

LIETUVA EUROPOS SĄJUNGOS BIUDŽETO PERŽIŪROS PROCESE: TARP EUROPINIŲ IR NACIONALINIŲ INTERESŲ

RAIMONDAS IBENSKAS, HAROLDAS BROŽAITIS

Nacionaliniai interesai (dažnai išreiškiami grynuoju balansu – išmokų ir įmokų į Europos Sąjungos biudžetą skirtumu) vyravo derybose dėl 2007–2013 metų ES finansinės perspektyvos ir nulėmė tik inkrementines biudžeto reformas. Šiame straipsnyje keliami hipotezė, kad ES biudžeto peržiūroje 2008–2009 metais ir derybose dėl kitos finansinės perspektyvos naudingesnė Lietuvai strategija yra remti visai ES naudingas biudžeto politikas ir programas, kartu pabrėžiant su jomis susijusius specifinius Lietuvos interesus.

Hipotezė tikrinama atliekant dviejų etapų analizę. Pirma, remiantis ES sutarčių (darant prielaidą, kad Lisabonos sutartis bus sėkmingai ratifikuota¹) nuostatomis, ES piliečių nuomone, fiskalinio federalizmo principais ir ES politikų vertinimais, prognozuojama, kokie turėtų būti ES biudžeto tikslai ir pagrindiniai instrumentai. Antra, atliekant politikos alternatyvų analizę, tiriama pagal išskirtus tikslus ir instrumentus reformuoto biudžeto poveikis Lietuvai ir specifiniai Lietuvos interesai vykdant tokią biudžeto reformą. Analizė paremia keliamą hipotezę, tačiau kartu pabrėžia būtinybę atlikti daugiau

Raimondas Ibenskas – Viešosios politikos ir vadybos instituto analitikas (el. paštas: Raimondas.Ibenskas@vpvi.lt).

Haroldas Brožaitis – Viešosios politikos ir vadybos instituto direktorius, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto dėstytojas (el. paštas: Haroldas@vpvi.lt).

© Raimondas Ibenskas, Haroldas Brožaitis, 2008

Straipsnis įteiktas redakcijai 2008 m. balandžio 10 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2008 m. rugsėjo 25 d.

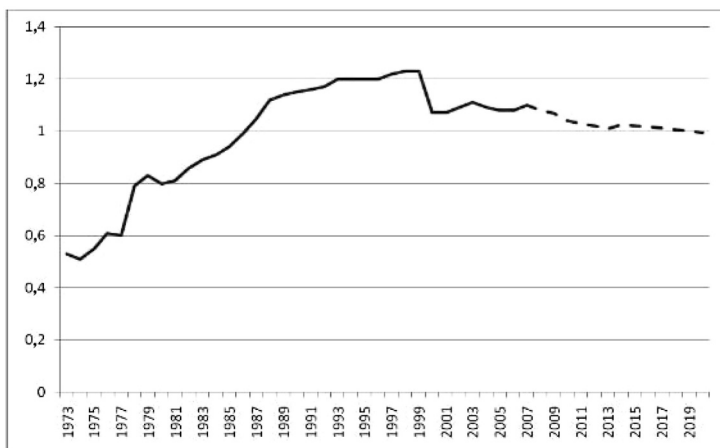
tyrimų tiek siekiant nustatyti ES biudžeto politikų tikslus ir įgyvendinimo instrumentus, tiek įvertinti ES biudžeto programų poveikį Lietuvai.

Straipsnyje taip pat apžvelgiamas ES biudžeto peržiūros procesas ir šalių narių interesai biudžeto išlaidų atžvilgiu bei biudžeto pajamų sistemos reformos poveikis Lietuvai.

Ivadas

Vienas iš svarbiausių Lietuvos narystės Europos Sąjungoje (ES) padarinių yra ES biudžeto parama, kurios reikia norint toliau sparčiai vystytis ir pasivyti ES šalis senbuves. Todėl ES biudžeto peržiūra 2008–2009 metais, kurios metu yra peržiūrimos ES biudžeto išlaidos ir pajamos, yra svarbi Lietuvai.

ES biudžeto peržiūros priežastis yra atotrūkis tarp dabartinio ES biudžeto (ypač jo išlaidų struktūros), kuris, nepaisant kelių svarbių reformų, labiau nepakitęs nuo pirmosios, 1989–1993 metų, finansinės perspektyvos, ir „ateities“ ES biudžeto, kurio išlaidų prioritetai atitiktų tiek normatyvinius kriterijus (plačiau analizuojami toliau), tiek šalyse narėse iš dalies susiformavusį konsensumą (irgi aptariamą šiame straipsnyje). Savo ruožtu, šio atotrūkio priežastis yra aklavietė priimančios sprendimus dėl ES finansinių perspektyvų, kai šalys narės (kurios turi lemiamą įtaką priimančios finansines perspektyvas) siekia savanaudiškų tikslų, dažnai išreiškiamų grynojo balanso – išmokų ir įmokų į ES biudžetą skirtumo – dydžiu. Nepaisant labai įvairių nacionalinių interesų, derybos dėl finansinių perspektyvų parodė, kad sprendimus nulemia derybos tarp dviejų blokų – šalių narių „gavėjų“, siekiančių maksimizuoti iš biudžeto gaunamą žemės ūkio ir struktūrinę paramą, ir šalių narių „mokėtojų“, kurios, nepajėgdamos labai pakeisti išlaidų struktūrą, paskutinėse dvejose derybose dėl finansinės perspektyvos apribojo biudžeto dydį ir, tikėtina, tai gali daryti ir derantis ateityje (žiūrėti 1 pav.). Kadangi Europos Vadovų Tarybos sprendimas dėl išlaidų finansinėse perspektyvose yra priimamas kvalifikuotos daugumos principu, tiek šalys narės mokėtojos, tiek šalys



1 pav. ES biudžeto santykinis dydis (visų šalių narių bendrų nacionalinių pajamų procentas) ir jo pokyčio 2014–2020 metais prognozė (Europos auditorių rūmų duomenys)

narės gavėjos turi užtektinai galios formuoti blokuojančią mažumą, tačiau šios galios nepakanka sudaryti daugumą, kuri leistų surasti sprendimą iš aklavietės².

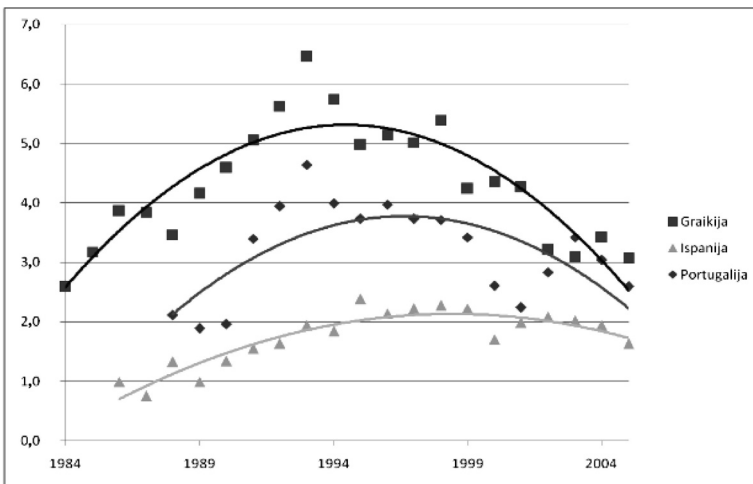
Taigi, biudžeto peržiūra yra bandymas rasti sprendimą iš susidariusios aklavietės, vengiant deryboms dėl finansinių perspektyvų būdingo susitelkimo į grynąjį balansą. Kita vertus, jeigu diskusijos dėl grynojo balanso ir toliau dominuos biudžeto peržiūroje ir / arba derybose dėl kitos finansinės perspektyvos, bet kokia labiau radikalesnė biudžeto reforma bus neįmanoma.

Lietuva derybose dėl 2007–2013 metų finansinės perspektyvos, kaip ir kitos šalys narės gavėjos, siekė maksimizuoti finansinę paramą. Pavyzdžiui, neseniai paskelbtame straipsnyje teigiama, kad „Lietuva nuo pat Europos Komisijos pasiūlymo paskelbimo laikėsi nuomonės, kad jos pagrindinis prioritetasis šiose derybose yra struktūrinės paramos dydis“³.

Vis dėlto, nors Lietuva ir gavo nemažą finansinę paramą (vien sanglaudos paramos numatyta daugiau nei 6,8 milijardo eurų 2004 metų

kainomis), šios strategijos naudingumas ES biudžeto peržiūros derybose dėl naujos finansinės perspektyvos yra abejotinas. Kaip rodo nors ir trumpa, tačiau gana akivaizdi patirtis, ES paramos ekonominiai efektai gali būti ir žalingi Lietuvos ekonomikai dėl infliacinio spaudimo, kliūčių kai kurių sektorių restruktūrizavimui, paskatų rinkoje iškraipymų ir pan. Be to, žvelgiant vien iš finansinės perspektyvos, kaip matyti iš 2 pav., parama trims praeito amžiaus devintajame dešimtmetyje įstojusioms šalims narėms pradėjo mažėti praėjus 10–15 metų po įstojimo. Tikėtina, kad panašiai bus ir su Lietuva: finansinės paramos dydis (skaičiuojant nuo BVP) mažės, kadangi ES biudžetas negali didėti dėl šalių mokėtojų pasipriešinimo, kuris yra nulemtas joms kylančių biudžetinių įtampų dėl gerovės valstybių reformų ir kitų struktūrinių problemų. Todėl gerėjant santykiniam Lietuvos ekonominiam išsivystymui, finansinė parama (ypač struktūrinė) turės mažėti.

Šios problemos kelia alternatyvios, geresnės strategijos biudžeto peržiūroje ir derybose dėl kitos finansinės perspektyvos klausimą.



2 pav. Parama Graikijai, Ispanijai ir Portugalijai (dalis nuo BVP, procentais) (Europos auditorių rūmų ir Eurostato duomenys)

Šiame straipsnyje yra analizuojama hipotezė, kad derybose dėl kitos finansinės perspektyvos vietoj finansinės paramos ir grynojo balanso maksimizavimo Lietuvai būtų naudingiau remti visai ES naudingas biudžeto politikas ir programas, kartu pabrėžiant su jomis susijusius specifinius Lietuvos interesus. Tokia strategija remtų išlaidų perskirstymą link „naujųjų“ (konkurencingumo, išorės santykių, teisingumo, laisvės ir saugumo bei energijos / klimato kaitos) prioritetų – paramą jiems pateisina normatyvinė analizė, dėl jų svarbos jau sutaria dauguma šalių narių, tačiau šių prioritetų neįmanoma įgyvendinti be radikalių bendrosios žemės ūkio politikos (BŽŪP) ir sanglaudos politikos reformų.

Hipotezė tikrinama atliekant dviejų lygių analizę. Pirmą, remiantis normatyviniais kriterijais, analizuojami ES biudžeto tikslai ir pagrindiniai jų įgyvendinimo instrumentai. Antra, atliekant alternatyvų analizę parodoma, kad normatyvinėje analizėje aptartas biudžetas būtų naudingesnis Lietuvai nei dabartinis biudžetas.

Be pagrindinio tikslo (palyginti skirtingų ES biudžeto reformos alternatyvų poveikį Lietuvai), straipsnis taip pat siekia pateikti ES biudžeto peržiūros proceso apžvalgą ir preliminarias šalių narių pozicijas bei aptarti ES biudžeto pajamų sistemos ir jos reformos alternatyvų poveikį Lietuvai.

Straipsnyje daugiausia naudojama antrinių šaltinių analizė, tačiau taikomi ir įvairūs politikos analizės metodai (trendo analizė, statistinių duomenų analizė, politikos alternatyvų vertinimas). Straipsnį sudaro devynios dalys. Po šios, įžanginės, einančioje antroje dalyje apžvelgiamas dabartinis ES biudžetas ir jo peržiūros kontekstas, o trečiojoje dalyje analizuojamos šalių narių pozicijos dėl ES biudžeto išlaidų. Ketvirtojoje dalyje detalizuojamas ES biudžeto tikslų ir instrumentų normatyvinės analizės pagrindas. Penktojoje, šeštojoje ir septintojoje straipsnio dalyse apibūdinama ES biudžeto reforma pagal išskirtus teorinius kriterijus ir analizuojamas tokios reformos poveikis Lietuvai. Aštuntojoje dalyje trumpai aptariama pajamų sistemos reforma, o devintojoje apibendrinami tyrimo rezultatai.

2. Dabartinis ES biudžetas, jo peržiūra ir kontekstas

2007–2013 metų finansinėje perspektyvoje numatyti ES biudžeto išsipareigojimai siekia kiek daugiau nei 864 milijardus eurų arba 1,048 procento bendrųjų nacionalinių pajamų (BNP). Biudžeto išlaidų struktūroje vyrauja dvi politikos: BŽŪP ir sanglaudos politika (žiūrėti 1 lentelę).

