmokos priklausys nuo regiono ir teikiamų viešųjų gėrybių) (dabartinio II ramsčio 2 ašis).	II ramsčio struktūra po reformos: a) žemės ūkio, miškininkystės ir vandens ūkio konkurencingumo stiprinimas per struktūrinių pokyčių rėmimą ir krizių bei rizikos valdymą (dabartinės RRP ir II ramsčio 1 ašis); b) kaimo bendruomenių ekonominis ir socialinis stiprinimas (dabartinio II ramsčio 3, 4 ašys).

Zahrnt (2009) BŽŪP	I ramstis pakeičiamas <i>diskreciniu ramsčiu</i> , jį sudaro: TI, pajamų parama, susijusios išmokos, produktyvumo gerinimo išmokos (perkelto iš dabartinio II ramsčio priemonėms taikomi finansavimo principai nesikeičia). Visos diskrecinio ramsčio priemonės bus progresyviai nutrauktos pasibaigus pereinamajam laikotarpiui.	II ramstis pakeičiamas <i>viešųjų gėrybių ramsčiu</i> . Iš viešųjų gėrybių ramsčio eliminuojamos visos priemonės susijusios su ūkio modernizavimu; kaimo plėtros priemonės, nesusijusios su žemės ūkiu; išmokos, skirtos pajamų lygio palaikymui; daug piktnaudžiavimų pritraukusios priemonės. Priemonės, nesusijusios su žemės ūkiu, perkeliama į kitas ES programas.
Birdlife International et al. (2010) BŽŪP	Autoriai siūlo pakeisti dabartinę BŽŪP į naują sistemą, kuri remtųsi dviem principais: 1) teršėjas moka ir 2) ūkininkams ir žemės valdytojams turi būti atlyginta už viešųjų gėrybių tiekimą, jei jų kūrimas reikalauja daugiau pastangų, negu numato privalomi reikalavimai. Dviejų ramsčių struktūrą keičia <i>penkios paramos schemas</i> ES lygiu: 1) bazinė tvaraus ūkio schema; 2) aukštos gamtinės vertės sistemų paramos schema; 3) organinių sistemų paramos schema; 4) tikslinė agrarinės aplinkosaugos schema; 5) Natura 2000 ir Vandens direktyvos kompensavimo schema. Kiekviena schema skirta konkretau tikslui pasiekimui. Schemas gali būti kombinuojamos (dalyvavimas bazinėje tvaraus ūkio schemeje yra privaloma sąlyga patekimui į kitas schemas). <i>Kitos</i> tvaraus žemės valdymo ir kaimo plėtros <i>priemonės</i> : darnios žemdirbystės ir žemės valdymo parama; kapitalo investicijų subsidijos; parama valdymo planavimui ir bendradarbiavimui; parama kaimo bendruomenėms su didele vietovių palikimo rizika.	
ARC (2010) Bendroji maisto, žemės ūkio ir kaimo politika	<i>I ramsčio</i> reformos tikslas – žemės ūkio ir maisto sistemos pakeitimas. Siekiama pereiti nuo dominuojančio netvaraus, daug išteklių naudojančio, pramoninio ūkininkavimo ir centralizuotos maisto pramonės, prie tvaraus ūkininkavimo ir įvairiapusiškesnės regioninės bei vietinės gamybos ir maisto perdurbimo modelio, palaikant glaudų ryšį tarp ūkininkų ir vartotojų bei skiriant didesnę dėmesį visuomenės sveikatai, aplinkosaugai ir gyvulių gerovei. Politikos priemonės: TI ūkininkams ir kitiems žemės valdytojams (t. t. išmokos už aplinkosaugines ir socialines paslaugas); priemonės skirtos apsirūpinimui maistu, prekybai ir pagalbai maistu, maisto tiekimo grandinės valdymui, maisto kokybei, sveikatai ir pan.	<i>II ramsčio</i> reformos tikslas – ekonominis, socialinis ir aplinkosauginis atgimimas kaimo vietovėse. Siekiama užtikrinti kaimo vietovių ekonominį atgimimą, besiremiantis stipriomis ir skirtingomis bendruomenėmis, kultūromis ir ištekliais, veiksmingai susijusiais su į vietą orientuota plėtra bei įgyvendinamais atsižvelgiant į ES socialinės, ekonominės bei teritorinės sanglaudos išpaigojimus. Politikos priemonės: parama kaimo ekonomikos stiprinimui ir diversifikacijai; parama regioninei ir vietinei gamybai bei maisto perdurbimui; parama bendruomenių, paslaugų ir infrastruktūros stiprinimui kaime; parama tarpregioninėms partnerystėms ir pilietinės visuomenės įtraukimui į sprendimų priėmimą.
Jambour, Harvey (2010) BŽŪP	I ramstis keičiamas <i>Maisto rinkos ramsčiu</i> , kuris turi būti skirtas konkurencingo, saugaus, sveiko ir vertingo maisto tiekimo užtikrinimui. Dabartinė TI sistema sukurta taip, kad ūkininkai negali išgyventi be paramos, todėl negalima staigiai nutraukti TI mokėjimo. Siūloma nacionalizuoti dalį šių išmokų ir palaiptiui jų atsisakyti.	Siūloma pakeisti II ramsčio 4 ašių struktūrą į du savarankiškus ramsčius su svarbiomis BŽŪP plėtrai kryptimis: • <i>Kaimo plėtros ramstį</i> . • <i>Aplinkosaugos ramstį</i> (kaimo ir žemės ūkio naudmenų naudojimas). Būtina intervencija skirstant biudžetą ir reguliuojant tarpregioninę konkurenciją.
Boussard et al. (2010) BŽŪP	Siūloma atsisakyti dviejų ramsčių struktūros, nes žemės ūkio produkciją sunku atskirti nuo viešųjų gėrybių tiekimo dėl stiprios tarpusavio priklausomybės. Intensyvus I ramsčio rėmimas neigiamai atsiliepia II ramsčio tikslų pasiekimui (ir atvirkščiai). Siūloma mažinti TI gavėjų skaičių, peržiūrėti RRP ir stiprinti draudimo mechanizmus, atlyginti už viešųjų gėrybių tiekimą, susieti aplinkosaugines priemones su žemės ūkio produkcijos rėmimu. 2014–2020 m. politika turi būti nukreipta į <i>subalansuotą naujų tikslų rėmimą bendrame ramstyje</i> .	

