

Jonas Čičinskas*

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

2007–2013 m. finansinė perspektyva: paskutinis senojo modelio variantas

Europos Sąjungos (ES) strateginės raidos klausimai dar retai atsiduria Lietuvos politiniame diskurse. Tai, be abejo, laikinas reiškinys. Mūsų tiesioginis, fizinis dalyvavimas Europos integracijos ir konsolidacijos procesuose neišvengiamai reikalauja ir didesnio aktyvumo svarstant strateginius tų procesų klausimus. Integracijai būtinų procesų finansavimas – vienas iš jų. Straipsnis skirtas beveik pusantrų metų trukusioms diskusijoms dėl naujam septynerių metų laikotarpiui numatytos ES biudžetinės sąrangos, vadinamosios 2007–2013 m. finansinės perspektyvos (FP). Straipsnio pradžioje apibūdinami keli svarbiausi specifiniai ES biudžeto formavimo ir struktūros bruožai. Pagrindinis dėmesys skiriamas 2004–2006 m. laikotarpiu vykusioms diskusijoms ir deryboms dėl naujosios FP. Kaip pagrindinis finansinis Bendrijos dokumentas, naujoji FP išprovokavo ES šalių narių nacionalinių interesų griežtesnį apibrėžimą, iškėlė aikštėn jų skirtumus, privertė šalis nares konkretizuoti jų reikalavimus biudžeto mastui bei struktūrai ir dar kartą pastūmėjo spręsti nesutarimus kompromiso paieškomis.

1. ES biudžeto ypatybės

Europos Sąjungos (ES) daugiamečių biudžetinės sąrangos („finansinės perspektyvos“, FP) svarstymas jau vien dėl savo retumo – kas septyneri metai – įgauna svarią politinę ir idėjinę reikšmę. Yra ir kitų progų susitelkti refleksijai, skirti daugiau dėmesio besikaupiančioms problemoms aptarti, suintensyvinti diskusiją strateginiais ES raidos klausimais. Tačiau reta proga skatina arba verčia baigti diskusiją iki galo, pasakant „taip“ arba „ne“. Pritarimas vienam iš biudžeto variantų (pasakymas „ne“ alternatyvoms) teikia aiškia „rezoliuciją“ septynerių metų ateičiai, apibrėžtu finansavimu nustatydamas santykiškai nedidelius išteklių limitus neplėtotinoms, valstybių narių nuomone, veikloms ir jų santykinį gausumą remtinoms veiklos sritims. Septynmetė ES biudžeto sąranga nemažai pasako apie tai, kokia yra ES šalių narių, ir pirmiausia didžiųjų narių, nuostata dėl tolesnės ES integracijos bei jos kryptių – netgi jei politinė retorika prieš susitarant dėl perspektyvos ir po to dekoruos visą diskusiją visai kitokiomis formuluotėmis ir akcentais.

Ta ES biudžeto „atspindėtos šviesos“ savybė bus juolab ryški, jei atsižvelgsime į dvi jo ypatybes, apibrėžtas EB steigimo sutartyje.

Pirma, biudžetas kiekvienais metais turi būti subalansuotas ir, antra,

* Prof., habil. dr. Jonas Čičinskas – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto Europos studijų katedros vedėjas. Adresas: Vokiečių 10, 01130 Vilnius, tel.: 8-5-2514142, e-paštas: jonas.cicinskas@tspmi.vu.lt

visas jis turi būti finansuojamas nuosavomis lėšomis. Kitaip tariant, biudžete numatytų tikslų finansavimas negali būti vykdomas, prireikus, skolintomis lėšomis, o susidaręs lėšų perteklius perkeliamas į kitus metus, atitinkamai sumažinant valstybių narių įmokas tais metais.

Tai reiškia, kad ES biudžetas negali būti naudojamas kaip savarankiškas aktyvios makroekonominės politikos įrankis, pulsuojančiu ritmu angažuojamas ekonomikoje vardan pastarosios cikliškumo švelninimo („vėsinimo“ kaistant ir „pakurstymo“ vėstant)¹. Jo funkcija, kai jis jau sudarytas, visiškai pasyvi – faktiškai surinkti numatytas lėšas ir nukreipti jas į apibrėžtas ūkinės ar kitokios veiklos sritis. Kitaip tariant, Bendrijos mastu jis atlieka tik nedidelę perskirstomąją funkciją ir atitinkamai daro įtaką produktyviųjų išteklių alokacijai šalyse narėse.

Pažymėtina ir tai, kad, nebūdamas anticiklinis, ES biudžetas nėra ir prociklinis. Jis būtų toks, jei būtų iš naujo sudaromas kasmet, orientuotųsi į procentinę BVP dalį (t. y. priklausytų nuo ankstesnių metų BVP) ir, kaip ir dabar, būtų subalansuotas. Biudžetas daromas septyneriems metams ir tai jį išgelbsti nuo veikimo procikliškai, bent iš dalies. Dar daugiau, dėl to orientavimo į ilgesnį laikotarpį jis yra iš dalies ir anticiklinis, pirmiausia šalims, kurios yra santykiškai didelės recipientės; pavyzdžiui, Lietuva (ir kitos naujokės) iš ES biudžeto gauna (gaus) daugiau nei 3 % savojo BVP ir tai juntamai lygins ūkinio aktyvumo raidą, bus Lietuvos ūkio stabilizavimo veiksnys. Beje, šalims donorėms toks tolygus įmokų ir išmokų suplanavimas, priešingai, gali būti prociklinis, nes vėstant ekonomikai „atimamų“ lėšų kiekio nesumažina, o kaistant – nepadidina.

Nors ES biudžetas sudaromas iš vadinamųjų „nuosavų išteklių“², faktiškai tik bendrojo išorės muitų tarifo bei importuojamos žemės ūkio produkcijos rinkliavos yra Bendrijos ištekliai: jie egzistuoja dėl Bendrijos įgyvendinamos bendros užsienio prekybos politikos. Tuo tarpu pridėtinės vertės mokesčių pajamų įmokos bei įmokos, apskaičiuojamos kaip šalies narės BNP dalis, yra tų šalių bendru sutarimu apibrėžti išsipareigojimai, savotiška periodiškai aptariamų „nario įmokų“ forma. Dar svarbiau tai, kad dėl išorės

¹ Tokios išvados kategoriškumą švelnina pastangos koordinuoti šalių narių biudžetinę politiką Stabilumo ir augimo pakto priemonėmis, tarp jų – išsipareigojimu (Ekonominės ir pinigų sąjungos narėms palydimu sankcijomis) laikytis tik nedaug, iki 3 % BVP, nuo pusiausvyros nukrypstančio nacionalinio biudžeto sudarymo principo.

² Vadinamuosius tradicinius nuosavus išteklius sudaro muitų įplaukos, importuojamos žemės ūkio produkcijos rinkliavos bei cukraus rinkliava; kiti du nuosavi ištekliai – tai ištekliai, grindžiamas pridėtinės vertės mokesčiu, ir ištekliai, grindžiamas bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis (BNP) ir apskaičiuojamas likutiniu principu, – kaip toks kiekis, kokio reikia padengti visas numatytas ES biudžeto išlaidas, likusias neap rūpintomis finansavimu kitais nuosavais iškliais. Bendra biudžeto išlaidų apimtis negali būti didesnė kaip 1,24 % bendrųjų nacionalinių pajamų (BNP) (žr.: Overview of the own resources system, http://europe.eu.int/comm/budget/financing/index_en.htm). Anksčiau biudžeto išlaidų maksimumas buvo apibrėžtas kaip bendrojo vidaus produkto (BVP) dalis – 1,27 % BVP. ES Tarybos, Euratomo sprendimu 2000/597/EC, Euratom BNP reiškia atitinkamų metų bendrąjį nacionalinį produktą. 2001 m. gruodžio 28 d. komunikatu Komisija informavo, kad pereinant nuo BVP prie BNP atlikta nuosavų išteklių maksimalios ribos techninė korekcija: sudarydama 1,27 % BVP ji perskaičiuota į 1,24 % BNP. Sumažėjimas yra todėl, kad ES iš esmės (išvedant saldo) yra kapitalą išvežantis vienetas, todėl jos BNP yra didesnis nei jos BVP (prisideda grynosios kapitalo pajamos, repatrijuojamos iš kitų šalių) ir, atitinkamai, nustatytų nuosavų išteklių dalis tampa mažesnė.

prekybos liberalizavimo tos dvi „nuosavų išteklių“ formos sudaro vis mažėjančią biudžeto dalį³. Todėl klausimas apie tikrai nuosavus biudžeto išteklius integraciją gilinančioje (siekiančioje gilinti) Bendrijoje keliamas vis aštriau. Europos Komisija dar 1997 m., svarstydamą naujos 2000–2006 m. finansinės perspektyvos projektą, pažymėjo, kad „tikrasis [biudžeto išteklių – J.Č.] modifikavimas būtų padarytas tik pereinant prie padėties, kai visas Bendrijos biudžetas būtų finansuojamas autonomiškais fiskaliniais ištekliais“⁴.