1 lentelė. ES biudžeto išlaidos

<i>Politika / programa</i>	<i>Dalis nuo visų išlaidų (proc.)</i>
<i>1a. Konkurencingumo didėjimo ir užimtumo politika</i>	<i>8,6</i>
- Septintoji bendroji programa	6,3
- Transeuropinė transporto infrastruktūra (TEN-T)	0,9
- Mokymasis visą gyvenimą	0,8
<i>1b. Sanglaudos stiprinimo ir užimtumo politika</i>	<i>35,6</i>
- Konvergencijos tikslas	29,0
- Regioninio užimtumo ir konkurencingumo tikslas	5,7
<i>2. Gamtos išteklių saugojimas ir vadyba</i>	<i>43,0</i>
- Pirmasis BŽŪP ramstis	29,0
- Antrasis BŽŪP ramstis	5,7
<i>3. Pilietybė, laisvė, saugumas ir teisingumas</i>	<i>1,2</i>
<i>4. ES kaip globalaus veikėjo politika</i>	<i>5,7</i>
- Europos kaimynystės ir partnerystės instrumentas	1,4
- Vystomasis ir ekonominis bendradarbiavimas	2,0
- Pasiruošimas narystei	1,3
- Humanitarinė pagalba	0,6
- BŪSP	0,2
<i>5. Administracinės išlaidos</i>	<i>5,8</i>
<i>6. Kompensacijos</i>	<i>0,1</i>

European Commission. Multiannual financial framework, EU Financial Programming and Budget. 2007.

BŽŪP sudaro du ramsčiai. Pirmasis ramstis apima tradicines rinkos paramos priemones ir tiesiogines išmokas žemės ūkio produkcijos gamintojams, kurios po 2003 metų reformos yra iš dalies

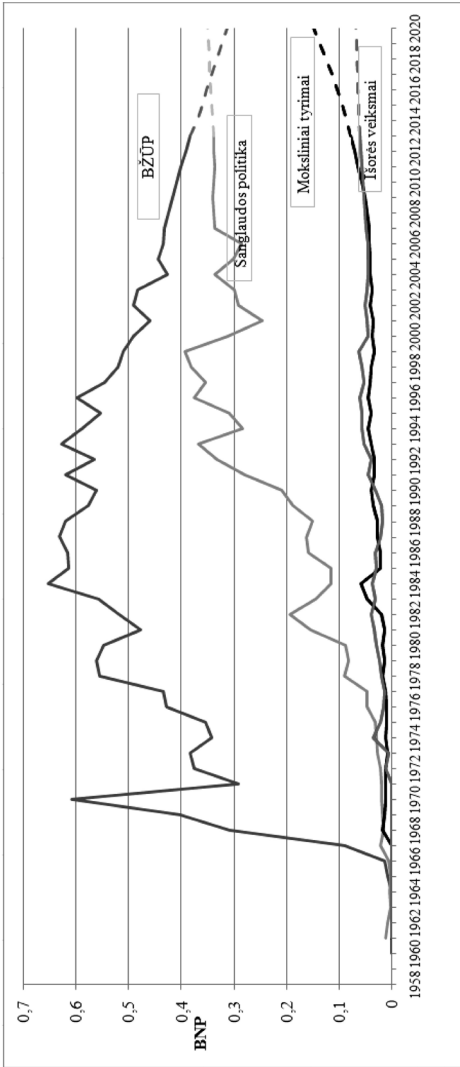
atsietos nuo gaminamos produkcijos kiekio. Pagal antrąją ramstį yra finansuojamos kaimo plėtros priemonės, kurios apima žemės ir miškų ūkio konkurencingumo didinimą, aplinkos apsaugos ir krašto-vaizdžio priemones, kaimo ekonomikos diversifikavimą ir gyvenimo kokybės kaime gerinimą bei LEADER priemones.

Sanglaudos (struktūrinė) parama yra skiriama pagal tris tikslus. Pagal konvergencijos tikslą parama skiriama mažiausiai išsivysčiusiems ES regionams, o pagal regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslą parama yra skiriama visiems likusiems šią paramą gaujantiems regionams.

Kitų politikų (konkurencingumo didinimo ir užimtumo politikos, pilietybės, laisvės, saugumo ir teisingumo politikos ir ES kaip globalaus veikėjo politikos) biudžetai yra kur kas mažesni nei dviejų pagrindinių politikų.

Pažymėtina, kad dabartinė ES biudžeto išlaidų struktūra nuo pat finansinių perspektyvų įdiegimo 1988 metais yra gana pastovi, nors pastebimas išlaidų BŽŪP mažėjimas ir išlaidų kitoms politikos sritims, ypač sanglaudos politikai, didėjimas. Tendo analizė, paremta istoriniais duomenimis, leidžia prognozuoti ES biudžeto išlaidų struktūrą 2014–2020 metų finansinėje perspektyvoje. Kaip matyti iš 3 pav., jei dabartinės biudžeto išlaidų struktūros tendencijos nesikeis ir kitoje finansinėje perspektyvoje, tikėtinas nedidelis išlaidų BŽŪP sumažėjimas, sanglaudos politikos finansavimas turėtų išlikti stabilus, išlaidų išorės veiksams turėtų šiek tiek padaugėti, o mokslinių tyrimų programų finansavimas turėtų gerokai padidėti.

Numatytas išlaidas ES biudžetas finansuoja iš tradicinių nuosavų pajamų šaltinių (muitų trečiųjų šalių į ES įvežamai žemės ūkio produkcijai, rinkliavos ES valstybėse narėse pagaminamam cukrui ir trečiųjų šalių prekių importo į ES muitų), PVM šaltinio (procento nuo valstybių narių harmonizuotos PVM nuosavų išteklių bazės) ir BNP šaltinio (procento nuo bendrųjų nacionalinių pajamų šaltinio). Praeityje finansinėje perspektyvoje BNP (bendrosios nacionalinės paja-



3 pav. Išlaidų pagrindinems ES biudžeto dydžiai nekintant, prognozė

Šaltiniai: European Commission, EU Budget 2006: Financial Report, 2007; European Commission. Multiannual financial framework, EU Financial Programming and Budget. 2007.

mos) šaltinio vaidmuo labai padidėjo ir šiuo metu šis šaltinis pateikia apie 70 procentų ES biudžeto pajamų. Be to, mokėjimo korekcija Jungtinei Karalystei irgi yra vienas iš pajamų šaltinių. Šią kompensaciją dengia kitos šalys narės, nors Austrijos, Nyderlandų, Švedijos ir Vokietijos dalis buvo apribota. Be to, šių keturių šalių įmokos pagal PVM šaltinį yra mažesnės nei kitų šalių, o Nyderlandų ir Švedijos finansiniai įnašai pagal BNI šaltinį buvo sumažinti fiksuota suma.

Atsižvelgdama į 2005 metų gruodžio Europos Vadovų Tarybos deklaracijos ir 2006 metų gegužės Tarpinstitucinio susitarimo dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo klauzulę dėl biudžeto peržiūros, Europos Komisija (EK) 2007 metų rugsėjo 12 dieną paskelbė komunikatą „Reformuokime biudžetą, pakeiskime Europą“, kuris turėjo paskatinti diskusijas šalyse narėse dėl ES biudžeto ateities. Komunikatas yra biudžeto peržiūros proceso, kuris turėtų baigtis EK biudžeto reformos pasiūlymu 2009 metais, pradžia. Svarbiausia šio komunikato dalis yra iššūkių ES sąrašas. Tie iššūkiai yra: prisitaikymas prie struktūrinių pokyčių, poreikis skatinti mokslinę ir technologinę pažangą, žinias, mobilumą, konkurencingumą ir inovacijas, žinių ir paslaugų ekonomikos kūrimas, visuomenės ir demografiniai pokyčiai, ekonominė ir socialinė sanglauda, kaimo visuomenė ir žemės ūkis, klimato kaita, energija, migracija, išorės santykiai ir piliečių saugumas. Lietuvos pozicija dėl dokumente iškeltų klausimų buvo priimta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 metų kovo pabaigoje ir pateikta EK 2008-ųjų balandį.

ES biudžeto peržiūra vyksta tuo pačiu metu kaip ir derybos dėl Lisabonos (Reformų) sutarties ir jos ratifikavimo bei įgyvendinimo procesas (straipsnyje daroma prielaida, kad Lisabonos sutartis įsigalios, kad ir koks būtų 2008 metų Airijos referendumo rezultatas). Be to, biudžeto peržiūra iš dalies sutampa ir su pasiruošimu Europos Parlamento (EP) rinkimams 2009 metais ir naujos EK kolegijos paskyrimu. Visi šie politiniai įvykiai užgožia biudžeto peržiūrą ir mažina diskusijos aukščiausiu politiniu lygmeniu galimybę.

Kita vertus, Lisabonos sutarties nuostatos kai kuriose politikos srityse suponuoja didesnes ES biudžeto investicijas (žiūrėti penktąją, šeštąją ir septintąją straipsnio dalis). Be to, ji pakeistų ir finansinių perspektyvų bei kasmetinio ES biudžeto priėmimo procedūras. Finansinės perspektyvos įgytų teisinį statusą ir būtų vienbalsiai priimanamos ES Tarybos bei EP sutikimu. EP galios sustiprėtų kasmetinėje biudžeto priėmimo procedūroje: privalomųjų ir neprivalomųjų išlaidų atskyrimas būtų panaikintas, ir EP turėtų lemiamą žodį sprendžiant dėl visų išlaidų. Naujoji sutartis taip pat nurodo, kad finansinės perspektyvos trukmė bus ne mažiau kaip penkeri metai. Nors šių institucinių pokyčių poveikis kol kas nėra aiškus, viena iš galimybių yra EP įtakos ES biudžeto išlaidų ir pajamų struktūrai padidėjimas. Be to, jeigu būtų nuspręsta suderinti EK ir EP kadencijas su finansinės perspektyvos trukme, dabartinė finansinė perspektyva galėtų būti pratęsta dvejais metams.

3. ES biudžeto peržiūros proceso veikėjų pozicijų (dėl išlaidų) apžvalga

Nors Lisabonos sutartis ir sustiprintų EP vaidmenį priimant finansines perspektyvas, svarbiausi veikėjai biudžeto peržiūros procese greičiausiai vis dar bus šalys narės (beje, jos išlaikys lemiamą balsą priimant sprendimus dėl nuosavų išteklių sistemos, taigi galės nustatyti biudžeto dydį). Tikėtina, kad EK, teikdama biudžeto peržiūros pasiūlymą, irgi stengsis surasti kompromisą tarp šalių narių pozicijų. Todėl toliau yra apžvelgiamos daugumos šalių narių⁴ pozicijos dėl ES biudžeto (daugiausia dėl išlaidų, tačiau trumpai aptariamai ir pajamų klausimai).

Analizuojant šalių narių pozicijas sektoriniu lygiu, pažymėtini dideli pozicijų skirtumai dėl BŽŪP reformos. Kai kurios šalys narės, tiek iš naujųjų (ypač Lenkija, Vengrija, Rumunija), tiek senųjų (Griekija, Suomija, galbūt Ispanija ir Prancūzija) pasisako už tiesioginių

išmokų išlaikymą ir kitoje finansinėje perspektyvoje. Kitos šalys narės, ypač Jungtinė Karalystė, Švedija, Danija ir Nyderlandai, pasisako už tolesnį politikos liberalizavimą ir tiesioginių išmokų dabartiniu pavidalu panaikinimą. Trečia šalių grupė, nors tiesiogiai ir nepritaria tiesioginių išmokų naikinimui, pabrėžia tolesnį žemės ūkio sektoriaus liberalizavimą ir / arba galimą pirmojo ramsčio paramos sumažėjimą (Vokietija, Slovakija, Estija, Lietuva, Suomija, Liuksemburgas, Čekija). Pozicijos išsiskiria ir dėl bendro tiesioginių išmokų bendro finansavimo nacionalinėmis lėšomis: kai kurios šalys narės (Lenkija, Vengrija, Rumunija, Bulgarija, Estija, Danija, Graikija, Čekija, taip pat Lietuva) pasisako prieš bendrą finansavimą, kurį labiausiai remia Italija. Kita vertus, šalys narės sutaria dėl antrojo ramsčio (kuriuo būtų siekiama plėtoti kaimo vietas ir užtikrinti įvairias viešąsias gėrybes) svarbos, o kai kurios iš jų siūlo finansavimą šiai BŽŪP daliai didinti.

Svarstant sanglaudos politiką kai kurios šalys narės (Lenkija, Vengrija, Slovakija, Rumunija, Estija, Lietuva, Danija, Suomija, Italija, Vokietija, Prancūzija) išreiškė aiškia paramą susiejimui su Lisabonos strategijos tikslais, nors kai kurios iš jų pažymėjo, kad toks susiejimas neturėtų būti kliūtis nacionaliniams prioritetams įgyvendinti. Tik kelios šalys (Jungtinė Karalystė, Danija, Švedija, Nyderlandai ir, kiek atsargiau, Estija bei Čekija) neabejotinai remia sanglaudos politikos sutelkimą išskirtinai tik į mažiausiai išsivysčiusias šalis nares, kartu sumažinant šios politikos dalį visame biudžete. Dauguma kitų šalių narių (Vokietija, Prancūzija, Vengrija, Lietuva, Prancūzija, Liuksemburgas, Suomija, Austrija, Bulgarija) remia didesnę pirmojo tikslo paramos sutelkimą į skurdžiausius regionus arba šalis nares, kartu išlaikant paramą visiems regionams. Italijos nuomone, sanglaudos parama turėtų būti skiriama visiems regionams, nepaisant jų ekonominio išsivystymo lygio, o Lenkija remia sanglaudos principo užtikrinimą visose ES biudžeto politikos srityse.