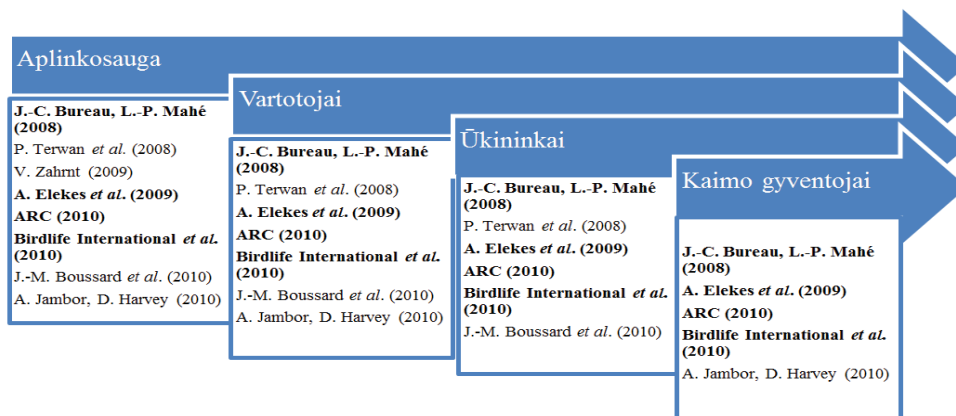
Šaltinis: sudarė autorė, remdamasi teorinių šaltinių analize.

Teorinių šaltinių analizė rodo, kad mokslininkai siūlo visiškai skirtingus 2014–2020 m. BŽŪP modelius. Visi autoriai konstatuoja, kad BŽŪP tikslai turi būti koreguojami atsižvelgiant į įvykusius pokyčius ir naujus iššūkius. Tačiau siūlomų modelių autoriai skirtingai suvokia net būsimos politikos paskirtį (žr. 1 pav.). Pavyzdžiui, Zahrnt (2009), Boussard (2010)

siūlo eliminuoti kaimo gyventojus iš 2014–2020 m. BŽŪP, Terwan et al. (2008) palieka teisę reaguoti į šios tikslinės grupės poreikius per prisitaikymo politiką, tačiau vis dėlto siūlomas modelis turi stiprią orientaciją į kitų grupių poreikius. Tokį požiūrį pateisina politikos pavadinimas bei ES programos, kurios sprendžia analogiškas problemas.