Tas tikrų nuosavų, t. y. autonomiškų, tiesiogiai iš ūkinės veiklos į Bendrijos biudžetą patenkančių, finansinių išteklių santykinis mažėjimas taip pat daro biudžetą pasyvesnį, daugiau orientuotą į perskirstymo funkciją.

Tačiau Komisijos siūlymai išplėsti autentiškai nuosavų išteklių ratą sulaukia aktyvaus pasipriešinimo. Todėl ieškoma kitų būdų siekti to paties tikslo – gilinti ES šalių narių nacionalinių ūkių integraciją, stiprinti jų ciklą sinchroniškumą. Tie kiti būdai – tai ekonominės politikos koordinavimas ir atskirų jos elementų stipresnis derinimas.

Be to, ES biudžeto reikšmė kartais pervertinama: didžiulė jo galia darant įtaką gamybai ir pajamoms ES šalių narių žemės ūkyje nepagrįstai pratęsiama į kitas ekonomikos ir socialinio gyvenimo sritis, nors ten biudžetas gali padaryti tik vos teįuntamą poveikį. Lemia jo santykinis dydis – ES biudžetas negali viršyti 1,27 % bendro šalių narių BVP (1,24 % BNP). Praktiškai šios „lubos“ niekada nepasiekiamos (pavyzdžiui, 2005 m. buvo išmokėta 0,97 % BNP). Palyginimui pasakysime, kad beveik kiekvienos išsivysčiusios šalies biudžetas viršija 40, o kartais ir 50 % jos BNP⁵.

Kodėl apskritai reikalingas dalies lėšų centralizavimas federacinėse (įskaitant kvazi-federacines) struktūrose? Kaip teigia fiskalinio federalizmo teorija, lėšų (ir išlaidų) sutelkimo centrinės (federacinės) vyriausybės lygyje optimalumo kriterijus yra viešųjų gėrybių, teikiamų mokesčių mokėtojams, rūšies ir kiekio adekvatiškumas tų, kurie moka mokesčius, reikmėms ir preferencijoms.

Konkrečiau kalbant, biudžeto pajamų ir išlaidų centralizavimas gali būti grindžiamas tokiais argumentais:

- masto, arba aprėpties, ekonomija, teikiant viešąsias gėrybes ar paslaugas: tokiu atveju kiekvienas gėrybės (paslaugos) vienetas yra pigesnis, reikalauja mažiau sąnaudų;
- centralizavimas daro bendresnę ir išskaido riziką, kuri egzistuoja dėl tokių paslaugų paklausos ciklo asimetrijos;
- viešosios gėrybės – tai neatskiriamumu pasižymintys produktai, jas teikiant decentralizuotai pasiūla bus nepatenkinama;

³ 2004 m. BNP įmoka sudarė 73,4 % visų ES biudžeto įplaukų, įmoka iš PVM pajamų – 14,1 % (European Commission, MEMO/04/30. Brussels, 10 February 2004).

⁴ European Commission, Agenda 2000. For a stronger and wider Union, Bulletin of the European Union. Supplement 5/97. Luxembourg, 1997, p. 67. Vėliau EK bandė kelti klausimą apie nuosavų išteklių specialaus mokesčio už naudojamąsi energijos išteklius („energijos mokesčio“) formą. Nuo 2014 m. įvesti Europos mokesčių, kaip nepriklausomą tiesioginį ES biudžeto pajamų šaltinį, EK pasiūlė ir dabar, teikdama naujos FP projektą (žr. „Thatcher’s rebate haunts EU’s 2007-2013 budget plans“, www.euractiv.com, 15 07 2004).

⁵ 2004 m. OECD šalyse valdžios sektoriaus išlaidų vidurkis buvo 40,8 %, tame skaičiuje Švedijoje – 57,1 %, Danijoje – 56,3 %, Suomijoje – 50,7 % (European Policy Centre. „Growth and Jobs“. September 2005, p. 41).

- decentralizuotas viešųjų gėrybių teikimas gali pasireikšti neigiamomis (arba teigiamomis) išorės pasekmėmis kitoms „federacijos“ administracinėms teritorijoms;
- išvengiama dubliavimo;
- padidinama derybinė galia⁶.

Ekonominė integracija pirmiausia yra ekonominės veiklos liberalizavimas tarptautiniu mastu regiono ribose. Ji pakelia visų jos dalyvių ekonominių efektyvumą ir gerovę. Laikoma, kad kiekvienas ES gyventojas ekonominės integracijos dėka gauna 10% pajamų daugiau nei gautų nesant ES⁷. Todėl pats klausimas apie įnašų racionalumą, siekiant palaikyti ir plėsti (gilinti) ekonominę integraciją, net nekyla. Jei ES nevykdytų jokios pajamų perskirstymo Bendrijos mastu politikos ir šalių narių įmokos į jos biudžetą apsiribotų vien sumomis, reikalingomis ES administravimui finansuoti, nauda iš tokios sąjungos būtų visiškai akivaizdi ir niekas nekvestionuotų nei tokių įmokų būtinumo, nei jų dydžio. Padėtis keičiasi, kai įmokų „perviršinė“ dalis visa gražinama bendrijos nariams.

ES biudžetas yra didesnis nei vien reikalingas administracijai išlaikyti. Nevykdydamas aktyvios ūkio stabilizavimo politikos biudžeto perviršinio arba deficitinio finansavimo būdu, Bendrijos biudžetas daro poveikį ekonomikai savo alokaciniais veiksmais keliuose parinktuose sektoriuose bei netiesiogiai – tolygiai išdėstytais perskirstymo veiksmais. Tik 5–6% jo lėšų naudojama ES institucijų veiklai finansuoti, visa kita grįžta į šalis nares; bet jau kitais adresais ir siaurai apibrėžtomis veiklos sritims.

Tas santykiškai pasyvios, perskirstomosios ES biudžeto funkcijos dominavimas galop pasisuko savo šešeline puse – jis išugdė grynai mainikaujanti, „teisėtos gražos“ požiūrį į jo sudarymą ir paskirstymą, susilpnino jo pradinę paskirtį ir prasmę⁸. Be to, biudžeto struktūra paseno, deaktualizavosi, dėl to didėjantis nepasitenkinimas ja taip pat stiprina pozicijų diferencijavimąsi. Jis tapo rimtų ginčų objektu, skatinančiu užkulisinę frakcinę veiklą ir slopinančiu jo prigimtyje glūdinčią solidarumo idėją. „Joks balsas negina bendrojo ES intereso“, – pastebėjo D. Gros ir S. Mikosi. „Kiekvienai atskirai ES šaliai nauda, gaunama ginant visą ES apimančią tikslą, yra ignoruotina maža palyginus su nauda, kurią ji gali gauti iš pokyčių biudžete, galbūt teikiančių mažesnę bendrąją efektyvumą, bet daugiau pinigų tos šalies piliečiams ar regioninei valdžiai“⁹.