Be dviejų minėtų svarbiausių politikų reformų, daugelis šalių narių savo pozicijų dokumentuose mini būtinybę padidinti finansavimą

kitoms keturioms sritims: konkurencingumui, energijai, aplinkai ir klimato apsaugai, laisvės, saugumo ir teisingumo politikai bei išorės veiksams.

Konkurencingumo politikoje absoliuti dauguma šalių remia finansavimo moksliniams tyrimams ir eksperimentinei plėtrai didinimą. Pažymėtina, kad Danija, Suomija ir Nyderlandai remia finansinės paramos skyrimą iš šios programos remiantis tik ekselencijos kriterijais, o Ispanija, Graikija, Čekija ir Lietuva pabrėžia sanglaudos principo užtikrinimą įgyvendinant šią programą. Daug šalių remia ir kitų šios politikos programų (švietimo ir inovacijų, TEN-T ir socialinės dienotvarkės) finansavimo padidinimą.

Energijos, aplinkos ir klimato kaitos srityje šalys narės išskiria dvi svarbiausias veiksmų kryptis. Klimato kaitos masto mažinimas ir prisitaikymas prie jo padarinių, ypač remiant priemonės, didinančias energijos efektyvumą ir atsinaujinančių energijos šaltinių panaudojimą, yra daugiausia pabrėžiamas ES-15 šalių (Italija, Vokietija, Austrija, Nyderlandai, Danija, Suomija, Graikija, Liuksemburgas, Jungtinė Karalystė), nors kai kurios ES 8 + 2 šalys (Vengrija, Rumunija, Lietuva, Čekija, Lenkija) irgi išskyrė šiuos tikslus savo pozicijų dokumentuose. Energetinio saugumo priemonės (pvz., transeuropinės energetikos infrastruktūros plėtra) yra labiau pabrėžiamos naujųjų šalių narių (Vengrija, Lenkija, Estija, Latvija, Lietuva, Bulgarija).

Laisvės, saugumo ir teisingumo srityje bendri veiksmai apsaugant išorės sienas yra remiami daugumos šalių, turinčių ES išorinę sieną. Be to, kai kurios šalys (Vengrija, Rumunija, Lietuva, Vokietija, Švedija, Italija, Prancūzija, Graikija, Čekija, Kipras) siūlo didesnes finansines investicijas į migracijos ir prieglobsčio politikas, įgyvendinant tokias priemones kaip integruotų duomenų kūrimas ir plėtra, migracijos srautų ir krizių valdymas bei imigrantų integracija. Kitos dažnai minimos sritys yra kova su organizuotu nusikalstamumu ir terorizmu (kuriant duomenų bazines, stiprinant Europolą, Eurojustą ir kuriant „Europos FTB“).

Beveik visos šalys narės savo pozicijų dokumentuose mini ir programas bei politikas, užtikrinančias svarbesnę *ES vaidmenį pasaulyje*. Dažniausiai siūloma didinti finansavimą bendrajai užsienio ir saugumo ir Europos saugumo ir gynybos politikoms. Šalys narės siūlo sustiprinti Europos kaimynystės ir partnerystės instrumentą (ypač pabrėžiama parama teisingumo ir saugumo srityse), vystomojo bendradarbiavimo programas (kai kurios šalys narės siūlo Europos plėtros fondą įtraukti į ES biudžetą) ir kitas politikas bei programas.

Taigi bendriausiu lygmeniu šalys narės sutaria dėl būtinybės padidinti finansavimą konkurencingumo, energijos, aplinkos ir klimato kaitos, teisingumo, laisvės ir saugumo bei išorės santykių klausimams ir bendrų prioritetų tose srityse. Labiausiai šalių narių nuomonės skiriasi dėl sanglaudos ir ypač BŽŪP politikos. Kaip jau trumpai aptarta įžangoje, kelios šalys narės mokėtojos (Jungtinė Karalystė, Švedija, Danija ir Nyderlandai) siekia naujus prioritetus finansuoti iš lėšų, gautų liberalizavus paramą žemės ūkio sektoriui ir sutelkus sanglaudos politikos finansavimą mažiausiai išsivysčiusioms šalims narėms arba regionams. Priešingai, dauguma šalių narių gavėjų siekia išlaikyti finansinę paramą pagal BŽŪP ir / arba sanglaudos politiką – tai padidintų ES biudžetą (nors atvirai didesnę ES biudžetą remia tik kelios šalys, tarp jų Lenkija ir Vengrija). Pagaliau, kai kurios šalys narės yra tarp šių dviejų kraštutinumų (pvz., viena iš šalių narių mokėtojų Vokietija, galbūt dėl skirtingo federacijos subjektų ekonominio išsivystymo, neremia sanglaudos paramos visiško sutelkimo į skurdžiausius regionus; ji taip pat nepasisako už BŽŪP pirmojo ramsčio panaikinimą).

4. Analizės pagrindas

Pagrindinis šio straipsnio tyrimo klausimas (koks ES biudžetas būtų naudingesnis Lietuvai?) yra normatyvinis, todėl ir teorinis analizės pagrindas remiasi normatyvinėmis teorinėmis prielaidomis. Analizę

sudaro du etapai. *Pirmajame etape* stengiamasi įvertinti radikalios ES biudžeto reformos rezultata tikslų ir pagrindinių įgyvendinimo priemonių lygmeniu, o paskui analizuojamas toliau pateiktus normatyvinius kriterijus atitinkančio ES biudžeto poveikis Lietuvai.

ES biudžeto tikslai gali būti apibrėžti remiantis dviem teoriniais aiškinimais, kuriuos sąlyginai galima vadinti politiniu ir ekonominiu. Pagal **politinius kriterijus** ES biudžetas turėtų padėti įgyvendinti ES sutartyse (straipsnyje remiamasi nuostata, kad Lisabonos sutartis bus sėkmingai ratifikuota ir įsigalios nuo 2009 metų) numatytus tikslus ir Sąjungos piliečių preferencijas. Remiantis pirmuoju kriterijumi, toliau identifikuojami tie ES sutartyse nurodyti politikų tikslai ir veiksmai joms pasiekti, kurie suponuoja gana didelį finansinių išteklių iš ES biudžeto skyrimą. Be to, remiantis 2007 metų Eurobarometro ES piliečių apklausų duomenimis, nurodoma dalis ES piliečių, kurie pritaria tam tikrų problemų sprendimui bendromis šalių narių ir Sąjungos pastangomis.

Pagal **ekonominį kriterijų** ES biudžeto tikslai turėtų atitikti ekonomikos mokslo teorijose nurodytas teorines prielaidas. Fiskalinis federalizmas yra dažniausiai naudojama normatyvinė teorija biudžeto išlaidų pasiskirstymui tarp skirtingų valdžios lygmenų nustatyti. Nors šiuo atveju ji nėra visiškai tinkama (kadangi ES yra *sui generis* politinė sistema, o ne federacija), kol kas nėra kitos teorijos, galinčios paaiškinti išlaidų pasiskirstymą tarp skirtingų valdžios lygmenų ES.

Pagal šios teorijos prielaidas ES biudžetas turėtų finansuoti: 1) viešųjų gėrybių, teikiančių didelę masto ekonomiją, teikimą (pvz., gynyba, išorės siena, kova su organizuotu nusikalstamumu), 2) investicijas, turinčias didelį netiesioginį teigiamą poveikį (tipiniai, pvz., yra moksliniai tyrimai ir transeuropinė transporto infrastruktūra), tačiau kartu jis neturėtų finansuoti 3) politikų, kurių įgyvendinimas susidurtų su aštria heterogeniškumo problema (geri pavyzdžiai šiuo atveju yra šalių narių vykdomos socialinės gerovės ir pan. politikos). Atsižvelgiant į tai, kad šiuo metu ES biudžeto jau finansuojamos politi-

kos, taip pat ateityje siūlomos finansuoti politikos daugiau ar mažiau tenkina pirmus du kriterijus, aktualiausias tampa trečiasis aspektas. Jis reiškia, kad funkcijos aukštesniajam valdymo lygmeniui turėtų būti perduotos ir jo finansuojamos tada, kai tos problemos, kurias sprendžia tų funkcijų įgyvendinimas, yra maždaug vienodos arba homogeniškos visuose žemesniuose valdymo vienetuose. Problemos esant vienodoms, aukštesnysis valdymo lygmuo gali taikyti vienodas intervencijos priemones, kurios bus efektyvesnės dėl masto ekonomijos nei tuo atveju, kai kiekvienas žemesnis valdymo vienetas taikys tokias pačias intervencijos priemones savarankiškai. Jeigu problemos žemesniuose valdymo lygmenyse skiriasi, kiekvienas žemesnis lygmuo jam būdingas problemas efektyviausiai spręstų pats, taigi pats turėtų finansuoti ir jų sprendimą. ES atveju šio principo laikymasis sukurtų ES pridėtinę vertę ir užtikrintų efektyvų subsidiarumo principo įgyvendinimą.

Remiantis šiuo fiskalinio federalizmo siūlomu analitiniu pagrindu, galima vertinti Komisijos komunikate dėl ES biudžeto peržiūros pateiktus ir šalių narių pozicijose dėl ES biudžeto peržiūros svarstomus naujus iššūkius ES. Toliau pateikiamas kiekvieno Komunikate nurodyto iššūkio vertinimas, remiantis sprendžiamų problemų panašumo / skirtingumo šalyse narėse kriterijumi. Problemos, kurios yra panašios visoje ES, turėtų būti sprendžiamos ES lygmeniu (tiesa, joms nebūtinai reikia finansinių investicijų: svarbu atskirti problemas, kurias galima spręsti reguliavimo priemonėmis). Priešingai, problemos, kurios kiekvienai šaliai narei yra kitokios, turėtų būti sprendžiamos nacionaliniu arba subnacionaliniu lygmeniu.

Dar vienas ekonominis kriterijus ES biudžeto tikslams ir instrumentams šiems tikslams įgyvendinti nustatyti yra ES politikų ir programų vertinimai. Jos įvertinamos remiantis tokiais kriterijais kaip rezultatyvumas (tikslų pasiekimo laipsnis) ir efektyvumas (išėigų ir indėlių bei rezultatų ir indėlių santykis), ir pateikiamos rekomendacijos dėl jų reformų. Tiesa, ne visų politikų ir programų išsamūs

vertinimai yra atliekami reguliariai, o neseniai pradėtų įgyvendinti programų *ex-ante* vertinimai gali būti nepakankamai išsamūs. Šiame straipsnyje daugiausia remiamasi BŽŪP ir sanglaudos politikos vertinimais.

Pagal minėtus kriterijus įvertinus rekomenduotinus ES biudžeto tikslus ir instrumentus jiems pasiekti, *antrajame analizės etape* remiamasi ES politikų ir programų poveikio Lietuvai vertinimais. Dėl trumpo Lietuvos narystės laikotarpio (o ir dėl kitų priežasčių) tokie vertinimai irgi ne visada yra prieinami. Todėl šiame straipsnyje bus naudojamos bendresnio pobūdžio teorinės atskirų politikų ir programų (išskiriant BŽŪP, sanglaudos politiką ir kitas politikas) politinės, ekonominės ir socialinės naudos Lietuvai prielaidos, nors tokią naudą yra keblu įvertinti dėl aiškių nacionalinių prioritetų įvairiose srityse neapibrėžtumo.

Atskirai yra aptariama ES nuosavų išteklių sistema. Nors kriterijai, kuriuos turėtų atitikti galimi ištekliai, yra gana aiškūs, jie aptarti kitur. Todėl šiame straipsnyje apsiribojama nuosavų išteklių reformos alternatyvų išskyrimu ir jų naudos Lietuvai vertinimu, remiantis finansinės naudos kriterijumi (remiamasi teisingumo kriterijumi, kuris suponuoja šalių narių apmokestinimą, atsižvelgiant į jų galimybes mokėti).

5. Bendroji žemės ūkio politika

Bendrosios žemės ūkio politikos (BŽŪP) tikslų ir priemonių analizė pateikiama 1 priede. Kaimo visuomenės ir žemės ūkio iššūkis (analizuojamas remiantis fiskalinio federalizmo principais) yra suskaidytas į tris mažesnius „iššūkius“, kadangi jis yra labai įvairiapusis. Atskirai galima išskirti tiesioginės paramos žemės ūkio sektoriui problemą, kuri šiuo metu daugiausia yra sprendžiama tiesioginėmis išmokomis ir rinkos intervencijos priemonėmis (naudojant pirmąjį BŽŪP ramstį). Antroji problema yra žemės ūkio ir miškininkystės sektorių konkurencingumo didinimas bei aplinkos / kraštovaizdžio gerinimas

(iki 2007 metų ši problema buvo sprendžiama naudojant Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo garantijų dalį). Trečioji problema yra gyvenimo kokybė kaimo vietovėse / kaimo ekonomikos diversifikavimas – ši problema iki 2007 metų buvo sprendžiama vykdant struktūrinę politiką (Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo orientavimo dalį). Pastaroji problema yra kur kas mažiau susijusi su žemės ūkio ir miškininkystės sektoriais, o daugiau apima bendresnio pobūdžio kaimo ekonomikos problemas. Pažymėtina, kad 2007–2013 metų finansinėje perspektyvoje antroji ir trečioji problemos yra sprendžiamos vykdant kaimo plėtros politiką.

