

ISSN 1392-1681

**NACIONALINIŲ INTERESŲ SANKIRTA  
DERYBOSE DĖL EUROPOS SĄJUNGOS  
FINANSINĖS PERSPEKTYVOS  
2007–2013 METAIS**

*AISTĖ SLABOKAITĖ*

Šiame straipsnyje analizuojamos derybos dėl ES finansinės perspektyvos 2007–2013 metais. Analizei pasirinkta Andrew Moravcsiko liberalaus tarpvyriausybėsbiškumo metodologinė prieiga. Siekiama atsakyti į klausimą, kas lėmė derybų eigos pakitimus ir galutinį susitarimą. Nagrinėjamos valstybių nacionalinės preferencijos ir valstybių derybinės galios šaltiniai. Straipsnyje daromos dvi išvados. Pirma, derybų dėl ES finansinės perspektyvos eigą ir rezultatus lėmė ekonominiai valstybių interesai ir derybinė valstybių galia. Antra, santykinis Vidurio ir Rytų Europos valstybių praradimus tarpvyriausybiniuose derybose sąlygojo tai, kad jos yra pagrindinės ES paramos gavėjos.

***Įvadas***

Sudėtingos ir ilgos derybos dėl ES finansinės perspektyvos 2007–2013 m. buvo puikus išsiplėtusios ES sprendimų priėmimo mechanizmo iš-

---

Aistė Slabokaitė – Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto bakalauro absolventė, Atviros Lietuvos fondo programų koordinatore (el. paštas: aiste@osf.lt, slaiste@yahoo.com).

© Aistė Slabokaitė, 2006

Straipsnis įteiktas redakcijai 2006 m. rugsėjo 22 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2006 m. lapkričio 20 d.

mėginimas. Įnirtingose pinigų dalybose atsiskleidė skirtingos valstybių derybinės strategijos, o viršvalstybiniai veikėjai buvo priversti pripažinti valstybių galią nulemti svarbiausius ES sprendimus. Šiose pinigų dalybose susikirto nacionaliniai šalių interesai – pragmatiniai siekiai gauti kuo daugiau naudos iš bendro ES biudžeto.

Nacionalinių interesų sklaida derybose dėl naujosios ES finansinės perspektyvos ir jų įtaka galutiniam susitarimui sudaro probleminę šio straipsnio ašį. Pirminė finansinės perspektyvos projektų analizė atskleidžia dvi tendencijas. Pirma, planuojamos bendros ES išlaidos nuosekliai mažėjo. Antra, nors skurdesnėms narėms atiteko milijardinė parama, vykstant deryboms turtingosioms valstybėms pavyko perkirstyti bendras išlaidas skurdesniųjų valstybių sąskaita. Kyla klausimas, kas lėmė tokius derybų eigos pokyčius ir galutinį rezultatą? Kas gavo daugiausia naudos iš projektų pakeitimų ir kas daugiausia prarado? Kodėl valstybėms nepavyko susitarti anksčiau ir kodėl sprendimas buvo pasiektas 2005 m. pabaigoje?

Šiuos klausimus atspindi straipsnyje keliamos hipotezės. Pagrindinę hipotezę galima suformuluoti taip: *derybų dėl ES finansinės perspektyvos eigą ir rezultatus lėmė valstybių ekonominiai interesai ir derybinė valstybių galia*. Šią hipotezę papildė antroji: *santykinius Vidurio ir Rytų Europos (VRE) valstybių paradimus tarpvyriausybėse derybose sąlygojo tai, kad šios valstybės buvo pagrindinės ES paramos gavėjos, todėl jų derybinė galia buvo maža*.

Metodologines gaires derybų dėl ES finansinės perspektyvos analizei suteikia Andrew Moravcsiko išplėtotą liberalaus tarpvyriausybiskumo teorija, į ES sprendimų procesą žvelgianti kaip į dviejų lygių derybas: vidaus politikoje ir tarpvyriausybėje arenoje. Kitos Europos integraciją aiškinančios teorijos – neofunkcionalizmas ar neorealizmas – nesuteikia tinkamų teorinių gairių deryboms dėl ES finansinės perspektyvos analizuoti. Neofunkcionalistai ignoruoja nacionalines valstybių preferencijas, o neorealistinė interpretacija per daug akcentuoja saugumo problemas ir deramai neįvertina ekonominių veiksnių. Gausybė kitų teorijų pabrėžia viršvalstybinių insti-

tucijų ar ekspertų tinklų vaidmenį, tačiau akivaizdu, kad derybose dėl ES finansinio „pyrago“ pagrindinis vaidmuo atiteko valstybių vyriausybėms.