⁶ Iain Begg, *Funding the European Union. A Federal Trust Report on the European Union's Budget*. London, March 2005, p. 19.

⁷ Gelauff G., Stolwijk H., Veenendaal P., „Europe's financial perspectives in perspective“, European Network of Economic Policy Research Institutes, *Working Paper*, no. 46, April 2006, p. 3.

⁸ Mainikavimosi požiūrio išsivyravimas ES biudžeto formavime nustelbė tikrąją pajamų perskirstymo Bendrijos mastu prasmę – padėti pakelti atsiliekančių ES šalių (partnerių) ekonominį potencialą ir neleisti rasti lenktyniavimui „žemyn“ socialinės apsaugos srityje (žr. Conolly S., Munro A., *Economics of the Public Sector*, Prentice Hall Europe, 1999, p. 498).

⁹ Gros D. and Mikosi S., „A better budget for the European Union: more value for money, more money for value“, CEPS Policy Brief, No. 66, Brussels, 2005.

2. 2007–2013 m. biudžeto sąranga: kelias į susitarimą

Prie perspektyvinio finansinio ES įmokų ir išlaidų planavimo buvo pereita po to, kai 9-ajame dešimtmetyje valstybėms narėms tapo sunku susitarti dėl kasmetinio išlaidų ir jų finansavimo plano. Ėmus įgyvendinti Bendros rinkos programą prireikė ilgalaikės, iš anksto žinomos biudžetinės (įmokų ir išmokų) perspektyvos. Pirmoji tokia finansinė perspektyva (I Delorso paketas) ir buvo sudaryta tos programos realizavimo laikotarpiui – 1988–1992 m. Kiti finansinės sąrangos planai jau buvo sudaromi 7 metams: vadinamasis II Delorso paketas, iš esmės pajungtas Maastrichto sutartyje apibrėžtiems tikslams finansuoti (1993–1999 m.), ir „Darbotvarkė 2000“ (2000–2006 m.), orientuota į būsimą ES plėtrą.

Projektą naujai finansinei perspektyvai Europos Komisija pateikė taip pat 7 metų laikotarpiui, nors buvo paskelbusi, jog 5 metų laikotarpis, sutampantis su Europos Parlamento (EP) bei Europos komisijos kadencija, yra patogesnis. EP, svarstydamas FP gaires, taip pat pasisakė už 5 metų laiko horizontą¹⁰. Priežastis ta, kad vienas esminis (pagal lyginamąjį svorį – didžiausias) biudžeto išlaidų straipsnis jau buvo nulemtas Vokietijos ir Prancūzijos susitarimu (2002 m. spalį) nemažinti (bet ir nedidinti, ES plečiantis – išaldyti jas maždaug ties 45 mlrd. eurų riba) pagal BŽŪP žemės ūkiui skiriamų Bendrijos lėšų kiekio (absoliučia išraiška) iki pat 2013 m.¹¹ Visuotinai pripažįstama, kad Vokietija sutiko su tokiu Prancūzijos reikalavimu mainais už šios pažadą nesipriešinti ES plėtrai į Rytus, – tai tuo metu buvo svarbiausias Vokietijos geopolitinis siekis. 2003 m. gruodį Kopenhagos EVT metu šalys narės sutarė, kad prie BŽŪP reformos klausimo grįš tik 2013 m.

J. Chiraco ir G. Schröderio susitarimas dėl žemės ūkio sektoriui skiriamų finansų tapo signalu šalių narių iniciatyvoms, ruošiantis formuoti naują septynerių metų biudžetinę sąrangą. Pirmasis tiesiogiai į tą sąrangą nukreiptas oficialus pasiūlymas buvo 2003 m. gruodį (iškart po Tarpyvyriausybinių konferencijos, skirtos aprobuoti Sutarties dėl konstitucijos Europai projektą, žlugimo) paskelbtas šešių šalių narių, didžiausių biudžeto „indėlininkų“ (Vokietijos, Austrijos, Prancūzijos, Olandijos, Švedijos ir Jungtinės Karalystės), pareiškimas, raginantis sumažinti bendrą ES biudžeto apimtį iki 1 % BNP.

Oficialią diskusiją dėl naujos finansinės perspektyvos Europos komisija pradėjo 2004 m. vasarį, paskelbdama komunikatą „Klestinti Europa: politinis tvarkaraštis ir biudžeto išteklių išplėstai ES, 2007–2013“ (vėliau pervadintas „Kuriant mūsų bendrą ateitį. Politiniai iššūkiai ir biudžeto priemonės išplėstai Sąjungai 2007–2013 m.“). Akcentuodama būtinumą įgyvendinti ES

¹⁰ Pereiti prie 5 metų ciklo būtina, teigė EK, siekiant, kad būsimos finansinės sąrangos „[...] labiau atitiktų tą [EK ir EP kadencijomis apibrėžtą – J.Č.] institucinį ciklą“, žr.: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013, Brussels, 26-2-2004, COM(2004) 101 final/2, p. 34.

¹¹ The return of Franco-German dominance? By Charles Grant, CER Bulletin, Issue 28. February/March 2003. - http://www.cer.org.uk/articles/28_grant.html.

steigimo sutartyje suformuluotus tikslus, Komisija numatė biudžetą, kuris iš šalių narių (ES–15) septyneriems metams vidutiniškai pareikalautų 1,22 % BNP (biudžeto lyginamajam svoriui didėjant nuo 1,17 % 2007 m. iki 1,24 % 2013 m.). Perskaičiavus išlaidas iki 27 narių išplėstai ES, jos išaugtų tik iki 1,15 % 2013 m. arba siektų 1,14 % BNP vidutiniškai¹².

Kaip pabrėžė Komisija, nors Bendrijai kyla naujų uždavinių ir ji gerokai išsiplėtė, naujam laikotarpiui keliamiems tikslams pasiekti nereikės didinti nustatyto įmokų maksimumo (1,24 % BNP). Tačiau įtempta diskusija užvirė visai ne dėl didinimo, o dėl siekimo įmokas sumažinti. Nors debatuose nebuvo daroma jokių paralelių su nesutarimų keliančiu Konvento pateiktu vadinamosios „ES konstitucijos“ projektu, panašumai buvo akivaizdūs: abiem atvejais mėginimai stiprinti federacinius Bendrijos funkcionavimo elementus kėlė didelį pasipriešinimą.

Komisija savo komunikate pažymėjo: „Atotrūkis tarp, viena vertus, ambicingų, aukšto lygio politinių išipareigojimų ir, antra vertus, nesugebėjimų juos įgyvendinti ateityje neturi gilėti“. Sąjungos tikslai ir lūkesčiai turi būti paremiami atitinkamais ištekliais¹³.

Sąjungos tikslus naujam finansiniam laikotarpiui EK suformulavo keturiomis pagrindinėmis kryptimis: tvari ekonomikos plėtra, gamtinių išteklių tausojimas, saugumo ir piliečių laisvės reikalai bei ES, kaip globalinio veikėjo, vaidmuo.