Bendri ES veiksmai žemės ūkio srityje yra remiami pusės ES piliečių. Pagal Sutartį dėl ES veikimo ir fiskalinio federalizmo principus žemės ūkio sektoriaus modernizavimas ir konkurencingumo didinimas bei viešųjų gėrybių užtikrinimas turėtų būti bendros politikos ES lygmeniu tikslai. Kita vertus, ši sutartis nurodo ir tokius tikslus kaip antai žemės ūkio darbuotojų pakankamo pajamų lygio, pakankamo produkcijos kiekio pagrįstomis kainomis užtikrinimas ir rinkos stabilizavimas.

Esami BŽŪP vertinimai leidžia teigti, kad BŽŪP sėkmingai pasiekė kai kuriuos tikslus, pavyzdžiui, užtikrino pakankamą produkcijos kiekį (nors ir aukštesnėmis nei rinkos kainomis) ir rinkos stabilizavimą (kartu tai lėmė iškraipymus pasaulinėje maisto produktų rinkoje)⁵. Vis dėlto BŽŪP ne visada buvo rezultatyvi siekdama kitų trijų toliau apibūdintų tikslų.

Pirma, BŽŪP nedaug prisideda prie ES žemės ūkio sektoriaus *konkurencingumo* (pažymėtina, kad tam skiriamos antrojo ramsčio (kaimo plėtros) lėšos yra visiškai menkos). Neseniai atlikti tyrimai rodo, kad ES žemės ūkio sektoriaus produktyvumo didėjimas atsilieka nuo jos pagrindinių konkurentų pasaulio rinkose⁶. Nors tai gali būti tik trumpalaikė tendencija, tiesioginių išmokų atsiejimas nuo produkcijos kiekio galėjo paskatinti žemdirbius sumažinti produkcijos kiekį, naudojant tiek pat indėlių, bei sumažinti paskatas diegti

inovacinius sprendimus. Tiesioginės išmokos yra ypač žalingos naujosioms šalims narėms – gali stabdyti žemės ūkio sektorių restruktūrizavimą, kadangi kai kurie smulkieji ūkininkai nenori pasitraukti iš žemės ūkio veiklos dėl nuolatinių pajamų, taip varžydami gretimų konkurencingų ūkių susidarymą ir plėtrą⁷.

Antra, BŽŪP neužtikrina ir pakankamų *pajamų* kai kuriems žemės ūkio darbuotojams. 2006 metais 82 procentai žemės ūkio produkcijos gamintojų gavo tik apie 15 procentų tiesioginių išmokų⁸, nes išmokų dydis daugeliu atvejų priklauso nuo ūkio dydžio, skaičiuojamo pagal turimos žemės kiekį arba turimų gyvulių kiekį. Taigi, BŽŪP labiausiai remia turtingus ūkininkus ir vaidina menką socialinį vaidmenį. Galima menko BŽŪP socialinio vaidmens priežastis yra ta, kad socialinė politika nėra pritaikyta įgyvendinti ES lygmeniu dėl didelės preferencijų įvairovės.

Trečia, BŽŪP poveikis *viešųjų gėrybių* (aplinkos apsauga, gyvūnų gerovė, kraštovaizdžio gerinimas, bioįvairovė, kultūros išlaikymas ir t. t.) teikimui irgi yra gana menkas⁹. Žemės ūkio produkcijos gamintojai nepalankiose ūkininkauti vietovėse dažnai gauna kur kas mažesnes tiesiogines išmokas nei išmokų vidurkis, o reikalavimai tiesioginių išmokų gavėjams nėra užtektinai griežti ir neužtikrina, kad viešosios gėrybės bus sukurtos.

Be menko rezultatyvumo, BŽŪP taip pat yra ir gana neefektyvi. Jai skiriamos lėšos (2005 metų duomenimis, iš ES biudžeto jai buvo skiriama apie 0,39 procento ES BVP, o dar 0,16 procento BVP buvo skiriama iš nacionalinių lėšų), tarp jų ir gana nemažos lėšos politikai administruoti, galėtų būti efektyviau panaudotos kitoms sritims. Efektyvumą mažina ir tai, kad dalis tiesioginių išmokų tenka žemės savininkams, kurie patys nedirba žemės (ypač Prancūzijoje, Vokietijoje, Slovakijoje, Vengrijoje¹⁰). BŽŪP mažina ir kitų politikų rezultatyvumą: išmokos turtingiausiems ūkininkams mažina socialinę sanglaudą, o rinkos paramos priemonės ir nuo gamybos kiekio neatsieta parama diskriminuoja besivystančių šalių ūkininkus, kurie

tampa mažiau konkurencingi ES rinkoje dėl žemesnio savo vyriausybių paramos lygio.

Atsižvelgiant į šiuos trūkumus, tiek BŽŪP tikslai, tiek instrumentai tiems tikslams pasiekti turėtų būti iš esmės peržiūrėti. Remiantis fiskalinio federalizmo principais, politika turėtų įgyvendinti du pagrindinius tikslus:

- 1) didinti žemės ūkio sektoriaus konkurencingumą (tam būtų galima panaudoti inovacijų skatinimą per švietimą bei mokslinius tyrimus, priemones, skirtas skatinti restruktūrizavimą ir kai kuriais atvejais ūkių didėjimą, taip pat priemones, užtikrinančias rizikos valdymą);
- 2) užtikrinti viešųjų gėrybių teikimą (pvz., mokant papildomas išmokas už aplinką tausojančią žemės ūkio veiklą)¹¹.

Tokia politika skatintų žemės ūkio sektoriaus liberalizaciją, kartu išlaikant ir tobulinant daugumą pagal antrąjį dabartinės politikos ramstį remiamų priemonių. Be to, tokios politikos finansavimas reikalautų mažiau finansinių išteklių iš ES biudžeto, nes būtų atsisakoma tiesioginių išmokų.

Kartu tokia politika padėtų siekti ir kitų politikos tikslų, kurie būtų apibrėžti Sutartyje dėl ES veikimo. Sėkminga ekonominė konkurencingų ūkių veikla ir parama ūkiams, gaminantiems viešąsias gėrybes, užtikrintų žemės ūkio darbuotojų pajamas. Be to, žemės ūkio sektoriaus liberalizacija galėtų garantuoti ir rinkos stabilizaciją bei pakankamą žemės ūkio produktų tiekimą (kai kurių tyrimų duomenimis, liberalizavus žemės ūkio sektorių, pagamintos žemės ūkio produkcijos kiekis Europoje galėtų sumažėti tik labai nedaug¹²) ir pagrįstas žemės ūkio produktų kainas. Pagaliau, kaimo ekonomikos diversifikavimas ir gyvenimo kokybės gerinimas turėtų būti įgyvendinamas vykdant sanglaudos politiką.

Analizuojant tokios BŽŪP reformos padarinius Lietuvai, reikia pabrėžti skirtingą problemų pobūdį joje (taip pat kitose Vidurio ir Rytų Europos šalyse) ir daugumoje ES-15 šalių narių. Nors visi BŽŪP

tiksiai tinka ir Lietuvai, aktualiausias iš jų yra konkurencingo, efektyvaus ir į rinką orientuoto žemės ūkio sektoriaus sukūrimas. Kaip matyti iš 3 lentelės, atotrūkis tarp ES-15 ir ES-10 šalių žemės ūkio sektorių produktyvumo 2004 metais buvo gana didelis, ir trumpuoju laikotarpiu, remiantis prognozėmis, nesumažės. Atsižvelgiant į tai, būtina didinti žemės ūkio sektorių naujosiose šalyse narėse konkurencingumą. Tikėtina, kad aukštų pasaulinių maisto produktų kainų ir gana palankių žemės ūkio veiklai klimato sąlygų kontekste konkurencingas žemės ūkio sektorius užtikrintų ir pakankamas žemės ūkio darbuotojų pajamas.

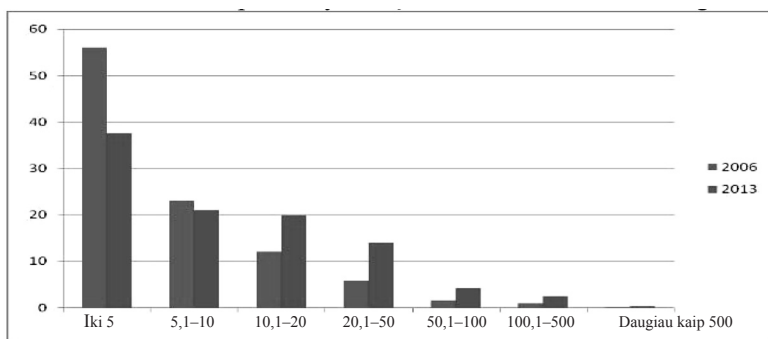
2 lentelė. *Produktyvumas žemės ūkyje ES-15 ir ES-10 šalyse 2004 ir 2011–2013 metais*

<i>Metai</i>	<i>2004</i>	<i>2011</i>	<i>2013</i>
Primilžis iš vienos karvės (kg), ES-15	6397	6961	–
Primilžis iš vienos karvės (kg), ES-10	4725	5395	–
Javų derlingumas (t/ha), ES-15	6,1	–	6,0
Javų derlingumas (t/ha), ES-10	4,0	–	3,8

European Commission. 2007. Prospects for agricultural markets and income 2006–2013

Viena iš Lietuvos žemės ūkio sektoriaus modernizavimo ir konkurencingumo didėjimo prielaidų yra ūkių stambėjimas. Ūkiai Lietuvoje kol kas dar nepasiekė optimalaus dydžio. Lietuvos agrarinės ekonomikos instituto duomenimis, optimalus augalininkystės ūkio dydis turėtų būti 200–470 ha, pienininkystės ūkio – 40–52 ha, esant 20 melžiamų karvių (dirbant tik šeimos nariams) arba 103–132 ha esant 50 melžiamų karvių (naudojant samdomąjį darbą), mišraus ūkio – 90–120 ha esant 60 galvijų, iš jų – 40 melžiamų karvių¹³. Šiuo metu vidutinis ūkio dydis yra 12,1 ha ir prognozuojama, kad 2013 metais jis bus 20,1 ha.

4 pav. matyti trys tikslinės grupės, turinčios skirtingus interesus. Į jas turėtų orientotis žemės ūkio ir kaimo plėtros politika. Pirmoji



4 pav. Ūkių skaičius pagal turimos žemės kiekį 2006 ir 2013 metais (prognozė)

Šaltinis: I. Kriščiukaitienė ir kt. ES paramos įtaka Lietuvos ūkiams. Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas.

ir didžiausia grupė yra smulkūs žemės savininkai, turintys iki 5 ha žemės. Šių ūkių produktyvumas negali būti didelis dėl mažo ūkio dydžio, o jų pagaminta produkcija nėra reikšminga rinkoje (tikėtina, kad dalis šios grupės net nesiverčia žemės ūkio gamyba). Antroji grupė yra kiek daugiau žemės turintys savininkai, kurių ūkių produktyvumas nėra didelis, bet jis gali padidėti jiems išsigijus daugiau žemės ir pasiekus optimalų ūkio dydį. Trečioji ir mažiausioji grupė yra ūkių savininkai, kurių pateikiama produkcija yra reikšminga rinkoje ir kuriems reikia toliau didinti produktyvumą, norint išlikti konkurencingiems rinkoje.

Kita vertus, neišvengiamas ūkių ir jų konkurencingumo didėjimo padarinys yra socialinės problemos, kylančios dėl žemės ūkio darbuotojų skaičiaus mažėjimo. Kaimo plėtros politika turėtų užtikrinti pakankamas pajamas žemės ūkio sektorių paliekantiems asmenims kol jie persikvalifikuos ir įsitvirtins kituose darbo rinkos sektoriuose.

Nors išsamių poveikio vertinimų kol kas nėra atlikta, galima teigti, kad dabartiniai BŽŪP instrumentai (ypač pirmasis politikos ramstis) nėra kaip reikiant pritaikyti šiems Lietuvos tikslams pasiekti¹⁴, ne-

paisant priemonių, kurios bus įdiegtos po BŽŪP „sveikatingumo patikros“. Siekiant didesnio žemės ūkio sektoriaus konkurencingumo, rezultatai yra nevienareikšmiai. Viena vertus, dėl tiesioginių išmokų bei paramos žemės ūkio konkurencingumui pagal antrąjį kaimo politikos ramstį vyksta ir prognozuojamas minėtas ūkių stambėjimas (ūkių pasiskirstymas pagal dydį 2013 metais pateiktas 3 pav.). Kita vertus, kaip ir daugelyje kitų naujųjų šalių narių, tiesioginės išmokos kartu yra ir kliūtis ūkiams stambėti dėl žemės kainų didėjimo (žiūrėti 3 lentelę)¹⁵ ir smulkių žemės savininkų nenoro atsisakyti nors ir nedidelių, tačiau nuolatinių pajamų. Be to, kaip ir daugelyje ES šalių narių, BŽŪP nėra efektyvi ir siekdama socialinių tikslų: didžioji dalis tiesioginių išmokų tenka stambiesiems ūkininkams.