Kiti autoriai konstatuoja, kad ūkininkų vaidmuo, kuriant pridėtinę vertę kaime, mažėja, todėl ypatingai svarbi naujo laikotarpio BŽŪP kryptis – orientacija į kaimo plėtros problemų sprendimą. Atskiri autoriai

net siūlo pakeisti politikos pavadinimą, siekiant atskleisti naujo raidos etapo turinį (pvz., Elekes et al. (2009), ARC (2010)).



1 pav. 2014–2020 m. BŽŪP modelių orientacija į tikslines grupes  
Šaltinis: sudarė autorė, remdamasi teorinių šaltinių analize.

Principiniai autorių siūlomi reformos turinio skirtumai pastebimi lyginant naujo laikotarpio politikos orientaciją į atskiras tikslines grupes (žr. 1 pav.). BŽŪP modelių lyginamoji analizė leidžia teigti, kad opiausia problema vis dėlto yra dabartinės politikos nesugebėjimas įgyvendinti aplinkosauginių tikslų, todėl visi siūlomi modeliai padengia šį aspektą bei skiria didžiausią dėmesį jam detalizuoti savo modeliuose.

Kitas siūlomų modelių kertinis akmuo yra būsimos BŽŪP finansavimo principai ir lėšų paskirstymas tikslams įgyvendinti. Ši problema yra sprendžiama skirtingais aspektais: teikiami pasiūlymai iš esmės reformuoti dabartinę fondų struktūrą (pvz., ARC (2010); Jambor, Harvey (2010)); siūloma susieti finansavimą su sprendžiamų problemų mastu (pvz., Terwan et al. (2008), Zahrt (2009) išskiria Europos ir nacionalinio

lygio problemas; Elekes et al. (2010) – Europos, nacionalines, regionines problemas); sumažinti biudžetą atsisakant neveiksmingų politikos priemonių (pvz., Zahrt 2009).

### 2014–2020 m. Bendroji žemės ūkio politika: ES politikų požiūris

2010 m. lapkričio 18 d. Briuselyje paskelbtas Europos Komisijos komunikatas „BŽŪP artėjant 2020 m. Su apsirūpinimo maistu, gamtos ištekliais ir teritorine pusiausvyra susijusių būsimų uždavinių sprendimas“ (COM(2010)672/5). Komunikate siūlomi trys alternatyvūs 2014–2020 m. BŽŪP scenarijai, kurie labiau primena bendras gaires (žr. 3 lent.), o atskiriems scenarijams įgyvendinti gali būti pasitelktos straipsnyje pateiktos mokslininkų idėjos.

3 lentelė

### Europos Komisijos komunikato (COM(2010)672/5) scenarijai

<b>1 scenarijus. Sprendžiamos aktualiausios BŽŪP problemos, nekeičiant turimos struktūros</b>			
<i>I ramstis</i>	<i>TI:</i> teisingesnis skirstymas valstybėms narėms (nekeičiant esamos TI sistemos). <i>RRP:</i> racionalizavimas ir supaprastinimas, rizikos valdymo priemonių stiprinimas.	<i>II ramstis</i>	Priemonės pakoreguojamos atsižvelgiant į naujuosius iššūkius.
<b>2 scenarijus. Sprendžiamos aktualiausios problemos, išsaugant BŽŪP struktūrą, tačiau numatyti esminiai pokyčiai</b>			
<i>I ramstis</i>	<i>TI:</i> teisingesnis paskirstymas valstybėms narėms ir esminiai išmokų modelių pakeitimai. <i>RRP:</i> taikomų priemonių gerinimas ir supaprastinimas.	<i>II ramstis</i>	Priemonių koregavimas ir papildymas, atsižvelgiant į ES prioritetus. Rizikos valdymo priemonių tobulinimas ir fakultatyvios PPO „žaliosios dėžės“ kriterijus atitinkančios pajamų stabilizavimo priemonės taikymas. Valstybėms narėms skirtų lėšų perskirstymas pagal objektyvius kriterijus.
<b>3 scenarijus. Radikali BŽŪP reforma</b>			
<i>I ramstis</i>	<i>TI:</i> palaipsniui panaikinimas arba pakeitimas į riboto dydžio išmokas už aplinkos viešąsias gėrybes ir papildomas išmokas, susijusias su specifinėmis gamtinėmis kliūtimis. <i>RRP:</i> panaikinimas (paliekant teisę įjungti tik įvykus didelei krizei).	<i>II ramstis</i>	Priemonių orientacija į klimato kaitos ir aplinkos aspektus.