Faktiškai siūlydama išsaugoti visą esamą pagrindinių išlaidų struktūrą, Komisija kartu siūlė šiek tiek pertvarkyti išlaidų proporcijas, padidinant jas aktualesiose ES augimui ir plėtrai srityse. Pavyzdžiui, išlaidos žemės ūkiui (tiek tiesioginėms išmokoms ūkininkams, tiek kaimo plėtrai), paslėptos po sofistikuotu pavadinimu „Gamtinių išteklių tausojimas ir vadyba“, iš tikrųjų buvo numatytos nekintančios: pradedant 2008 m. (2007 m. jos dar būtų lygios 57 mlrd. eurų) jos iki pat 2013 m. liktų 58 mlrd. eurų dydžio (tiesioginės išmokos ūkininkams bei žemės ūkio produkcijos rinkų reguliavimo išlaidos net truputį sumažėtų – nuo 43,5 mlrd. iki 42,3 mlrd. eurų). Tuo tarpu lėšos, skiriamos konkurencingumui ir užimtumo ūkyje augimui, nuo 12 mlrd. eurų 2007 m. turėtų didėti iki 26 mlrd. eurų 2013 m. (čia slypi Europos socialinio fondo bei Sanglaudos fondo finansuojamos priemonės). Daugiau nei dvigubai (nuo 1,6 mlrd. eurų 2007 m. iki 3,6 mlrd. eurų 2013 m.) Komisija numatė padidinti lėšas, skiriamas „Pilietybei, laisvei, saugumui ir teisingumui“ – faktiškai išlaidoms, susijusioms su išorės sienų apsauga bei įgyvendinama bendra prieglobsčio ir imigracijos politika ir vidaus saugumo didinimu. Trečiajam tikslui – „ES, kaip globalinis veikėjas“ – taip pat buvo numatyta padidinti finansavimą gan ženkliai, t. y. 38 % - nuo 11,4 mlrd. 2007 m. iki 15,7 mlrd. eurų 2013 m.

Svarbiausia tokių pokyčių priežastis buvo ES plėtra, prijungiant žemesnio ekonominio išsivystymo lygio šalis. Nė viena iš jų negalėjo būti šalimi donore, tuo tarpu jų legitimumas gauti taisyklėmis apibrėžtą paramą žemės ūkyje,

¹² European Commission. IP/04/189. Building our common future: Financial and political outlook for the enlarged Union 2007-2013. Brussels, 10 February 2004.

¹³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013. Brussels, 10-2-2004, COM(2004) 101 final, p. 6.

Sanglaudos fondo nustatytose srityse bei naujos ES išorinės sienos apsaugai buvo itin intensyvus ir akcentuotas.

Dar 1997 m., paskelbdama „Darbotvarkės 2000“ projektą, Komisija išvalgiai rašė: „Ateinanti plėtra, įvyksianti naujosios finansinės perspektyvos aptariamam laikotarpiui, neišvengiamai sukels visų dabartinių šalių narių biudžetinės situacijos pablogėjimą. Tai negali stebinti ir neturėtų sužadinti reikalavimų kompensuoti“¹⁴.

Naujos FP paskelbimas kaip tik ir pakurstė įmokų kompensavimo reikalavimus – tik ne atlyginant jas išmokų iš biudžeto didinimu, bet apskritai jas sumažinant. Anksčiau minėtas šalių donorių „šešetuko“ reikalavimas apriboti Bendrijos biudžeto išlaidas 1 % BNP brėžė naują, gerokai žemesnio lygio solidarumo ir finansinės paramos atsiliekantiems ES regionams liniją. Tokiai nuostatai pasipriešino ir EP. Nors artėjant naujojo EP rinkimams senoji jo sudėtis pabrėžė nesiiimsianti detalai nagrinėti Komisijos projekto, bet ir ji 2004 m. balandį pabrėžė, jog „šešetuko“ reikalavimas nėra deramai pagrįstas. (Tos šalys teigė, kad ES turėtų mažinti ir savo biudžeto išlaidas, nes jau visa grupė šalių narių neįstengia suvaldyti savo nacionalinio biudžeto išlaidų, viršydamos leistiną 3 % BVP biudžeto deficito dydį. Dėl to EP pastebėjo, kad 1996-2002 m. laikotarpiu ES biudžetas išaugo tik 8,2 %, tuo tarpu kai nacionalinis atskiros šalies biudžetas vidutiniškai padidėjo 22,9 %. Taigi ES biudžeto išlaidų padidinimas, priartėjant prie nustatyto maksimumo, turėtų minimalią neigiamą įtaką nacionaliniam biudžetui, nes jų deficitas, kaip rodo tie skaičiai, kyla daugiausiai dėl vidaus išlaidų spartaus kilimo, o ne dėl įmokų į ES biudžetą išaugimo¹⁵).

Svarbiu ginčų objektu tapo dalies įmokos („permokos“) grąžinimas (*rebate*) Jungtinei Karalystei. Jos reikalavimu 1984 m. Europos vadovų taryboje buvo nutarta koreguoti įmokas kiekvienai šaliai, kuri „patiria perviršinę, lyginant su jos santykinę gerove, biudžetinę našta“. JK tuo metu iš tiesų buvo santykiškai skurdesnė šalis (ketvirta nuo galo tuometiniame ES dvyliktuke)¹⁶. Vėliau JK situacija pasikeitė, ji pasivijo kitas stambias ES šalis ir pagal BVP vienam gyventojui¹⁷. Nuostata, kad įmokos grąžinimas yra laikinas ir turi būti peržiūrimas, egzistavo visą laiką. Neatsitiktinai Komisija 1997 m., ruošdama naujos FP projektą „Darbotvarkė 2000“, pažymėjo, kad tik netikrumas dėl

¹⁴ „European Commission. Agenda 2000. For a stronger and wider Union“, *Bulletin of the European Union*, Supplement 5/97, Luxembourg, 1997, p. 68.

¹⁵ Žr. „Parliament adopts guidelines for 2007-2013 financial perspective“, www.euractive.com, 26 04 2004. Tam tikrą ekonominę prasmę turi kitas Vokietijos neoficialiai keltas argumentas: neįskaičiuoti šalių narių įmokų į ES biudžetą, kai vertinamas šalies biudžeto deficitas, vykdant įsipareigojimus pagal Stabilumo ir augimo pakta (žr. „Najlepsze porozumienie już w czerwcu“, *Rzeczpospolita*, 14 03 2005). Kadangi tokios įmokos patenka į Bendrijos biudžetą, tai jų deficitinė (taigi - infliaciją generuojanti) prigimtis sušvelninama tiek, kiek likusios šalys neturi problemų su biudžeto deficitu. Tačiau jei šitaip eliminuotų biudžeto deficito problemas visos šalys narės, tai idėja netektų prasmės, nes visa eurozona rizikuotų tapti Stabilumo ir augimo pakto pažeidėja ir rimtai destabilizuoti ūkį.

¹⁶ Žr. www.euobserver.com, 16 06 2005.

¹⁷ Išankstiniais duomenimis, 2005 m. JK BVP vienam gyventojui, skaičiuojant pagal perkamosios galios pajėgumą, sudarė 115 % ES-25 vidurkio, tuo tarpu kai Vokietijos rodiklis buvo 110, Prancūzijos – 109 % (Eurostat news release, 79/2006 – 15 June 2006).

„būsimos santykinės gerovės padėties Jungtinėje Karalystėje“ verčia ją atidėti permokos gražinimo mechanizmo peržiūrėjimą iki pirmosios ES plėtros¹⁸.

Buvo pabrėžta, kad politinis sprendimas dėl naujos FP turi būti priimtas ne vėliau kaip 2005 m. birželį – to reikalavo būtinumas pasirengti naujam biudžetiniam laikotarpiui (Komisijos teigimu, tam reikia nuo 12 iki 18 mėnesių). Artėjant birželiui darėsi aišku, kad 1 % įmokų ir 1,14 % įmokų limitų šalininkai nesiruošia greitai susitarti. ES biudžeto remiamoms šalims tai grėsė dideliais praradimais. Jau vien todėl, kad nepatvirtinus naujos biudžeto daugiametės sąrangos finansavimas naujame laikotarpyje būtų pratęsiamas pagal faktines ankstesnio biudžeto metines išlaidas (kas mėnesį teikiant vieną dvylikąjį lėšų), o šios visada yra mažesnės nei išipareigojimų asignavimai. Be to, ankstesnis biudžetas ne visiškai atsižvelgė į ES plėtrą, todėl ankstesnio biudžeto savaiminis pratęsimas naujame laikotarpyje taip pat reikštų naujoms narėms tenkantį mažesnę lėšų kiekį.