3 lentelė. Žemės ūkio paskirties žemės kainų pokytis 2003–2005 metais

<i>Šalis</i>	<i>Čekija</i>	<i>Estija</i>	<i>Vengrija</i>	<i>Latvija</i>	<i>Lietuva</i>	<i>Lenkija</i>	<i>Slovakija</i>
Kaina 2005 metais (2003 metais – 100)	74	150	117	243	131	135	121

J. Wilkin. Agriculture in new Member States – expectations and lessons learned, 2007

Lietuvai būtų naudingesnė pirmiau aprašyta radikali BŽŪP reforma (žinoma, ji turėtų būti įgyvendinta palaipsniui). Žemės kainos išskraipymai būtų panaikinti atsisakius tiesioginių išmokų, o specialios konkurencingumo didinimo priemonės (kaip antai parama švietimui ir tyrimams) kompensuotų žemės ūkio produkcijos gamintojų pajamų praradimą. Viešųjų gėrybių teikimą skatinančios priemonės (iš esmės tai būtų peržiūrėtos dabartinės kaimo plėtros antrosios ašies priemonės) užtikrintų paramą mažiau palankiomis sąlygomis ūkininkaujantiems žemdirbiams ir prisidėtų prie aplinkos apsaugos tikslų pasiekimo. Kita vertus, priemonės, skirtos žemės ūkio sektorių paliekančių asmenų pajamoms perkvalifikuoti, ir kitos kaimo ekonomikos diversifikavimo priemonės turėtų būti finansuojamos iš sanglaudos

politikos (galbūt perkeltiant į šią politiką dabartines kaimo plėtros politikos trečiosios ašies priemones), kaip buvo iki 2007–2013 metų finansinės perspektyvos.

6. Sanglaudos politika

2 priede pateikiama analizė paremia ES sanglaudos politikos reikalingumą, tačiau pažymėtinas skirtumas tarp Sutarties dėl ES veikimo nuostatų iš vienos pusės ir fiskalinio federalizmo principų bei politikos vertinimų – iš kitos. Pagal šią sutartį politika turėtų remti tiek mažiausiai išsivysčiusius regionus, tiek nepalankias sąlygas turinčius regionus. Pagal fiskalinio federalizmo principus, paramos objektas turėtų būti tik mažiausiai ekonomiškai pažengusios šalys narės. Politikos vertinimai paremia fiskalinio federalizmo prielaidas: pagal konvergencijos tikslo *ex-post* vertinimus sanglaudos parama ankstesnėse finansinėse perspektyvose prisidėjo prie Pietų Europos šalių ir Airijos ekonominio augimo ir užimtumo tose šalyse didėjimo¹⁶, o *ex-ante* vertinimai irgi rodo teigiamą 2004–2013 metų sanglaudos politikos poveikį naujosios šalims narėms (žiūrėti 4 lentelę). Kita vertus, paramos rezultatyvumą struktūrinius pokyčius patiriančiuose regionuose sunku išmatuoti dėl mažo paramos dydžio ir nedidelės jos koncentracijos. Be to, remiant problemiškus turtingesnių šalių narių regionus, jų įnašas į ES biudžetą sugrįžta kaip struktūrinė parama, kuriai administruoti reikia papildomų išteklių (efektyviau būtų, jei šalys narės tuos regionus remtų pačios). Pažymėtina, kad dabartinėje finansinėje perspektyvoje regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslui skyrus tik apie 16 procentų visos paramos ir ją padalijus visiems ES regionams, šios problemos tik padidėja.

Svarbu pažymėti, kad sanglaudos paramos skyrimas visiems regionams yra susijęs su jos siejimu su Lisabonos strategija. Pagal šią logiką, sanglaudos politika turėtų didinti visos ES konkurencingumą. Vis dėlto susiejimas gali ir sumažinti politikos poveikį, kadangi

4 lentelė. *Sanglaudos paramos poveikis BVP ir užimtumui kai kuriose Vidurio ir Rytų Europos šalyse 2015 metais (prognozė)**

<i>Modelis</i>	<i>Rodiklis</i>	<i>Estija</i>	<i>Latvija</i>	<i>Lenkija</i>	<i>Lietuva</i>	<i>Slova- kija</i>	<i>Vengrija</i>
HERMIN	BVP	8,65	9,33	5,44	8,27	6,10	5,4
	Užimtu- mas	5,43	5,98	2,80	4,81	3,97	3,73
QUEST	BVP	3,47	2,27	5,65	3,80	7,92	5,99
	Užimtu- mas	-0,03	-0,23	0,28	-0,22	-0,20	-0,01
EKT	BVP	-	-	-	11,3	-	-
	Užimtu- mas	-	-	-	1,9	-	-

* HERMIN tyrime buvo matuojamas 2004–2013 metų paramos poveikis, o QUEST ir EKT grupės tyrimuose – 2007–2013 metų paramos poveikis.

European Commission, DG Economic and Financial Affairs, *The Potential Impact of Fiscal Transfers under the EU Cohesion Programme, 2007*. J. Bradley et al. *Analysis of the Impact of EU Cohesion Policy, 2007*. EKT grupė. Būsimų ES struktūrinių fondų paramos sričių vertinimo galutinė ataskaita, 2006

apribojimai investicijų prioritetams gali būti kliūtis šalims narėms skirti paramą nacionaliniams plėtroms prioritetams, atitinkantiems jų ūkio raidos etapą. Tai ypač aktualu mažiau išsivysčiusioms šalims, kurioms reikia investicijų į ekonominę infrastruktūrą, žmogiškųjų išteklių plėtrą ir valstybės administracijos institucinius gebėjimus¹⁷.

Atsižvelgiant į fiskalinio federalizmo prielaidas ir politikos vertinimų rezultatus, rekomenduotina sanglaudos politiką „išgryninti“. „Gryna“ sanglaudos politika reikštų finansinės paramos skyrimą pagrindiniam sutartyse iškeltam tikslui (sumažinti ekonominius, socialinius ir teritorinius skirtumus tarp šalių narių) pasiekti. Kitais žodžiais, sanglaudos parama turėtų būti sutelkta tik į skurdžiausius regionus (sanglaudos regionus) arba šalis nares, o likę finansiniai ištekliai perkelti į kitas ES biudžeto programas. Be to, paramą gau-

nančios šalys arba regionai turėtų gauti didesnę laisvę pasirinkdami investavimo prioritetus.

Tokia radikaliai reformuota sanglaudos politika būtų kur kas naudingesnė ir Lietuvai nei dabartinė politika. Sanglaudos politikos „pritaikymas“ Lietuvos poreikiams galėtų padidinti Lietuvos konkurencingumą, kadangi būtų įmanoma finansinę paramą skirti aktualiausioms sritims, pavyzdžiui, pagrindinės infrastruktūros arba kai kurioms instituciniams gebėjimus stiprinančios infrastruktūros sritims (pvz., pagalbos policijai, teismams ir kt.) plėtoti. Be to, susiejimas skatina teigti, kad ES struktūrinės paramos investavimo kryptis daro įtaką ES, nors ši įtaka yra gana ribota. Toks prisidengimas ES neskatina nacionalinės investicinės politikos strateginių gebėjimų plėtos. Nesant aiškios ir pasvertos nacionalinės investavimo strategijos, ES struktūrinė parama galėtų turėti daugiau neigiamų šalutinių padarinių, pavyzdžiui, kaitinti atskirus ekonomikos sektorius ir didinti infliaciją, stimuliuoti vartojimą bei importą ir kt. Kartu jos nebuvimas turi netiesioginį neigiamą poveikį paskatų struktūrai, kai formuojasi priklausomybė nuo naujai atsiradusių finansavimo galimybių, tačiau nėra keičiamas nusistovėjęs veiklos pobūdis.

7. Kitos politikos

Konkurencingumo politika

3 priede pateikta analizė rodo, kad pagal Sutartį dėl ES veikimo didžiausios finansinės implikacijos konkurencingumo politikos srityje yra susijusios su moksliniais tyrimais ir eksperimentine plėtra. Be to, ES remia transeuropinių tinklų plėtrą, o švietimo, socialinės politikos, užimtumo ir kultūros srityse ES gali įgyvendinti tik skatinamąsias priemones.

Analizė remiantis fiskalinio federalizmo principais irgi rodo, kad problemos, susijusios su poreikiu skatinti mokslinę ir technologinę pažangą, žinias, mobilumą, konkurencingumą ir inovacijas šalyse

narėse, yra panašiausios. Šalys narės susiduria su skirtingais sunkumais sprendžiamos kitas problemas, identifikuotas EK dokumente konsultacijoms. Be to, EK dokumente konsultacijoms transeuropinės transporto infrastruktūros plėtra nebuvo paminėta, nors EP užsakymu atliktas TEN-T *ex-ante* vertinimas rodo teigiamą šios programos poveikį regionų ekonominiam augimui ir užimtumui (nors ir su išlygomis dėl finansinių investicijų paskirstymo tarp regionų).

Piliečių parama bendriems veiksams mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtros srityje irgi yra labai didelė: beveik trys ketvirtadaliai ES piliečių remia bendrus ES ir šalių narių veiksmus šioje srityje. Bendrus veiksmus transporto srityje remia mažiau nei pusė ES piliečių, o bendri veiksmai socialinės politikos, sveikatos apsaugos ir švietimo srityse yra remiami tik vieno trečdaliao ES piliečių.

Atsižvelgiant į šias prielaidas ir į gana menką (nepaisant finansavimo padidinimo dabartinėje finansinėje perspektyvoje, palyginti su ankstesnėmis perspektyvomis) šios politikos finansavimą ES lygmeniu (šiuo metu ES lygiu skiriamos lėšos tesudaro tik apie 6 procentus visų ES šios srities išlaidų¹⁸), parama moksliniams tyrimams ir eksperimentinei plėtrai turėtų gerokai didėti¹⁹. Be to, šiek tiek didesnės finansinės investicijos galėtų būti skiriamos ir TEN-T programai²⁰.

Finansavimo moksliniams tyrimams ir eksperimentinei plėtrai didinimas (konkurencingumo politikos ribose) būtų naudingas Lietuvai. Tai turėtų teigiamą poveikį Lietuvos mokslinių tyrimų potencialo sutelkimui, optimizavimui, internacionalizavimui ir pan. Didelė konkurencija dėl ES skirto finansavimo verstų Lietuvos mokslininkus ir tyrėjus gerinti mokslinių tyrimų kokybę ir ieškoti bendradarbiavimo su užsienio kolegomis galimybų.

Vis dėlto toks poveikis bus silpnas, kol galimybė bus suvokiama labiau kaip teorinė, mažai tikėtina. Lietuvos mokslinių institucijų ir kitų subjektų gaunama parama iš Šeštosios bendrosios programos (palyginti su kitomis šalimis narėmis) buvo gana nedidelė, taigi ir jos poveikis negali būti labai jaučiamas. Be to, gana tikėtina, padėtis nesikeis ir dabartinėje finansinėje perspektyvoje.

Būtina pažymėti, kad menki dalyvavimo Europos mokslinių tyrimų programose mastai yra ne vien Lietuvos, bet ir daugelio kitų naujųjų šalių narių problema. Nors mokslinių tyrimų kokybė neabejotinai turėtų būti svarbiausias paramos teikimo kriterijus, naujųjų šalių narių aktyvesnis dalyvavimas ir integracija į Europos tyrimų erdvę užtikrintų didesnę visos ES konkurencingumą ir socialinę bei ekonominę sanglaudą. Tai gali būti pasiekta papildomomis finansinėmis ir reguliavimo priemonėmis, pavyzdžiui, remiant antrinių (palydovinių) ekselencijos centrų steigimąsi naujosiose šalyse narėse.

Lietuvai finansavimo transeuropinės infrastruktūros projektams didinimas irgi būtų naudingas, kadangi investicijos į šią sritį prisidėtų prie ekonomikos augimo ir padėtų sumažinti Lietuvos izoliaciją nuo centrinių ES regionų. Be to, siekiant didesnės sanglaudos tarp regionų, rekomenduotina ateityje daugiau prioritetinių projektų įgyvendinti mažiau išsivysčiusiose šalyse narėse, tarp jų ir Lietuvoje.

Energija, aplinka ir klimato kaita

Remiantis visais kriterijais, gana didelė ES biudžeto dalis turėtų būti skiriama energijos, klimato kaitos ir aplinkos sritims (žiūrėti 4 priedą). Pažymėtina, kad vykdant aplinkos politiką tai jau yra daroma: šiai politikai yra numatyta dalis kaimo plėtros fondų (mažiausiai 25 procentai), dalis sanglaudos paramos (2005 metų vertinimais, apie 10 procentų struktūrinių fondų buvo skiriama aplinkos problemoms spręsti; be to, 50 procentų Sanglaudos fondo irgi skiriama aplinkos problemoms), tyrimams aplinkos srityje yra numatyta skirti dalį Septintosios bendrosios programos lėšų. Reformavus BŽŪP, aplinkai skiriamų lėšų dalis šioje politikoje turėtų dar padidėti.