Šaltinis: adaptuota iš „European Commission“ (2010).

Reaguojant į Europos Komisijos komunikatą (COM(2010)672/5), ES šalis 2011 m. sausio mėn. pateikė oficialią poziciją dėl BŽŪP ateities po 2013 m. Dokumentai apima skirtingus BŽŪP tobulinimo aspektus, todėl juos sunku palyginti remiantis vienodais kriterijais. „Horizontalių žemės ūkio klausimų“ darbo grupės medžiagos (2011) turinio analizė leidžia teigti, kad didžioji dauguma šalių narių (ir Lietuva) pasisako už dabartinės BŽŪP dviejų ramsčių struktūros išsaugojimą, tačiau tik Rumunija, Bulgarija, Lenkija ir Estija aiškiai rodo prioritetą antram scenarijui (Lietuvos..., 2011).

Remiantis problemai skirtu dėmesiu galima teigti, kad opiausia problema yra tiesioginės išmokos. ES narės pripažįsta, kad dabartinė išmokų paskirstymo schema yra netinkama. Tačiau Italija, Slovėnija, Portugalija, Vokietija, Kipras, Jungtinė Karalystė ir Liuksemburgas pasisako prieš tiesioginių išmokų suvienodinimą visoms ES narėms, motyvuojant tuo, kad toks paskirstymas neatitiks objektyvių kriterijų (t. y. atmetamas 1 scenarijus) (Lietuvos... 2011). Didžioji dauguma šalių siūlo suteikti daugiau lankstumo pasirenkant kriterijus ir paskirstant tiesiogines išmokas šalyje.

Europos Komisijos antrame scenarijuje siūloma „žalinti“ tiesiogines išmokas, tačiau nepateikta jokių konkrečių pasiūlymų kaip tai galėtų būti įgyvendinama praktikoje. Atlikta 2014–2020 m. BŽŪP modelių analizė rodo, kad „žalinimas“ gali būti pasiektas kilnojant dalį II ramsčio priemonių į I ramstį (pvz., Bureau, Mahé, 2008; Elekes et al., 2009) idėjų taikymas), todėl neišvengiamai susiduriama su I ir II ramsčio priemonių painiava bei atskirų priemonių dubliavimu (šios problemos aktualumą pažymėjo daug ES narių). Atskiros šalys pasisako už tai, kad „žalinimo“ komponentas puikiai veikia ir dabartiniame II ramstyje bei per kompleksinės paramos reikalavimus, todėl nėra poreikio dirbtinai didinti administracinės naštos.

Didžioji dauguma ES šalių narių sutinka su komunikato (COM(2010)672/5) pasiūlymu dėl rinkos reguliavimo priemonių tobulinimo, jų veiksmingumo ir lankstumo didinimo. Teikiami pasiūlymai dėl atskirų priemonių peržiūrėjimo ir naujų sprendimų paieškos. Nauja rinkos reguliavimo priemonių sistema, daugumos ES valstybių narių nuomone, turėtų veikti kaip patikimas rinkos saugumą užtikrinantis tinklas.

ES šalių narių pozicijų analizė parodė, kad II ramsčio tikslai išlieka aktualūs naujo laikotarpio BŽŪP. Lieka aktuali lėšų paskirstymo kriterijų ir principų parinkimo problema. Palankiai vertinama ir 4 ašių struktūra, tačiau siūloma peržiūrėti taikomas priemones. Akcentuojamas poreikis aiškiai atskirti I ir II ramsčio priemones ir eliminuoti tikslų dubliavimą. Daug valstybių narių norėtų turėti didesnę lankstumą, pasirenkant konkrečias politikos priemones šalies kaimo plėtros strategijai vykdyti.