EP laikinasis komitetas naujai finansinei perspektyvai įvertinti parengė pranešimą, kuriame pasiūlė ES biudžeto išlaidas naujam laikotarpiui apriboti 1,07 % ES BNP dydžiu¹⁹. Palyginti su EK parengtu projektu, jis pasiūlė sumažinti lėšas žemės ūkiui bei administracijai.

Komisija pabandė dar kartą (2005 m. birželio pradžioje) įtikinti šalis nares, kad „šešetuko“ siūloma 1% BVP riba yra nepriimtina. „Jei mes norime išsaugoti BŽŪP ir sanglaudos politiką, – rašė ji savo oficialiame dokumente, – tai turėsime paaukoti daug ką iš to, ką jau išipareigojome padaryti įgyvendindami Lisabonos strategiją, o jei norime Lisabonos strategijos priemonėmis paspartinti ES ūkio augimą ir konkurencingumą, tai turėsime iš naujo svarstyti susitarimą dėl BŽŪP finansavimo ir keisti sanglaudos politikos pagrindus, – o tai tikrai sukels daugelio šalių narių protestus“. BŽŪP, pripažino ir Komisija, yra labiausiai šalių vienybę skaidantis ir priešiškus tarp jų kurstantis veiksnys²⁰.

Pirmojoje 2005 m. pusėje ES pirmininkaujantis Liuksemburgas parengė kompromisinį pasiūlymą. Jo esmė – asignavimus išipareigojimams sumažinti iki 1,06 % ES BNP, asignavimus mokėjimams – iki 1,00 % BNP²¹.

Europos vadovų taryba, birželio mėnesį posėdžiavusi Briuselyje, atmetė ir šį pasiūlymą. Jai beliko konstatuoti, kad susitarimas nebuvo pasiektas. Kaip ir 1999 m. Berlyno EVT, svarstant ankstesniąją finansinę perspektyvą 2000–2006 m., iškilo grėsmė, kad vėluojant priimti naują biudžeto sąrangą politinės ir ekonominės integracijos procesas patirs rimtą smūgį.

Šalims narėms liko paskutinė galimybė – susitarti gruodžio mėnesio

¹⁸ Žr. „European Commission. Agenda 2000. For a stronger and wider Union“ *Bulletin of the European Union*, Supplement 5/97. Luxembourg, 1997, p. 68. EK pasiūlė nustatyti standartinį koregavimo mechanizmą, pagal kurį bet kuri šalis narė bus laikoma permokanti įnašus, jei jos grynasis įnašas viršys 0,35 % šalies BNP; tokiu atveju jai bus gražinama 66 % permokėtų lėšų, tačiau bendra permokų gražinimo suma neturi viršyti 7,5 mlrd. eurų per metus (žr. Thatcher's rebate haunts EU's 2007–2013 budget plans“, www.euractiv.com, 16 07 2004). Bet pasiūlymui galop nebuvo pritarta.

¹⁹ Žr. „EP committee wants 1.07% spending cap for 2007-2013“, – www.euractiv.com, 12 05 2005.

²⁰ Žr. „Financial perspective – why 1% is unrealistic“, http://ec.europa.eu/financial_perspective/pdf/why_arguments.pdf#search=%22financial%20perspective%20-%20why%201%25%20is%20unrealistic%22

²¹ Žr. „Financial perspective 2007-2013. Negotiating box“, *Council of the European Union*, Brussels, 15 June 2005, 10090/05.

Europos vadovų taryboje. Kadangi ES pirmininkavimą antrajame pusmetyje perėmė Jungtinė Karalystė, visa iniciatyva perėjo į britų rankas.

Vienas iš didžiausių rezervų išlaidoms mažinti buvo JK permokos grąžinimas. Spaudimą mažinti kažkada gautą permokos grąžinimą britai, kaip įprasta tarpvyriausybiniuose derybose, susiejo su reikalavimu iš naujo peržiūrėti visą finansinės perspektyvos struktūrą, kurioje labiausiai reformos reikalaujančia dalimi jie (ir ne tik jie) laikė Bendrąją žemės ūkio politiką dėl jos didžiulės dalies biudžeto išlaidose. „<...> turime nubrėžti naują kryptį Europos Sąjungos biudžetui, siekdami, kad ji atitiktų XXI šimtmečio iššūkius“, – teigė JK užsienio reikalų ministras Jackas Strawas savo kalboje Europos Parlamente lapkričio 16 d. „Būtina nustatyti aiškų peržiūrėjimo tvarkaraštį, apimančią visus įplaukų ir išlaidų aspektus“. Taip smarkiai pavėluotas siūlymas iš naujo ir iš esmės imtis pertvarkyti FP buvo toks nerealistinis, kad pagrįstai galima buvo jį laikyti sąmoningu manevru, siekiant užsitikrinti nekintamą (vis augantį²²) JK permokos grąžinimą iš ES biudžeto.

Dalia Grybauskaitė, EK narė, atsakinga už finansinių programavimą ir biudžetą, sutiko su Straw, kad „šiandieninis ES biudžetas – tai ne XXI a. biudžetas“, tačiau griežtai sukritikavo principinę britų nuostatą gauti iš įmokų „teisingą grąžą“, kuri 1984 m. premjerei M. Thatcher buvo pagrindinis argumentas reikalauti „grąžinti pinigus“. „Ši britų invencija savotiškai apnuodijo finansines diskusijas“, – pabrėžė D. Grybauskaitė²³.

Susidūrus dviem labai skirtingiems požiūriams ir turint nemenką tokių susidūrimų reguliavimo patirtį Europos Sąjungoje, imta ieškoti kompromiso.

Britų pozicija čia buvo dėkingesnė: jie jautė kartėlį nuo pat Suvestinio Europos akto pasirašymo, kai teko sutikti su daugumos balsavimo įvedimu (vietoje sprendimų vienbalsiai) Vidaus rinkos klausimais. Į daugumą ES žingsnių didesnės integracijos kryptimi (net ir ekonomikoje) jie žiūrėjo įtartinai, todėl dabar iškilusi grėsmė, kad ES integracijos gilinimui kyla pavojus, juos gąsdino mažiau nei jų partnerius.

Kategoriškai pasipriešinusi Liuksemburgo kompromisui biudžeto variantui birželio mėnesį, JK savo pasiūlymus rengė iki pat gruodžio mėnesio. Kai lapkričio pabaigoje į spaudą buvo nutekinta pirmoji informacija apie rengiamą britų projektą, tapo aišku, jog biudžeto apimtį bus siūloma dar mažinti, lyginant su Liuksemburgo variantu (nekalbant jau apie Parlamento ar juolab Komisijos variantus). Pats delsimas skelbti savus pasiūlymus buvo taktinis manevras sudaryti mažiau erdvės naujiems kompromisams ieškoti ir teikti (tą laikotarpį britai taip pat išnaudojo itin aktyviai diplomatinei veiklai, kuria siekė laimėti didesnę pritarimą savo pozicijai).

Pagrindinis britų kritikos taikinytis buvo BŽŪP ir jai skiriamos lėšos; pagrindiniu BŽŪP rėmėju ir šalininku JK pagrįstai laikė Prancūziją. Todėl jų taktikos esmė ir buvo susigrumti su Prancūzijos pozicija, įrodyti, kad ji ardo

²² 2005 m. permokos grąžinimas sudarė 4,6 mlrd. eurų. Kartu su ūkio plėtra augant ES biudžeto pajamoms ir išlaidoms ši suma pakiltų iki 7 mlrd. eurų, žr. „EU budget explained“, www.euobserver.com, 16 06 2005.

²³ Grybauskaitė: „Today’s budget is not a budget for the 21st century“, www.euractive.com, 03 08 2005.