Tarpusavyje susiję energijos ir klimato kaitos klausimai kol kas yra mažiau finansuojami iš ES biudžeto, nors jų svarba politinėje ES dienotvarkėje pastaraisiais metais labai padidėjo, tai atsispindi ir Lisabonos sutarties nuostatose. Lisabonos sutartyje numatyti energetikos politikos tikslai gali būti pasiekti ir reguliavimo priemonėmis, pa-

vyzdžiui, prekiaujant taršos leidimais, liberalizuojant dujų ir elektros energijos rinkas bei įpareigojant elektros tinklų operatorius brangiau pirkti elektros energiją, pagamintą naudojant atsinaujinančius energijos šaltinius. Vis dėlto iš ES biudžeto būtų reikalingos investicijos energijos technologijoms plėtoti ir demonstruoti, toms technologijoms taikyti ES ir ypač besivystančiose šalyse (atsižvelgiant į Balio konferencijos rezultatus)²¹, šalių narių energetikos tinklams sujungti (ypač siekiant panaikinti „energijos salas“) ir kitiems tikslams.

Finansavimo šioms sritims didinimas iš ES biudžeto Lietuvai irgi būtų naudingas. Nors tiesioginis klimato kaitos poveikis trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu nebus labai didelis, neigiami šio reiškinio padariniai yra gana tikėtini (pavyzdžiui, imigracija iš labiausiai klimato kaitos paveiktų pasaulio regionų). Be to, didesnės investicijos iš ES biudžeto energijos technologijoms plėtoti ir diegti padėtų Lietuvai pasiekti numatytus atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimo ir šiltnamio dujų išmetimo tikslus. Transeuropinės energijos infrastruktūros plėtra irgi yra labai svarbi Lietuvai dėl jos izoliacijos nuo kitų ES šalių narių tinklų ir priklausomybės nuo energijos tiekimo iš Rusijos, ypač po Ignalinos atominės elektrinės antrojo reaktoriaus uždarymo 2009 metais.

Teisingumas, laisvė ir saugumas

Kaip matyti iš 5 priedo, ES biudžeto investicijų reikia spręsti kai kurias teisingumo, laisvės ir saugumo srities problemas. Iš šių klausimų svarbiausi yra: išorės sienų apsauga, kai kurie prieglobsčio ir migracijos politikos klausimai, kova su organizuotu nusikalstamumu, terorizmu ir kai kuriais kitais nusikaltimais, taip pat šalių narių institucijų bendradarbiavimas baudžiamojo persekiojimo srityje. Kadangi šios problemos yra gana didelės, o joms spręsti šiuo metu skiriama mažiau nei vienas procentas ES biudžeto, tikėtinas didesnis lėšų poreikis.

Lietuvai svarbus klausimas yra ES išorės sienų apsauga, kadangi Lietuva turi ilgą išorinę sieną su Sąjunga, kuri egzistuos vidutiniu ir, labai tikėtina, ilguoju laikotarpiu. Lietuvai išorės sienų apsauga yra aktuali ir dėl Rusijos Federacijos vykdomo karinio tranzito per Lietuvos teritoriją. Tad Lietuvai būtų naudinga radikali laisvės, saugumo ir teisingumo politikos reforma, pagal kurią daugiau išteklių būtų skiriama investicijoms integruotos išorės sienų apsaugos srityje. Integruota apsauga šiuo atveju reiškia ne tiek geografinį aspektą (t. y. glaudesnę ES išorės sieną turinčių šalių bendradarbiavimą), bet kompleksinį požiūrį į išorinės sienos apsaugą, apimančią asmenų ir prekių, taip pat kapitalo, informacijos ir kitų rizikos veiksnių kontrolę. Lietuvai būtų naudinga tokia gilesnė ir investavimu pagrįsta integracija išorės sienų apsaugos srityje, kuri užtikrintų, kad išlaidos integruotai išorės sienos apsaugai būtų dalijamos tarp visų šalių narių, o neatitektų vien šalis narėms, turinčioms išorinę ES sieną.

Išorės santykiai

Pagal visus kriterijus ES turėtų aktyviai veikti išorės santykių srityje (žiūrėti 6 priedą). Ypač pažymėtina piliečių parama bendriems ES veiksams gynybos ir išorės veiksnių srityje.

Pažymėtina, kad dabartinės ES kaip globalaus veikėjo politikos programos jau įgyvendina ES sutartyje iškeltus tikslus: Sąjunga įgyvendina bendrąją užsienio ir saugumo bei Europos saugumo ir gynybos politikas, kaimynystės, vystomojo bendradarbiavimo ir humanitarinės pagalbos programas, o tarptautinės prekybos apribojimų panaikinimas yra reguliacinis klausimas. Kita vertus, finansiniai asignavimai kai kurioms iš šių programų yra nepakankami. Pavyzdžiui, atsižvelgiant į labai plačią reformų dienotvarkę paramą gaunančiose šalyse²² ir į efektyvią Rusijos politiką NVS šalių atžvilgiu²³, būtina didinti finansinę paramą NVS šalims Europos kaimynystės ir partnerystės instrumento ribose. Be to, civilinių krizių val-

dymo misijoms, konfliktų prevencijai ir kitoms priemonėms, kurios yra Europos saugumo ir gynybos politikos dalis, irgi reikės daugiau finansinių išteklių.

Išorės santykių programų finansavimas yra naudingas Lietuvai – jos užsienio politikos tikslus ypač atitiktų finansavimo Europos kaimynystės ir partnerystės instrumentui padidinimas. Be to, šio instrumento efektyvumas galėtų būti padidintas decentralizuojant jo įgyvendinimą, suteikiant daugiau reikšmės šalims narėms, kurios turi ekspertinių gebėjimų.

8. ES pajamų sistemos reforma ir jos implikacijos Lietuvai

Nors svarbiausi klausimai peržiūrint ES biudžetą bus susiję su biudžeto išlaidų struktūra, Sąjungos nuosavų išteklių reforma irgi yra minima EK komunikate dėl biudžeto peržiūros ir, be abejonės, dėl jos bus diskutuojama peržiūroje. Svarbiausios dabartinės nuosavų pajamų šaltinių sistemos problemos yra pajamų šaltinių dubliavimasis (ypač tarp PVM šaltinio ir BNP ištekliaus, kurie yra beveik proporcingi šalių narių BNP) ir mokėjimo korekcijos. Kaip šių problemų sprendimas dažniausiai minimas PVM šaltinio ir mokėjimo korekcijų atsisakymas, pagrindiniu ES biudžeto pajamų šaltiniu liekiant dabartiniam BNI ištekliui.

Kita vertus, kur kas radikalesnė biudžeto pajamų reforma yra ES mokesčio įvedimas. Dažniausiai naudojami argumentai ES mokesčio įvedimui pateisinti yra ES finansinė ir politinė autonomija bei ryšys tarp atstovavimo ir apmokestinimo. Kita vertus, argumentai prieš mokesčio įvedimą yra neharmonizuotos mokesčių bazės šalyse narėse, nestabilios pajamos iš mokesčio, galimas mokesčių naštos padidėjimas ir nepakankamai stabilios pajamos iš mokesčio. Taigi, žvelgiant iš ES perspektyvos, ES mokestis turi tiek pranašumų, tiek trūkumų.

Vienas iš svarbiausių Lietuvos interesų darant nuosavų pajamų sistemos reformą yra užtikrinti, kad Lietuvos įnašo nuo BVP dalis nebūtų didesnė nei kitų šalių narių. Santykinai didesnis Lietuvos, vienos iš skurdžiausių ES šalių narių, įnašas sumažintų jos konkurencingumą dėl padidėjusios mokesčių naštos.

Vis dėlto du labiausiai tikėtini mokesčio variantai (PVM ir energijos akcizas²⁴) rodytų, kad Lietuvos įnašas bus santykinai didelis. Pirma, aukštas privataus vartojimo ir BVP santykis (2005 metų duomenimis, Lietuvos privataus vartojimo ir BVP santykis sudarė 65,3 procento, o ES-27 vidurkis buvo 57,2 procento) reikštų santykinai šiek tiek didesnę Lietuvos BVP dalį, sumokamą į ES biudžetą, palyginti su kitomis ES šalimis narėmis. Kita vertus, labai sunku prognozuoti, kurią dalį Lietuvos BVP privatus vartojimas sudarys po 2013 metų (pvz., kiek labiau ekonomiškai išsivysčiusių Lietuvos kaimynių privatus vartojimas buvo kur kas mažesnis – 2005 metais santykis su BVP Estijoje siekė 51,8 procento, Slovakijoje – 57,4 procento, Vengrijoje – 55,4 procento, Čekijoje – 49,6 procento), todėl Lietuvos įnašas gali ir sumažėti, ypač sulėtėjus ekonomikos augimui.

Kelių transporto kuro *akcizas (energijos mokestis)* Lietuvai irgi nebūtų palankus. Įvedus vienodą visoms šalims narėms akcizo tarifą (2004 metų EK skaičiavimuose kaip pavyzdys buvo pateikiamas 330 eurų už 1000 litrų kuro tarifas), Lietuvos įnašas (palyginti su BVP) padidėtų daugiau nei du kartus²⁵.

Pažymėtina, kad daugelis šalių narių irgi nepritaria ES mokesčio įvedimui. Mokesčio įvedimą po 2013 metų atvirai remia arba diskutuoti dėl jo yra pasiruošusios Lenkija, Rumunija, Italija, Austrija, Liuksemburgas ir Ispanija.

Be to, daugelis šalių narių pritaria visų mokėjimo korekcijų atsisakymui, išskyrus Vokietiją, Švediją, Nyderlandus ir Austriją, kurios galėtų paremti bendrojo korekcijų mechanizmo įvedimą, ir Jungtinę Karalystę, kuri sutiktų sumažinti savo korekciją, jei būtų daroma radikali BŽŪP reforma.

9. Išvados

Šiame straipsnyje buvo tikrinama hipotezė, kad ES biudžeto peržiūroje ir derybose dėl naujos finansinės perspektyvos Lietuvai naudingesnė strategija (kalbant apie ES biudžeto išlaidas) yra pagrįsta ne finansinės paramos dydžio maksimizavimu, bet bendrų europinių interesų įgyvendinimu (iš jų ypač pabrėžiant tuos, kurie yra naudingiausi Lietuvai). Visai ES bendri interesai straipsnyje buvo apibrėžiami remiantis politiniais (ES sutarčių nuostatos ir piliečių nuomonė) bei ekonominiais (fiskalinis federalizmas ir politikų bei programų vertinimai, nors pastarieji tik sąlyginai gali būti priskirti prie ekonominių) kriterijais. Lietuvos interesai, susiję su ES biudžetu, buvo vertinami remiantis apibendrintu ekonominės, socialinės ir politinės naudos kriterijumi.

Atlikta analizė paremia iškeltą hipotezę: ES biudžeto politikos, reformuotos pagal nurodytus politinius ir ekonominius kriterijus, galėtų būti naudingesnės Lietuvai nei dabartinės biudžeto politikos, kurios yra kompromiso tarp nacionalinių interesų (pirmiausia – grynojo finansinio balanso maksimizavimo) rezultatas. Lietuvos žemės ūkio sektoriui būtų naudinga BŽŪP, kurią vykdant būtų įgyvendinamos žemės ūkio sektoriaus konkurencingumą didinančios priemonės ir remiami nekonkurencingi ūkiai (užtikrinantys viešųjų gėrybių gamybą), kartu atsisakant rinkos paramos priemonių ir tiesioginių išmokų visiems ūkiams. Kita vertus, Lietuvos (ir kai kurių kitų naujųjų šalių narių) interesas yra užtikrinti socialinės ir ekonominės adaptacijos paramą kaimo vietovėms restruktūrizavimosi laikotarpiu. Tai galima pasiekti kaimo plėtros politika, skirta mažiausiai išsivysčiusiems regionams (tokia politika galėtų būti sanglaudos politikos dalis). Be to, sanglaudos politikos sutelkimas į mažiausiai išsivysčiusias šalis nares arba regionus ir laisvė šalims narėms pasirinkti investavimo prioritetus irgi galėtų atnešti Lietuvai daugiau naudos nei dabartinė sanglaudos politika (su sąlyga, kad bus pasirinktos tinkamos investavimo kryptys). Pagaliau, Lietuvai būtų naudingas ir finansavimo pa-

didinimas MTEP (moksliniams tyrimams ir eksperimentinei plėtrai) ir transeuropinės transporto infrastruktūros programoms, energijos, aplinkos ir klimato kaitos sritims, laisvės, saugumo ir teisingumo politikai (ypač išorės sienų apsaugai) ir išorės santykiams (ypač Europos kaimynystės ir partnerystės instrumentui).

Svarbu pažymėti, kad šiame straipsnyje (ir kitur) suformuluoti ES biudžeto išlaidų principai gali būti užtikrinti tik tada, jeigu jais remsis visos arba bent dauguma šalių narių. Preliminarių šalių narių pozicijų analizė rodo, kad tik kai kurios šalys remia ES biudžeto reformą, pagrįstą BŽŪP ir sanglaudos politikų reforma ir mažesniu jų finansavimu bei didesne parama kitoms sritims. Kitos šalys narės, nors ir pabrėžia naujų prioritetų svarbą, nesiūlo radikalių BŽŪP ir sanglaudos politikos reformų arba yra tiesiog neapsisprendusios. Taigi kol kas sunku prognozuoti, ar kita finansinė perspektyva remsis bendrais visai ES prioritetais, ar vis dėlto ir toliau bus tęsiama anksčiau praktikuojama nacionalinių interesų užtikrinimo. Tiesa, parama bendriems ES interesams galėtų ateiti iš EP, jei jo vaidmuo priimančios finansinės perspektyvas taptų svarbesnis ratifikavus Lisabonos sutartį ir jai įsigaliojus. Be to, neapsisprendusių valstybių pozicijas galėtų paveikti aktyvesnė radikalių pokyčių šalininkų (pavyzdžiui, Lietuvos) pozicija.