## Išvados

Atlikta 2007–2013 m. BŽŪP problematikos analizė bei mokslininkų ir politikų reakcija į siūlomus komunikato scenarijus leidžia teigti, kad naujo laikotarpio politika privalo reaguoti į I ramsčio problemas, kurios nesudaro galimybės remtis darnaus žemės ūkio vystymosi principų taikymu ir nevienareikšmiškai veikia žemės ūkių konkurencingumą. Atliktas tyrimas nustatė, kad tiesioginių išmokų paskirstymo tarp ES narių ir mokėjimo šalyje principai yra neveiksmingi siekiant užsibrėžtų tikslų ir turi būti keičiami po 2013 m., todėl labai tikėtina, kad Europos Komisijos pasiūlytas 1 scenarijus bus atmetas.

2014–2020 m. siūlomų modelių lyginamoji analizė parodė, kad BŽŪP struktūrai tobulinti gali būti pasirinktos labai skirtingos alternatyvos: nuo dabartinės struktūros priemonių taikymo viename ramstyje iki trijų sudedamųjų dalių arba penkių paramos schemų struktūros. Atlikta analizė sudarė galimybę išskirti keturias tikslines grupes į kurias gali būti orientuotos siūlomos politikos priemonės po 2013 m.: aplinkosauga, vartotojai, ūkininkai ir kaimo gyventojai. Modelių turinio analizė parodė, kad net keli autoriai siūlo atsakyti kaimo problematikos BŽŪP po 2013 m., tačiau visi politikų svarstomi scenarijai išskiria dabartinio II ramsčio tikslus kaip ypatingai svarbius, todėl galima teigti, kad BŽŪP plėtros kryptis, eliminuojanti kaimo poreikius, yra negyvybinga.

2014–2020 m. modelių ir įgyvendinamos BŽŪP problematikos analizė leidžia teigti, kad radikali reformos (3 scenarijus) įgyvendinimas irgi yra mažai tikėtinas. Stipri atskirų šalių ūkininkų priklausomybė nuo tiesioginių išmokų yra akivaizdi problema, kurią suvokia ir dabartinį I ramstį kritikuojantys mokslininkai. Dėl šios priežasties atskirų modelių autorių pasiūlymai panaikinti neveiksmingas priemones dažnai akomponuojami pereinamojo laikotarpio siūlymu, kuris padėtų ūkininkams prisitaikyti prie pokyčių.

## Literatūra

1. ARC. (2010). *A Communication from Civil Society to the European Union Institutions on the Future Agricultural and Rural Policy*. Available from Internet: <<http://www.arc2020.eu/front/wp-content/uploads/2010/12/ARC-Communication-EN.pdf>>.
2. Ališauskas, K., Jankauskienė, A., Klovienė, J. (2009). Bendruomenių dalyvavimas kaimo plėtroje. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3 (16), p. 30–37.
3. Atkočiūnienė, V. (2008). Kaimo vietovės pokyčių valdymas pagal principą „iš apačios į viršų“. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2 (11), p. 50–62.
4. BirdLife International. (2010). *New Challenges, New CAP. BirdLife International's Vision for the Future of the EU Common Agricultural Policy*. Available from In-