ES pastangas siekti pažangos, kliudo susitarti taip pat ir pasaulio mastu, PPO Dohos raundo derybose (kur nepalaužiama ES opozicija prekybos žemės ūkio produkcijos liberalizavimo klausimu tapo visų derybų stabdžiu). JK kaltino Prancūziją nelankstumu: jie patys skelbė reformuosią permokos grąžinimą iš esmės, jei taip pat bus imta reformuoti BŽŪP. Naujosioms šalims narėms premjeras T. Blairas pasiūlė iškart atsisakyti jų mokamos britų permokos grąžinimo dalies, jei šios palaikysiančios pasiūlytąją poziciją²⁴.

2005 m. gruodžio 5 d. JK pateikė savo pasiūlymus: sumažinti Liuksemburgo teiktą kompromisinį išlaidų apribojimą (1,06 % BNP) iki 1,03 %, šitaip „nukerant“ nuo išlaidų dar 24 mlrd. eurų (178 mlrd. eurų nuo pradinio Komisijos pasiūlymo, kai „lubos“ buvo 1,14 % BNP). Kadangi išlaidos žemės ūkiui buvo išaldytos 2002 m. Prancūzijos ir Vokietijos susitarimu, tai britai, natūralu, pasisuko į kitą stambų išlaidų straipsnį – regioninę paramą mažiau išsivysčiusiems ES šalims, pirmiausiai – naujokėms (nes čia buvo numatomas didžiausias išlaidų augimas). Regioninę paramą JK pasiūlė sumažinti 10 mlrd. eurų (dar 7 mlrd. būtų sumažintos išmokos žemės ūkiui ir 2 mlrd. – kaimo plėtrai).

Toks JK pasiūlymas sulaukė tiesiog įnirtingo naujųjų (ir ne tik) ES šalių narių pasipriešinimo ir kritikos²⁵. Prasidėjo pakankamai nykus britų neoficialus derėjimasis dėl įvairaus mažų skaičių perstumdymo neva ieškant kompromiso, bet faktiškai siekiant apginti savą principinę poziciją arba priversti atsitraukti oponentus²⁶.

2005 m. gruodžio 15–16 d. vykusio EVT privalėjo susitarti dėl naujosios finansinės perspektyvos. Po rimtų smūgių ES šalių vienybei, kuriuos sudavė BUSP krizė intervencijos Irake klausimu, konstitucinės sutarties atmetimas Prancūzijos ir Olandijos referendumuose, po gėdingų 2004 m. rinkimų į EP, kai balsuoti atėjo mažuma balso teisę turinčių ES piliečių²⁷, nesugebėjimas susitarti dėl naujos finansinės sąrangos galėjo būti paskutinis argumentas, teigiant, kad ES įžengė į gilios krizės etapą ir savo ūkio konkurencingumo didinimo bei gerovės kėlimo uždavinius turi atidėti į šalį.

Susitarimas buvo pasiektas, kompromisas rastas. ES biudžetas 2007–2013 m. buvo padidintas iki 1,045% BNP (iš viso 862 mlrd. eurų), daugiausiai Vokietijos kanclerės Angelos Merkel tarpininkavimo dėka (Vokietija sutiko sumažinti jos gaunamą regioninę paramą) bei padarius nuolaidų Jungtinei Karalystei (sutiko 2009–2013 m. sumažinti permokos grąžinimo sumą 10,5 mlrd. eurų, o

²⁴ “Blair and Brown hatch plans to make France the EU villain”, *The Telegraph*, 03 12 2005.

²⁵ Kaip atrodo, tų šalių politikus suezino ir ciniška T. Blair frazė, kad išlaidos šalių naujokių paramai bus sumažintos „ne daugiau kaip 10 %“.

²⁶ Kai prieš pat prasidedant EVT T. Blairas supažindino su savo projektu EP vadovus ir šie kategoriškai atmetė siūlomą variantą, britai spėjo pateikti dar vieną biudžeto projektą – prie ankstesnės 847 mlrd. eurų bendros išlaidų sumos pridėdami dar 2,5 mlrd. eurų (šia suma po truputį padidindami būsimas išmokas naujosioms ES šalims narėms, paramą kurioms britai stipriai sumažino, žr. „Blair promises third budget proposal“, www.euobserver.com, 05 12 2005). Derėjimasis ėmė panėšėti į pigų farsą. Tiesa, pradėjo stiprėti kitas kompromisinės išėities variantas – 2008 m. peržiūrėti visą sutartą FP.

²⁷ Visos ES mastu rinkimuose į EP dalyvavo 45,7 proc., rinkėjų, iš jų šalyse senbuvėse (ES-15) – 49,1 %, naujosiose šalyse narėse (ES-10) – 26 % (žr. Kenneth Ch., „Central and Eastern Europe in the 2004 European Parliament Elections. A Not So European Event“, *SEI Working Paper* No. 81, *EPERN Working Paper*, no. 16, p. 5, University of Sussex, 2004.

nuo 2014 m. jos visai atsisakyti) ir Prancūzijai (nesipriešino sprendimui 2008 m. iš esmės peržiūrėti visą ES biudžeto išlaidų struktūrą)²⁸. Gerokai pagąsdintos ES naujokės sutiko su sušvelnintu nuosprendžiu.

Susitarimas pašalino rimtos krizės grėsmę, tačiau atskleidė vis dar labai skirtingus „vieningos Europos“ ekonominius interesus ir jų apibrėžiamas politikos trajektorijas, periodiškai bandant formuoti bendrą politiką. „Europa išvengė paralyžiaus“, – susitarimą pakomentavo EK pirmininkas Jose Manuel Barroso. „Tai tiesa, kad Europos Komisija norėjo didesnio biudžeto. Tačiau 25 valstybių pasiektas susitarimas rodo, kokia yra politinė tikrovė“²⁹. EK finansinio programavimo ir biudžeto reikalų komisarė Grybauskaitė tai reziumavo analogiškai, tik trumpiau: „Europa gauna tokį biudžetą, kokio nusipelnė“³⁰.

Daugiametės biudžeto sąrangos nenumatytos Romos sutartyje, todėl jos priimamos pagal vadinamąjį Tarpinstitucinį susitarimą dėl patikimos finansų vadybos. Po naujo projekto parengimo Komisijoje ir jo patvirtinimo Taryboje jis buvo perduotas Europos Parlamentui. Čia naujoji FP buvo svarstoma kelis mėnesius ir trišalis susitarimas buvo pasiektas 2006 m. balandžio 4 d. Gegužės 17 d. Tarpinstitucinis susitarimas dėl 2007–2013 m. FP buvo pasirašytas; jis įsigalioja nuo 2007 m. sausio 1 d.

EP pasiekė, jog galutiniame FP variante būtų atsižvelgta į jo reikalavimus: bendra 2007–2013 m. biudžeto išlaidų suma buvo padidinta iki 864,3 mlrd. eurų (taigi išpareigojimų asignavimais matuojamų išlaidų maksimumas pakilo nuo 1,045 iki 1,048 % BNP)³¹. Be to, nuspręsta biudžetinės sąrangos lankstumą didinančius komponentus atskirti nuo paties biudžeto, kartu paliekant jų sudarymą ir valdymą Tarpinstitucinio susitarimo kompetencijai. Tie autonomiški komponentai – tai Paramos nenumatytais atvejais rezervas, ES solidarumo fondas, Lankstumas ir Europos globalizacijos koregavimo fondas³².

Patvirtinto biudžeto lėšos bus naudojamos, kaip ir iki tol, trimis pagrindinėmis kryptimis – daryti įtaką ekonomikos raidai, ES piliečių saugumo ir kitoms esminėms socialinėms reikmėms tenkinti bei ES, kaip pasaulinės scenos veikėjo, veiksmams finansuoti.