Šiame straipsnyje pateikta ES biudžeto tikslų ir instrumentų nustatymo metodologija turėtų būti tobulinama kituose akademinuose ir taikomuosiuose tyrimuose. Viena iš problemų yra rezultatų, gaunamų ES biudžeto tikslams analizuoti naudojant skirtingus kriterijus, suderinamumas. Be to, tolesnių tyrimų ir vertinimų reikalauja ir ES biudžeto politikų poveikis Lietuvai.

Straipsnyje buvo glaustai aptartas ir nuosavų išteklių sistemos reformos klausimas. Analizė parodė, kad Lietuvai būtų naudingiausia nuosaiki reforma, kurią vykdant būtų panaikintas PVM šaltinis ir mokėjimo korekcijos, tačiau ES mokestis nebūtų įvedamas.

NUORODOS IR PASTABOS

¹ Prielaida yra pagrįsta tuo, kad ratifikavimo procesas šalyse narėse tebevyksta ir po referendumo Airijoje 2008-ųjų birželį. Daugelis šalių narių, tarp jų ir kelios tradiciškai euroskeptiškos, jau ratifikavo sutartį, o kitos žada tai padaryti artimiausiu metu. Taigi, priešingai nei 2005 metais, kai po referendumų Prancūzijoje ir Nyderlanduose kelios šalys narės paskelbė stabdančios Sutarties dėl Konstitucijos Europai ratifikavimą, tikėtina, kad bus surastas būdas suderinti Lisabonos sutarties ratifikavimą ir neigiamus Airijos referendumo rezultatus (juo labiau kad precedentų – antrieji referendumai Danijoje ir Airijoje atitinkamai dėl Mastroichto ir Nicos sutarčių ratifikavimo – jau yra).

² Ch. Blankart and G. Koester. Refocusing the EU Budget – An Institutional View; M. Mrak and V. Rant. Financial Perspective 2007–2013: Domination of National Interests. EU-Consent EU-Budget Working Paper No. 1. 2008.

³ R. Špokevičiūtė ir D. Žėruolis. Dovanotam arkliui į dantis nežiūri? Lietuvos derybos dėl Europos Sąjungos 2007–2013 metų biudžeto, Politologija. 2007, Nr. 48, p. 87–113.

⁴ Remiantis Europos Komisijos svetainėje pateiktais šalių narių atsakymais į EK dokumentą konsultacijoms dėl ES biudžeto peržiūros, taip pat kitais šaltiniais, yra aptariamasi Austrijos, Bulgarijos, Danijos, Estijos, Graikijos, Ispanijos, Italijos, Jungtinės Karalystės, Latvijos, Lenkijos, Lietuvos, Liuksemburgo, Nyderlandų, Prancūzijos, Rumunijos, Slovakijos, Suomijos, Švedijos, Vengrijos, Vokietijos (iš viso 20 šalių narių) pozicijos.

⁵ T. Wynn and N. Ferrer. The UK rebate and the CAP – Phasing them both out? CEPS Task Force Report. 15. 2007.

⁶ European Parliament. Reflection on the Possibilities for the future development of the CAP. 2007.

⁷ Reflections on the International seminar “A future vision for European agriculture. The new Member States perspective” // www.ukie.gov.pl/WWW/en.nsf/0/5E6974F774483055C1257339002C7039?Open; M. Scoppola. The financing and effectiveness of agricultural expenditure. Briefing of the presentation in the European Parliament, April 2, 2008; World Bank. Regular Economic Report EU 8 + 2. 2007.

⁸ European Commission. Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Council Regulation (EC) No 1259/1999 and Council Regulation (EC) No 1782/2003.

⁹ European Parliament. The EU Added Value of Agricultural Expenditure – from Market to Multifunctionality – Gathering Criticism and Success Stories of the CAP. 31–32. 2008; M. Scoppola. The financing and effectiveness of agricultural expenditure. 2. 2008.

¹⁰ European Parliament. Reflection on the Possibilities for the future development of the CAP. 2007.

¹¹ M. Scoppola. The financing and effectiveness of agricultural expenditure. 2008.

¹² British House of Lords. The Future of the Common Agricultural Policy. 2008.

¹³ I. Kriščiukaitienė ir kt. ES paramos įtaka Lietuvos ūkiams. Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas.

¹⁴ BVP augimo požiūriu parama žemės ūkiui ir kaimo plėtrai buvo kur kas mažiau rezultatyvi nei struktūrinių ir sanglaudos fondų parama (Ekonominės konsultacijos ir tyrimai. 2007. Lietuvos integracijos į ES poveikio Lietuvos ekonomikai 2002–2006 metais (*ex-post*) vertinimas).

¹⁵ Reflections on the International seminar “A future vision for European agriculture. The new Member States perspective”, 4; M. Scoppola. The financing and effectiveness of agricultural expenditure. 2008.

¹⁶ W. Molle. Evaluating the EU cohesion policy. 2006.

¹⁷ J. Bachtler and F. Wishlade. Searching for Consensus: The Debate on Reforming EU Cohesion Policy. 2004.

¹⁸ Centre d’analyse stratégique. The European Union Budget: Some central issues at Stake in the 2008–2009 Revision. 2007.

¹⁹ T. Wynn and N. Ferrer. The UK rebate and the CAP – Phasing them both out? CEPS Task Force Report. 42. 2007.

²⁰ Ypač atsižvelgiant į menką šios programos finansavimą dabartinėje finansinėje perspektyvoje: 30 TEN-T projektams įgyvendinti 2007–2013 metų finansinėje perspektyvoje yra numatyta skirti tik 8 mlrd. eurų (2004 metų kainomis), nors šių projektų užbaigimo kaina, naujausiais vertinimais, siekia 379 milijardus eurų (European Parliament. 2006. The impact of trans-European networks on cohesion and employment).

²¹ Pavyzdžiui, EP Pramonės, tyrimų ir energijos komiteto nuomone, jau šioje finansinėje perspektyvoje ES turėtų kasmet skirti 2 mlrd. eurų energijos technologijoms tolinti ir demonstruoti (European Parliament, Committee on Industry, Research and Energy. Draft Report on the European Strategic Energy Plan (2008/2005(INI)). 2008.

²² European Commission. On Strengthening the European Neighbourhood Policy. 2006.

²³ European Council of Foreign Relations. A Power Audit of Russia–EU Relations. 2007.

²⁴ European Parliament, Committee on Budgets. Report on the future of the European Union’s own resources (2006/2205(INI)). 2007.

²⁵ European Commission. Financing the European Union: Technical Annex. 49. 2004.

SUMMARY

LITHUANIA IN THE EU BUDGET REVIEW PROCESS: BETWEEN EUROPEAN AND NATIONAL INTERESTS

National interests, traditionally expressed in terms of net balances, dominated the negotiations on the financial framework of the European Union for 2007–2013 and were crucial in determining only incremental reforms of the EU budget. Although the strategy based on maximising EU financial support enables Lithuania to receive significant financial allocations from the EU budget in 2007–2013, its size is expected to decrease during the period of next financial framework. In addition, the EU budget programmes unfit to the Lithuanian contexts might have negative repercussions to the economy of the country. These problems determine the necessity to discuss a different strategy for the EU budget review in 2008–2009 and the negotiations on next financial framework.

In this article we raise a hypothesis that a more beneficial strategy for Lithuania would be to support EU policies and programmes which would bring the added value to the whole EU while also stressing the specific Lithuanian interests related to these policies and programmes. The conceptual framework used to check the hypothesis consists of two stages. First, the objectives of the EU budget and major tools to implement them were indicated drawing from provisions of the EU Treaties (in line with the changes introduced by the Lisbon Reform Treaty), preferences of EU citizens, the fiscal federalism theory and evaluations of EU policies and programmes. Second, the economic, social and political impact of the EU budget (reformed in the way described in the first stage of the analysis) on Lithuania was analysed.

The findings of the article provide indefinite but clear support to the hypothesis. According to the political and economic criteria indicated above, the Common Agricultural Policy should seek to implement two goals, namely, increasing competitiveness of the EU agricultural sector and providing public goods (environment, landscape, animal welfare etc.). Such a reform would be more beneficial to Lithuania in comparison to the current policy, however, a specific interest of Lithuania is to assure that it is accompanied by strong rural development policy, which would assure financial support to rural areas during the period of re-structuring of the agricultural sector.

The Cohesion policy should also be radically reformed by concentrating financial support only to the least developed regions and countries of the EU and making its connection to the objectives of the Lisbon Strategy looser. Again, such a reform would be beneficial to Lithuania, because it would allow putting the cohesion support more in line with national investment needs and priorities and enable developing national planning capacities.

Finally, the funds saved as a consequence of the reforms of the CAP and Cohesion Policy should be allocated to four groups of priorities, namely, Lisbon Strate-

gy goals, energy, climate change and environment, justice, liberty and security and external relations. Such re-allocation would serve Lithuanian interests well, provided that its specific interests – adequate funding to trans-European transport and energy infrastructure, external border protection and European Neighbourhood and Partnership Instrument as well as research and development programmes (including temporary preferential treatment of less developed Member States) – would be taken into consideration.

In addition to the major objective of the article, the positions of other Member States as regards EU budget expenses and the impact of the own resources system on Lithuania were also examined in the article.

The analysis of other Member States' positions on the EU budget resulted in rather mixed prospects for the reform described above. On the one hand, virtually all Member States support more funding for new priorities falling in the four categories indicated in this article. On the other hand, only a handful Member States endorse a necessary step into this direction – the reduction in the funding levels of the CAP and Cohesion policy. In the context of very unlikely increase in the total EU budget expenditure due to net payers' resistance, it is still to be seen whether the remaining Member States will decide to support the EU budget which promotes the objectives beneficial to the whole EU or they will remain strongly bound to their national interests on this issue.

As concerns the impact of the own resources system on Lithuania, it is concluded that the introduction of the EU tax would not benefit Lithuania and the EU, because financial contributions from the Member States would vary a lot. However, the VAT resources and all corrections and rebates should be abolished.

1 PRIEDAS. Bendroji žemės ūkio politika – vertinimas

<i>Kriterijus</i>	<i>Rezultatai</i>
<i>Sutartis dėl ES veikimo</i>	Politikos tikslai: žemės ūkio sektoriaus modernizavimas, pakankamo žemės ūkio darbuotojų pajamų lygio užtikrinimas, pakankamo produkcijos kiekio pagrįstomis kainomis užtikrinimas ir rinkos stabilizavimas. Kituose dokumentuose įtvirtintas tikslas – viešųjų gėrybių (aplinka, biologinė įvairovė, gyvūnų gerovė ir kt.) užtikrinimas
<i>Piliečių nuomonė: parama bendriems ES ir šalių narių veiksams</i>	ES – 50 procentų, Lietuva – 52 procentai.
<i>Fiskalinis federalizmas</i>	Parama žemės ūkio produkcijos gamintojams turėtų spręsti skirtingas skirtingoms šalims narėms kylančias <i>problemas</i> : pavyzdžiui, senosioms šalims aktualu skatinti ūkininkus nedidinti produkcijos kiekio, o naujosiose šalyse narėse aktualus sektoriaus produktyvumo didinimas. Žemės ūkio sektoriaus konkurencingumo didinimas, aplinkos / kraštovaizdžio gerinimas : šalių narių žemės ūkio sektoriai susiduria su <i>vienodomis</i> trečiojo pasaulio šalių konkurencinio spaudimo ir klimato kaitos problemomis. Galima <i>išlyga</i> dėl to, kad skirtingas šalių narių žemės ūkio sektorių išsivystymo lygis reikalautų kiek skirtingų sprendimų. Kaimo ekonomikos diversifikavimas, gyvenimo kokybės gerinimas . <i>Problemos yra skirtingos</i> : pavyzdžiui, kai kuriose šalyse narėse aktuali kaimo vietovių depopuliacijos problema, o kai kuriose reiktų kelti urbanizacijos lygį
<i>Politikos vertinimai</i>	Menkas rezultatyvumas siekiant konkurencingumo didinimo, pajamų žemės ūkio darbuotojams ir viešųjų gėrybių užtikrinimo

European Commission, Eurobarometer 67, 2007. M. Scoppola. The Financing and Effectiveness of Agricultural Expenditure. Briefing paper of the presentation in the European Parliament, 2 April, 2008. Sutarties dėl ES veikimo suvestinė redakcija. 2008. Autoriai

2 PRIEDAS. Sanglaudos politika – vertinimas

<i>Kriterijus</i>	<i>Rezultatai</i>
<i>Sutartis dėl ES veikimo</i>	<p>Ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda – ES tikslas, kuriam pasiekti yra numatytos finansinės priemonės (struktūriniai fondai ir kitos). Sąjunga ypač siekia mažinti regionų plėtros lygio skirtumus ir nepalankiausias sąlygas turinčių regionų atsilikimą.</p> <p>Regionai, kuriems turėtų būti skiriama parama: kaimo ir pramonės pereinamojo laikotarpio vietovės, šiaurės regionai ir salų, pasienio bei kalnuotos vietovės.</p> <p>Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) paskirtis – prisidėti prie atsiliekančių regionų plėtros bei struktūrinio prisitaikymo ir nuosmukį patiriančių pramoninių regionų pertvarkos</p>
<i>Piliečių nuomonė: parama bendriems ES ir šalių narių veiksams</i>	ES – 60 procentų, Lietuva – 70 procentų
<i>Fiskalinis federalizmas</i>	<p>Problemos Sąjungoje yra vienodos su išlygomis, todėl Sanglaudos politika turėtų būti įgyvendinama ES lygmeniu. Pagal savo pobūdį ES sanglaudos politika, taip kaip ji formuluojama, sprendžia visai ES aktualias problemas. Išlyga daroma dėl to, kad idealiu atveju jos objektas turėtų būti (menkiau išsivysčiusios) šalys narės, o ne atskiri regionai. O savo vidinių išsivystymo netolygumų (tarp atskirų šalies regionų) problemas, kurių priežastys ir sprendimo būdai yra labai įvairūs, šalys narės turėtų spręsti pačios</p>
<i>Politikos vertinimai</i>	<p>Konvergencijos tikslas: sanglaudos parama prisideda prie regionų ekonominio augimo ir užimtumo juose didėjimo, nors poveikis gana ribotas.</p> <p>Parama struktūrinius pokyčius patiriančioms regionams: vertinimų rezultatai kontroversiški. Didelės administravimo išlaidos, efektyvumo problemos, kylančios dėl lėšų perskirstymo per ES biudžetą</p>

European Commission, Eurobarometer 67, 2007. W. Molle. Evaluating the EU cohesion policy. 2006. Sutarties dėl ES veikimo suvestinė redakcija. 2008. Autoriai.