- tneret:<[http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/ng/20080409\\_NG\\_11\\_contrib\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/ng/20080409_NG_11_contrib_2_en.pdf)>.
5. Boussard, J.-M., et al. (2010). *Proposal for a New European Agriculture and Food Policy that Meets the Challenges of this Century*. Available from Internet: <<http://www2.dijon.inra.fr/esr/pagesperso/trouve/For%20a%20new%20European%20agriculture%20and%20food%20policy.pdf>>.
  6. Bureau, J.-C., Mahé, L.-P. (2008). *CAP Reform beyond 2013: an Idea for a Longer View*. Available from Internet:<[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etude64-CAP-Propositions-EN\\_01.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etude64-CAP-Propositions-EN_01.pdf)>.
  7. Dapkutė, V., Volkov, A. (2010). Tiesioginių išmokų lygio Europos Sąjungos mastu suvienodinimo prielaidos, modeliai ir jų taikymo poveikio vertinimas. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 22 (3), p. 33–40.
  8. ECORYS Nederland BV et al. (2008). *A Study on EU Spending*. Final Report. Rotterdam: ECORYS Nederland BV.
  9. Elekes, A., et al. (2009). A Vision of the Future of the Common Agricultural Policy. *Studies in Agricultural Economics*, 111, p. 23–42.
  10. Europos Komisija. (2010). *Europos Sąjungos 2010 finansinių metų bendrasis biudžetas. Skaičiai*. Prieiga per internetą: <<http://europa.eu>>.
  11. European Commission. (2011). The Future of Rural Development Policy. *Agricultural Policy Perspectives Briefs*, 4, p. 1–7.
  12. European Commission. (2010). *The CAP towards 2020: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future* (COM(2010) 672 final). Brussels: European Commission.
  13. Jambor, A. (2011). *Rural Development in the CAP post 2013*. Note. Brussels: European Parliament.
  14. Jambor, A., Harvey, D. (2010). CAP Reform Options: a Challenge for Analysis & Synthesis. *Centre for Rural Economy Discussion Paper Series*, 28, p. 1–25.
  15. Jasaitis, J. (2011). Antropologiniai atokesnių ir neurbanizuotų vietovių raidos strateginio valdymo aspektai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3 (19), p. 12–22.
  16. Lazányi, J. (2010). *Agricultural Policy and Rural Development*. Reviews. Budapest: Agroinform Publishing House (p. 105–112).
  17. Lietuvos žemės ūkio ministerija. (2011). *Darbo grupės „Lietuvos Respublikos pozicija dėl BŽŪP ateities“ medžiaga*. Vilnius: Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija.
  18. Matthews, A. (2010). *How Might the EU's Common Agricultural Policy Affect Trade and Development after 2013? An Analysis of the European Commission's November 2010 Communication*. Issue Paper No. 29. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development.
  19. Melnikienė, R., Vidickienė, D. (2010). Visuomenės lūkesčiai dėl Lietuvos kaimo politikos krypčių. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3 (19), p. 23–33.
  20. Pierangeli, F., et al. (2008). Multifunctional Agriculture: an Analysis of Country Specialisation and Regional Differentiation. *12th Congress of the European Association of Agricultural Economics, Ghent, Belgium, August 26–29*, p. 1–6.
  21. Soares, F. B. (2009). European Union Direct Payments to Farmers Revisited. *ICER Working Paper* 16/2009, p. 1–14.
  22. Sotte, F. (2011). The CAP and the EU Budget. Do the Ex-ante Data Tell the True? *122nd EAAE Seminar "Evidence-Based Agricultural And Rural Policy Making: Methodological And Empirical Challenges of Policy Evaluation"*, Ancona, February 17–18, p. 1–19.
  23. Stonkutė, E. (2009). Mapping the Further Development of Income Support Policy in the EU. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 17 (2), p. 105–113.
  24. Tangermann, S. (2011). *Direct Payments in the CAP Post 2013*. Note. Brussels: European Parliament.
  25. Terwan, P., et al. (2008). *After the Common Agricultural Policy: towards an EU Policy for Sustainable Food and Rural Environment?* Discussion Paper, p. 1–18.
  26. Trakelis, D. (2007). Europos Sąjungos Bendrosios žemės ūkio politikos raidos perspektyvos ir Lietuvos interesai. *Politologija*, 4 (48), p. 87–113.
  27. Vazonis, V., Vazonis, B. (2011). Bendrosios žemės ūkio politikos perspektyvos: link darnaus vystymosi. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 1 (25), p. 231–237.
  28. Vidickienė, D. (2010). Perėjimo prie naujosios kaimo politikos paradigmos kliūtys Lietuvoje. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3 (19), p. 137–146.
  29. Zahrnt, V. (2009). Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform. *ECIPE Working Paper*, 08/2009, p. 1–37.
  30. Zahrnt, V. (2010). *Financing the Common Agricultural Policy: Which Member States Pay for the Waste of Public Money?* Brussels: European Centre for International Political Economy.
  31. Zahrnt, V. (2011). A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics. *ECIPE Working Paper*, 03/2011, p. 1–30.