Bene svarbiausia korekcija išlaidų naudojimo kryptyse: skiriamas gerokai didesnis dėmesys ekonomikos dinamizmui ir konkurencingumui stiprinti (1 išlaidų straipsnis „Tvarus augimas“). Greta įprastinių regioninės politikos ir sanglaudos fondo finansuojamų krypčių (1b postraipsniu apibūdintų kaip „Sanglauda vardan augimo ir užimtumo“) atsirado kita akcentuota kryptis – „Konkurencingumas vardan augimo ir užimtumo“ (1a postraipsnis), apimantis Bendrijos išlaidas tyrimams ir inovacijoms, švietimui ir profesiniam mokymui, ES ūkinės veiklos tinklams, socialinei politikai). Naujuoju

²⁸ Žr. Becker W., „EU summit reaches surprise agreement on budget for 2007–2013“, www.dbresearch.com, December 22, 2005.

²⁹ „Nowy budżet Unii: 60 mld zł rocznie dla Polski“, www.gazeta.pl, 18 12 2005.

³⁰ „Na jaki budżet zasługuje Europa“, www.gazeta.pl, 20 12 2005.

³¹ Parlamentas išreikalavo 2 mlrd. eurų padidinti išlaidas „Konkurencingumo vardan augimo ir užimtumo“ postraipsnyje; kitose išlaidų dalyse jis padarė tik nežymias korekcijas.

³² „A new Financial Framework for the enlarged Union (2007–2013)“, http://ec.europa.eu/budget/prior_future/next_fin_framework_en.htm.

septynerių metų laikotarpiu išlaidos ūkio plėtros reikalams padidės nuo 51,3 mlrd. 2007 m. iki 58,3 mlrd. 2013 m. (jų dalis biudžete – nuo 42,5 % iki 45,9 %), tarp jų išlaidos konkurencingumui ugdyti (1a postraipsnis) – nuo 8,4 mlrd. (7,0 %) iki 13,0 mlrd. eurų (10,2 %, didžiausias lyginamojo svorio išaugimas biudžeto straipsniuose). Žinoma, išlaidos tradiciniams infrastruktūros projektų finansavimo tikslams ir toliau dominuoja – tam per 7 m. bus skirta 308 mlrd. eurų, tuo tarpu konkurencingumo ugdymo būdams – 74 mlrd. eurų.

Išlaidos žemės ūkiui po truputį traukiasi. Vykdam 2003 m. BŽŪP peržiūros sprendimus bei susitarimą išaldyti tam skirtų lėšų lygį iki 2013 m., žemės ūkio ir kaimo plėtros finansavimas (jame apie 80 % sudaro išlaidos žemės ūkio produktų rinkos reguliavimui bei tiesioginėms išmokoms ūkininkams) nuo 55 mlrd. eurų 2007 m. sumažės iki 51,2 mlrd. 2013 m., todėl, biudžetui šiek tiek didėjant, tų lėšų lyginamasis svoris biudžete nuo 45,6 % smuks iki 40,3 %.

2007–2013 m. biudžeto dinamikoje pastebėtina ir tai, kad išlaidų (taigi ir pajamų) augimas numatytas lėtesnis nei didėja ES BNP. Todėl asignavimai išipareigojimams nuo 1,10 % BNP 2007 m. sumažės iki 1,01 % 2013 m., asignavimai mokėjimams – atitinkamai nuo 1,06 iki 0,94 %³³. Tiesa, toks lyginamojo svorio pasikeitimas apskaičiuotas darant prielaidą, kad ES šalių BNP visu tuo laikotarpiu augs vidutiniškai 2,3 % kasmet. Jei BNP didės sparčiau, ES biudžeto išlaidų lyginamasis svoris sumažės dar labiau, jei didės lėčiau – bus priešingai.

3. Keletas „Europos Sąjungos atvejo“ tyrimo rezultatų. Ką parodė naujos finansinės perspektyvos svarstymas 2004-2006 metais?

2007-2013 m. finansinės perspektyvos svarstymo analizė yra tam tikras fiskalinio federalizmo „ES atvejo“ tyrimas. Kaip ir kiekvienas išsamus kurios nors veiklos biudžetas, FP atspindi pagrindinius organizacijos tikslus, prioritetus, kaip tie tikslai rikiuojami, pasirinktų veiklos kryptių mastus, taip pat organizacijos dalyvių interesus, kai siekiama susitarti dėl biudžeto, bei jų preferuojamas būdus tiems interesams įgyvendinti. FP ir jos svarstymas – tai lyg baigta diskusija apie ES ir jos tolesnės raidos suvokimą.

Bene svarbiausia tokios analizės išvada bus ta, kad pastaroji Europos Sąjungos (ES) plėtra – kokybiškai žemesnio ekonominio išsivystymo lygio šalių įsijungimas į ES – atskleidė tiek teorinį, tiek politinį „senosios“ ES nepasiruošimą skirtingo lygio šalių integracijai. Britų permokos gražinimas yra vienas ryškus tokio nepasiruošimo pavyzdys, kai skurdžios pokomunistinės šalys dalį savo įmokų skiria santykiškai klestinčiai Britanijai jos įmokų ir išmokų balansui ger-

³³ Visi duomenys apie budžeto skaičius – žr. „A new Financial Framework for the enlarged Union (2007–2013)“, http://ec.europa.eu/budget/prior_future/next_fin_framework_en.htm.

inti³⁴. Kitas pavyzdys yra struktūrinių fondų (SF) paramos ribojimas 4 % šalies recipientės BVP dydžiu, o tai lemia gerokai turtingesnių, bet ir toliau SF paramą gaunančių šalių paramos (skaičiuojant eurai vienam gyventojui) padidėjimą lyginant su skurdesnėmis pokomunistinėmis šalimis. Trečias dar ryškesnis pavyzdys yra konvergencijos kriterijai, vykdytini stojant į Ekonominę ir pinigų sąjungą ir išivedant eurą naujose narėse. ES šalių ekonomikai veikiant vienoje prekių, paslaugų, darbo ir kapitalo rinkoje, o kainų lygiui šalyse naujokėse esant dukart žemesniam nei senbuvėse, vienodo kainų lygio kilimo kriterijus neatlaiko rimtesnės kritikos, o reikalavimas naujokėms orientuotis į mažiausio kainų didėjimo valstybes jau verčia galvoti apie teorinę nekompetenciją. Beje, visais šiais atvejais dalį kaltės turi prisiimti pačios naujosios ES šalys narės: jų akademinis bei politinis elitas nepakankamai profesionalus tai iki galo išsiaiškinti ir vangus tai parodyti.

Antra, naujoji FP tapo vienu iš epizodų, šiame Sąjungos plėtros laikotarpyje brėžiančių periodiškai atsikartojančią taktinę ES valstybių narių liniją – įtampos metais sukti ekonominės (ir ne tik) politikos renacionalizavimo kryptimi. Vienas iš sprendimų šia kryptimi – BŽŪP peržiūra, atlikta 2003 m., pagal kurią nuo 2005 m. prasidėjo laipsniškas paramos ūkininkams atsiejimas nuo jų gaminamos produkcijos: kasmet po 3 % mažinti tiesioginę paramą ūkininkams, kol ji bus iš viso sumažinta 20 %, ir tas lėšas perkelti į vadinamąjį antrąjį BŽŪP ramstį – kaimo plėtrai (ir miškininkystei) skiriamos paramos grupę. Kadangi tiesioginė parama visa finansuojama iš Bendrijos biudžeto, o kaimo plėtros projektams būtinas 25 % dydžio nacionalinis finansinis dalyvavimas, tai šis faktas pagrįstai vadinamas Bendros politikos žemės ūkio ir kaimo srityje renacionalizavimu. Turint galvoje, kad turtingesnės ES šalys narės turi daugiau galimybių prisidėti prie kaimo plėtros projektų finansavimo (taigi ir pasinaudoti didesne dalimi šiam tikslui ES skiriamų lėšų), toks posūkis drauge reikštų ir esminio Bendrijos biudžeto tikslo – sanglaudos – realizavimo susilpnėjimą (jau nekalbant apie neigiamą poveikį žemės ūkio produktų rinkos konkurencijos sąlygoms)³⁵. Analogiškas yra ir 2006 m. rugsėjo 21 d. paskelbtas EK pasiūlymas leisti ES šalių vyriausybėms skirti didesnę paramą smulkios ir vidutinės įmonės (pagal šį pasiūlymą valstybės paramos taisyklių nepažeisčių parama ne iki 100 000 eurų, bet iki 150 000 eurų)³⁶. Sutarto maksimumo nepasiekiantis ES biudžetas yra tos pačios tendencijos reiškiny.