3 PRIEDAS. Konkurencingumo didėjimo ir užimtumo politika – vertinimas

<i>Kriterijus</i>	<i>Rezultatai</i>
<i>Sutartis dėl ES veikimo</i>	<p>ES veiksmi mokslinių tyrimų ir technologijų plėtros srityje: 1) skatindama įmonių, mokslinių tyrimų centrų ir universitetų savitarpio bendradarbiavimą, įgyvendina mokslinių tyrimų, technologijų plėtros ir parodomąsias programas; 2) skatina Sąjungos bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis mokslinių tyrimų, technologijų plėtros ir demonstravimo srityse; 3) skleidžia ir veiksmingai panaudoja Sąjungos mokslinių tyrimų, technologijų plėtros ir demonstravimo veiklos rezultatus; 4) skatina mokslo darbuotojų mokymą ir laisvą judėjimą Sąjungoje.</p> <p>ES tikslai transeuropinių tinklų plėtros srityje: Sąjunga prisideda prie transeuropinių tinklų kūrimo ir plėtojimo transporto, telekomunikacijų ir energijos infrastruktūrų srityse. Ji siekia remti nacionalinių tinklų tarpusavio ryšį ir sąveiką, ypač atsižvelgdama į poreikį susieti salas, regionus, neturinčius prieigos prie jūros, bei periferinius regionus su centriniais Sąjungos regionais.</p> <p>ES taip pat gali imtis skatinamųjų priemonių užimtumo, socialinės politikos, švietimo, profesinio mokymo ir kultūros srityse</p>
<i>Piliečių nuomonė: parama bendriems ES ir šalių narių veiksmams</i>	<p>Moksliniai tyrimai ir eksperimentinė plėtra: ES – 71 procentas, Lietuva – 77 procentas.</p> <p>Transportas: ES – 39 procentai, Lietuva – 45 procentai.</p> <p>Sveikatos ir socialinė apsauga: ES – 31 procentas, Lietuva – 47 procentai.</p> <p>Švietimas: ES – 33 procentai, Lietuva – 39 procentai</p>
<i>Fiskalinis federalizmas</i>	<p><i>Prisitaikymas prie struktūrinių pokyčių:</i> šalys narės turi skirtingų struktūrinės ekonomikos problemų: pavyzdžiui, kai kurios ES senosios šalys narės turi nelanksčias darbo rinkas, o kai kurios naujosios narės turi neproduktyvius žemės ūkio sektorius.</p> <p><i>Poreikis skatinti mokslinę ir technologinę pažangą, žinias, mobilumą, konkurencingumą ir inovacijas:</i> poreikis sutelkti tyrimų potencialą į europinius ekselencijos centrus, siekiant iš trečiųjų šalių į bendrąją rinką pritraukti daugiau privataus finansavimo moksliniams tyrimams, yra bendras visiems. Galima tam tikra išlyga mažiau išsivysčiusioms šalims narėms, kad moksliniai tyrimai jose (bent kol kas) nėra pagrindinis inovacijų šaltinis. Kita vertus, poreikis skatinti inovacijoms ir mobilumui palankią kultūrą yra bendras</p>

3 PRIEDO TĘSINYS

	<p><i>Žinių ir paslaugų ekonomikos kūrimas:</i> dėl minėtų skirtingų struktūrinių ekonomikos problemų šalys narės susiduria su <i>skirtingomis</i> problemomis kurdamos žinių ir paslaugų visuomenę. Pavyzdžiui, sprendžiant pagal statistiką, komunikate minima ankstyvo mokyklos palikimo problema Lietuvai nėra tokia aktuali kaip kai kurioms kitoms šalims narėms. Kita vertus, problemos ir galimi jų sprendimo būdai tampa homogeniškesni kalbant ne apie bendrojo lavinimo ar profesinio mokymo sistemas, bet apie aukštąjį mokslą.</p> <p><i>Visuomenės, demografiniai pokyčiai:</i> šalys narės susiduria su <i>skirtingomis</i> demografinėmis, migrantų integracijos, socialinės gerovės užtikrinimo problemomis</p>
<i>Politikos vertinimai</i>	<p><i>Moksliniai tyrimai ir eksperimentinė plėtra:</i> reikia didesnio finansavimo iš ES biudžeto, bet tik projektams, kuriuos įgyvendindamos šalys narės turi bendradarbiauti.</p> <p><i>Transeuropinė transporto infrastruktūra (TEN-T):</i> investicijos prisideda prie ES regionų ekonominio augimo ir užimtumo didėjimo, nors jos turėtų būti teikiamos pagal bendrą ekonominio vystymosi strategiją, derinant transporto investicijas su kitomis investicijomis. Be to, investicijos į išsivysčiusius regionus didina skirtumus tarp Sąjungos regionų</p>

European Commission, Eurobarometer 67, 2007. European Parliament. The impact of trans-European networks on cohesion and employment, 2006. Sutarties dėl ES veikimo suvestinė redakcija. 2008. T. Wynn and N. Ferrer. The UK rebate and the CAP – Phasing them both out? CEPS Task Force Report. 2007. Autoriai.

4 PRIEDAS. **Energija, aplinka ir klimato kaita – vertinimas**

<i>Kriterijus</i>	<i>Rezultatai</i>
<i>Sutartis dėl ES veikimo</i>	ES aplinkos politikos tikslai: 1) išlaikyti, saugoti ir gerinti aplinkos kokybę; 2) saugoti žmonių sveikatą; 3) apdairiai ir racionaliai naudoti gamtos išteklius; 4) remti tarptautinio lygio priemonės, skirtas regioninėms ar pasaulinėms aplinkos problemoms spręsti, visų pirma kovai su klimato kaita. ES energetikos politikos tikslai: 1) užtikrinti energijos rinkos veikimą; 2) užtikrinti energijos tiekimo saugumą Sąjungoje; 3) skatinti energijos vartojimo efektyvumą bei taupymą ir naujų bei atsinaujinančių energijos formų plėtojimą; 4) skatinti energetikos tinklų sujungimą
<i>Piliečių nuomonė: parama bendriems ES ir šalių narių veiksmams</i>	Aplinka: ES – 69 procentai, Lietuva – 55 procentai. Energija: ES – 61 procentai, Lietuva – 64 procentai
<i>Fiskalinis federalizmas</i>	<i>Klimato kaita</i> : problemos, siekiant riboti žmogaus poveikį klimato kaitai, yra gana <i>panašios</i> . Problemos, kylančios bandant prisitaikyti prie klimato kaitos sąlygotų padarinių, ir galimi jų sprendimo būdai gali skirtis. <i>Energija</i> : ES šalys narės susiduria su <i>panašiomis</i> energijos srities problemomis: nepakankamu energijos šaltinių diversifikavimu, aukštomis energijos kainomis, poreikiu naudoti ekologiškesnius energijos šaltinius
<i>Politikos vertinimai</i>	Energija: finansavimas tyrimams ir eksperimentinei plėtrai energijos srityje bei technologijų demonstravimui ir pritaikymui pastaraisiais dešimtmečiais mažėjo daugumoje ES šalių. Finansavimą būtina padidinti du ar daugiau kartų

European Commission, Eurobarometer 67, 2007. European Commission. A European Strategic Energy Technology Plan (SET-Plan), 2007. HM Treasury, Stern Review on the economics of climate change, 2006. Sutarties dėl ES veikimo suvestinė redakcija. 2008. Autoriai.

5 PRIEDAS. Teisingumo, laisvės ir saugumo politika – vertinimas

<i>Kriterijus</i>	<i>Rezultatai</i>
<i>Sutartis dėl ES veikimo</i>	<p><i>Išorės sienų apsauga:</i> ES siekia užtikrinti asmenų kontrolę ir veiksmingą išorės sienų kirtimo priežiūrą ir laipsniškai sukurti integruotą išorės sienų valdymo sistemą.</p> <p><i>Prieglobsčio politika:</i> vienas iš veiksnių ES lygmeniu – bendra laikinos apsaugos sistema perkeltiesiems asmenims masinio antplūdžio atveju.</p> <p><i>Migracija:</i> ES institucijos gali nustatyti paskatų ir paramos valstybių narių veiksams teikimo priemones, siekdamas skatinti jų teritorijose teisėtai gyvenančių trečiųjų šalių piliečių integraciją.</p> <p><i>Kova su terorizmu, organizuotu nusikalstamumu ir kai kuriais kitais nusikaltimais:</i> ES institucijos gali nustatyti priemones valstybių narių veiksams nusikaltimų prevencijos srityje skatinti ir remti; Eurojust ir galimybė įsteigti Europos prokuratūros instituciją.</p> <p><i>Policijos bendradarbiavimas ir Europolis</i></p>
<i>Piliečių nuomonė: parama bendriems ES ir šalių narių veiksams</i>	<p>Terorizmas: ES – 81 procentas, Lietuva – 85 procentai.</p> <p>Nusikalstamumas: ES – 60 procentų, Lietuva – 63 procentai.</p> <p>Imigracija: ES – 59 procentai, Lietuva – 62 procentai</p>
<i>Fiskalinis federalizmas</i>	<p>Migracija ir piliečių saugumas: ES užtikrinant laisvą asmenų judėjimą, vienos šalies patiriamos imigracijos ir piliečių saugumo problemos tampa <i>bendromis</i> visos Sąjungos problemomis</p>

European Commission, Eurobarometer 67, 2007. Sutarties dėl ES veikimo suvestinė redakcija. 2008. Autoriai.

6 PRIEDAS. Išorės santykiai – vertinimas

<i>Kriterijus</i>	<i>Rezultatai</i>
<i>ES Sutartis</i>	Sąjunga nustato ir įgyvendina bendrą politiką ir veiksmus bei siekia bendradarbiauti aukštu lygiu visose tarptautinių santykių srityse, kad: 1) apgintų savo vertybes, pagrindinius interesus, saugumą, nepriklausomybę ir vientisumą; 2) įtvirtintų ir remtų demokratiją, teisinę valstybę, žmogaus teises ir tarptautinės teisės principus; 3) išsaugotų taiką, užkirstų kelią konfliktams ir stiprintų tarptautinį saugumą pagal Jungtinių Tautų Chartijos tikslus ir principus, taip pat pagal Helsinkio baigiamojo akto principus ir Paryžiaus Chartijos tikslus, įskaitant susijusius su išorės sienomis; 4) skatintų besivystančių šalių ekonominių, socialinių ir aplinkos apsaugos tvarų vystymąsi, pirmiausia siekdamą panaikinti skurdą; 5) skatintų visų šalių integraciją į pasaulio ekonomiką, įskaitant laipsnišką tarptautinės prekybos apribojimų panaikinimą; 6) prisidėtų prie tarptautinių priemonių, skirtų aplinkos kokybės išsaugojimui ir gerinimui bei pasaulio gamtos išteklių tausojančiam valdymui, siekiant užtikrinti tvarų vystymąsi, kūrimo; 7) padėtų tautoms, šalims ir regionams, susidūrusiems su gaivalinėmis nelaimėmis arba žmogaus sukeltomis katastrofomis; 8) remtų tarptautinę sistemą, grindžiamą tvirtesniu daugiašaliu bendradarbiavimu ir tinkamu pasauliniu valdymu
<i>Piliečių nuomonė: parama bendriems ES ir šalių narių veiksmams</i>	Gyvyba ir išorės santykiai: ES – 62 procentai, Lietuva – 71 procentas
<i>Fiskalinis federalizmas</i>	<i>Išorės santykiai:</i> ši sritis yra išvestinė ta prasme, kad problemos čia yra vienodos tiek, kiek jos buvo vienodos visų kitų dokumente konsultacijoms išskirtų problemų atveju

European Commission, Eurobarometer 67, 2007. ES Sutartis. 2008. Autoriai.