## Common Agricultural Policy towards 2020: Evolution or Revolution?

### Summary

Common Agricultural Policy emerged as an attempt to secure important aspects of the economic recovery of post-war Europe. Over time Common Agricultural Policy substantially evolved; however, today this policy absorbs a significant part of the European Union's budget and attracts attention of policymakers, scientists, taxpayers and farmers due to inefficiency of policy tools. The current situation shows that there is a strong demand for improving the results of Common Agricultural Policy, which could be achieved by selecting the proper structure and tools for the Common Agricultural Policy post 2013.

The paper is aiming at identifying the likely development directions of the Common Agricultural Policy structure and tools, which are based on the analysis of 2007–2013 Common Agricultural Policy problems, proposed Common Agricultural Policy towards 2020 models, and the position of the EU members towards the future of Common Agricultural Policy.

Though the Common Agricultural Policy future is an urgent topic for politicians and scientists around the world as the efficiency of this policy makes an impact on the world's economy, the vast majority of contributions to the scientific research in this area has the origin in the European Union. However, there is a lack of research generalizing the accumulated experience and proposals concerning the future of Common Agricultural Policy. The paper provides a contribution to this area. The research is carried out by applying methods of scientific literature and documentation analysis, comparative analysis, content analysis, generalization, and synthesis.

The paper provides the description of the current two-pillar structure of Common Agricultural Policy and the main problems with the policy implementation. The scientific literature analysis identifies the first pillar as the most problematic area of Common Agricultural Policy (particularly the future of direct payments as a policy tool). The implemented analysis stresses the importance of the second pillar goals for Common Agricultural Policy post 2013 and confirms the suitability of the current four-axis structure after revision of tools.

The comparative analysis covers Common Agricultural Policy towards 2020 models proposed by J. C. Bureau, L. P. Mahé (2008), P. Terwan et al. (2008), A. Elekes et al. (2009), V. Zahrnt (2009), ARC (2010), Birdlife International et al. (2010), A. Jambour, D. Harvey (2010), J. M. Bousard et al. (2010). It should be noted that models propose different ways for resolving the current issues and even radical changes in the Common Agricultural Policy structure and content post 2013.

Think tank opinions are supplemented by the analysis of political situation, e. g. the main scenarios of Common Agricultural Policy development post 2013 proposed by the European Commission in Communication "The CAP towards 2020: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future" (COM(2010)672/5). It should be noted that the proposed scenarios reflect only general guidelines for Common Agricultural Policy towards 2020 and the comparative analysis of models proposed by different authors gives understanding of a wide range of alternatives that could be chosen to implement the aforementioned scenarios. The concluding stage of the research is the analysis of the most important trends of how the European Union member states react towards this document.

Summarizing the said it should be noted that the goals of Common Agricultural Policy post 2013 should be revised in accordance with new challenges. The analysis of Common Agricultural Policy situation, the comparative analysis of proposed models and the attitudes of the European Union members towards the European Commission's Communication allow stating that the most significant problem is the first pillar of Common Agricultural Policy, particularly direct payments. Attention of scientists and politics is directed to the first pillar problems and this fact lets us presume that the implementation of the first scenario of the Communication of the European Commission is impossible due to strong criticism of direct payments distribution principles and their impact on the European Union agriculture and economy.

The analysis of models of Common Agricultural Policy towards 2020 identifies opposite Common Agricultural Policy visions (from one-pillar to three-pillar or five support schemes structure) and underlines the importance of environmental problems for the future of Common Agricultural Policy. The carried out research on political situation shows that the Common Agricultural Policy development direction which eliminates rural problems (proposed in some models) is not vital.

However, the analysis of political situation allows stating that the chances that the Common Agricultural Policy will uphold the current two-pillar structure and select implementation of the second scenario of Communication are high. The high level of farmers' dependence on direct payments and a historical "path dependence" of Common Agricultural Policy let us state that a radical reform and implementation of changes proposed in the third scenario of the European Commission's Communication are less possible.

**Keywords:** Common Agricultural Policy (CAP), reform, agriculture, village, rural development.

Straipsnis recenzuotas.

Straipsnis gautas 2011 m. rugsėjo mėn., straipsnis priimtas 2011 m. lapkričio mėn.

The article has been reviewed.

Received in September 2011; accepted in November 2011.