Trečia, makroekonominiam (valstybių) lygmenyje ES biudžeto lėšomis finansuojami struktūriniai fondai (SF) skiriami ekonominiams ir socialiniams skirtumams tarp (mažų) šalių ir regionų (didelėse šalyse) švelninti. Tačiau mikroekonominiam lygmenyje SF teikiama parama virsta dar vienu nacionalinės rinkos mechanizmo elementu, kurio pagalbą daugiausiai gauna tie, kas turi daug. Komandinės ekonomikos žlugimas ir sisteminiai pertvarkymai, pereinant į liberalų rinkos ūkį, sukėlė didžiulį turtingos nelygybės šuolį Lietuvoje, taip pat – ir regioninėje plotmėje. Kaip rodo tyrimai, 1996 m. (kai pirmą kartą

³⁴ 2005 m. JK BVP vienam gyventojui sudarė 115 % ES vidurkio, tuo tarpu Lietuvoje šis rodiklis buvo 52 %, Estijoje – 57, Čekijoje – 73 %, žr. Eurostat News Release. 79/2006 15 June 2006.

³⁵ Michael Halderman and Michael Nelson. EU Policy-Making: Reform of the CAP and EU Trade in Beef & Dairy Sector with Developing Countries. PLPI Working Paper No.18. 25 January 2005, p.20, <http://www.fao.org/AG/AGAInfo/projects/en/pplpi/docarc/wp18.pdf>

³⁶ „Commission to allow larger subsidies for SMEs“, www.euractiv.com, 11-10-2006.

buvo paskelbti apskričių ekonominės ir socialinės raidos duomenys) skirtumas tarp BVP vienam gyventojui vidurkio turtingiausioje apskrityje ir to paties rodiklio santykiškai skurdžiausioje apskrityje buvo 60%, o 2001 m. rodikliai skyrėsi jau 2,2 karto³⁷. Vyriausybės investicijos dar sustiprina šią nelygybę³⁸, o iš ES gaunamų lėšų naudojimas, kiek galima spręsti apie tik prasidėjusį procesą, taip pat nežada jokių rimtesnio postūmio tų skirtumų regionų gerovės lygyje mažinimo kryptimi. Taigi SF iš tiesų prisideda prie ekonomiškai atsiliekančių šalių kilimo, bet ta pažanga šalių (Lietuvos) viduje vyksta gilėjant gyventojų grupių turtinei diferenciacijai, kas verčia kvestionuoti atitinkamoje šalyje veikiančius tų fondų teikiamų lėšų naudojimo kriterijus ir/ar mechanizmą³⁹.

Ketvirta, perskirstymo funkcijos dominavimas dabartiniame ES biudžete dalija (ir dalys, kol ES šalys savo ekonominio išsivystymo lygiu iš esmės nesisiskiria tarpusavyje) ES šalis nares į dvi skirtingų interesų stovyklas. Vienoje jų susiduria šalys donorės ir paramą gaunančios šalys, kitoje – didesnę lėšas žemės ūkiui remti gaunančios šalys ir tokios paramos faktinės donorės. Pirmosios stovyklos egzistavimas, politinėje retorikoje aiškinamas ir grindžiamas solidarumo idėja, iš esmės yra racionalus veiksmas, nes juo integruotoje visumoje paremiamos didesnę augimo potencialą turinčios šalys, kurių ekonominė plėtra palaiko ir paskatina išsivysčiusių šalių augimą. Todėl šiuo motyvu pagrįstas perskirstymas kelia mažiau abejonių.

Tuo tarpu antrosios stovyklos egzistavimas kontraversiškesnis: žemės ūkio palaikymas, ypač egzistuojančiomis formomis, tapo kvestionuotinu, ir jei pati palaikymo idėja gali būti priimtina nemažam skaičiui šalių („išsaugoti žemės ūkį ir kaimą“), tai taip pat daug šalių mato ir to palaikymo mechanizmo neracionalumus. BŽŪP, būdama politinė ir teisinė šių biudžeto išlaidų bazė, yra artimiausias objektas esminei reformai. Dar daugiau – ją projektuojant, taptų įmanoma (arba prireiktų) numatyti ir kitų strateginių ES ekonominės plėtros sprendimų užuomazgų ar variantų.

³⁷ Sawers L., „Inequality and the Transition: Regional Development in Lithuania“ *Baltic Journal of Economics*, vol. 6, no. 1, Spring/Summer 2006, p. 40.

³⁸ Ten pat, p. 50.

³⁹ Tai ne vienintelis atvejis, kai SF lėšų naudojimas neigia SF paskirtį. EK tik ruošiasi iki 2006 m. pabaigos pasiūlyti teisės aktų pataisas, pagal kurias BŽŪP įgyvendinimu gaunama parama turės būti privalomai vieša. Įvairiose ES šalyse narėse visuomenę neramina didžiulės lėšos, kurias gauna turtingiausi žemvaldžiai, nuomojantys žemę ūkininkams. Jungtinė karalystė, Olandija bei Danija pastaruosius dvejus metus savo noru atskleidė BŽŪP pinigų adresatus. Faktas, kad didžiausi pinigų srautai atitenka karališkosioms šeimoms, ministrams, tarptautinėms korporacijoms bei kitiems stambiems žemvaldžiams, gerokai pakirto visuomenės pasitikėjimą BŽŪP, žr. „Brussels needs Finland in EU transparency push“, <http://www.euobserver.com>, 21-09-2006.

Priedas

1 lentelė. 2007-2013 m. finansinės perspektyvos pradinio, Komisijos pasiūlyto, varianto ir galutinio, Tarpinstituciniu susitarimu aprobuoto, varianto palyginimas (mln. eurų)

Asignavimai	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Iš viso
Pradinis variantas								
Įsipareigojimų asignavimai	133560	138700	143140	146670	150200	154315	158450	1025035
% nuo BNP *	1,23	1,25	1,25	1,26	1,26	1,27	1,27	...
Mokėjimų asignavimai	124600	136500	127700	126000	132400	138400	143100	928700
% nuo BNP	1,15	1,23	1,12	1,08	1,11	1,14	1,15	1,14
Galutinis variantas								
Įsipareigojimų asignavimai	120702	121473	122564	122952	124007	125527	127091	864316
% nuo BNP	1,10	1,08	1,07	1,04	1,03	1,02	1,01	1,048
Mokėjimų asignavimai	116650	119620	111990	118280	115860	119410	118970	820780
% nuo BNP	1,06	1,06	0,97	1,00	0,96	0,97	0,94	1,00

* 1,24 % BNP riba buvo apskaičiuota mokėjimų asignavimams. Perskaičiuota įsipareigojimų asignavimams ji sudarė 1,31 % (žr.: New budget, old dilemmas. By Iain Begg and Friedrich Heinemann, CER briefing note, 22 February 2006, p. 2). Todėl ir šioje lentelėje įsipareigojimų asignavimai yra didesni nei 1,24 BNP, bet nesiekia 1,31 % Be to, nuo 2008 m. EK buvo mačiusi į FP įjungti ir besivystančių šalių plėtrai remti skirtas lėšas (galutiniu sprendimu to buvo atsisakyta, Europos plėtros fondas liko FP išorėje).

Pastaba: metinė biudžeto apimtis apskaičiuota darant prielaidą, kad Bendrijos realaus BVP augimas vidutiniškai bus 2,3 % kasmet, žr.: www.eubusiness.com, 05 February 2004).

Šaltinis: Europos Komisijos duomenys; sudaryta autoriaus.