### ***1. Derybinė galia liberalaus tarpvyriausybės teorijoje***

Liberalaus tarpvyriausybės teoriją išplėtojo Andrew Moravcsikas, į vieną nuoseklų teorinį modelį sujungęs dvi teorines interpretacijas, politikos mokslų vadovėliuose paprastai traktuotas kaip viena kitai prieštaraujanti – liberaliąją teoriją ir tarpvyriausybę analizę.

Liberalaus tarpvyriausybės teoriją sudaro trys elementai:

- liberali nacionalinių preferencijų formavimosi teorija;
- tarpvyriausybę tarpvalstybinių derybų analizė;
- racionalaus valstybių (veikėjų) elgesio prielaida, sujungianti pirmuosius du elementus<sup>1</sup>.

Moravcsikas ES derybas siūlo analizuoti remiantis dviejų lygių žaidimo modeliu. Pagal šį modelį sprendimų priėmėjai derasi dviejose derybų arenose: vidaus ir tarpvyriausybėje. Iš pradžių vidaus proceso metu, spaudžiant interesų grupėms, formuojamos nacionalinės valstybių preferencijos, o tarpvyriausybėje arenoje vyksta derybos tarp vyriausybių, kovojančių už savo interesus. Valstybių vidaus lygmeniu pagrindiniai derybų veikėjai yra interesų grupės ir politiniai lyderiai. Nacionalinės valstybės yra svarbiausi veikėjai antrajame derybų lygyje. Viršvalstybinės institucijos turi tik patariamąjį balsą ir esminės įtakos sprendimų priėmimui nedaro.

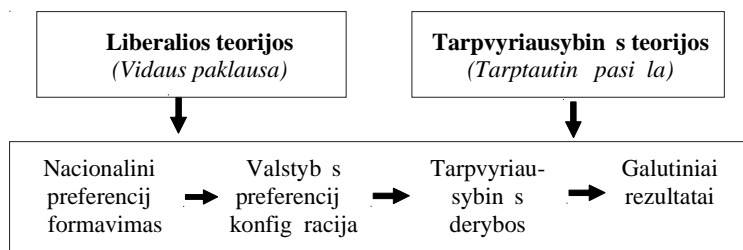
Liberalaus tarpvyriausybės teorija pagrįsta racionalaus pasirinkimo teorijos prielaidomis, iš kurių svarbiausia teigia, kad veikėjų elgesys yra racionalus. Racionalumo prielaida persmelkia Moravcsiko aiškinimą ir yra analizės ašis. Racionalių veikėjų elgesys pasižymi dviem bruožais. Pirmas, socialinėje veikloje jie nuolat siekia padidinti gaunamą naudą ir minimizuoti kaštus. Antra, raciona-

lūs veikėjai įvertina galimas veiksmų alternatyvas ir renkasi priimtinausią.

ES vyksta derybos dėl įvairių gėrybių: socioekonominių, neekonominių, prekybos liberalizavimo. Pirminė liberalaus tarpvyriausybiskumo teorijos idėja aiškino derybas dėl prekių ir paslaugų mainų liberalizacijos. Prekybos liberalizacija yra labai svarbus klausimas vietos gamintojams, todėl pastarieji, gebėdami pakankamai tiksliai apskaičiuoti kaštus ir galimą naudą, yra itin suinteresuoti galutiniu rezultatu.

Derybose dėl kitų gėrybių, kurias skirsto politikos, nustatančios, tarkime, aplinkosaugos, saugumo ar visuomenės sveikatos standartus, siekiančios užtikrinti makroekonominį stabilumą, lygesnį pajamų pasiskirstymą, apima politinį ar gynybinį bendradarbiavimą, veikia tie patys principai kaip ir derybose dėl prekybos liberalizacijos. Vis dėlto šiose politikose interesai yra labiau „išskydę“ palyginti su prekių ir paslaugų mainų liberalizacija – yra ne tik gamintojai, bet ir daugiau interesų grupių. Dėl šių priežasčių sprendimų priėmėjai, derėdamiesi dėl neekonominių gėrybių paskirstymo, turi daugiau laisvės. Pabrėžtina, kad šie bruožai būdingi ir deryboms dėl ES finansinės perspektyvos. Interesų grupės paprastai nežino, kokia dalis lėšų iš ES biudžeto skiriama konkrečiam subjektui. Kita vertus, valstybės viduje esama spaudimo vyriausybėms derėtis dėl kuo didesnio ES „finansinio pyrago“ kashnio.

Tarpvyriausybiniuose derybose vienas svarbiausių galutinių derybų rezultatą lemiančių veiksnių yra valstybių derybinė galia. ES derybiniuose procesuose galima aptikti tris derybinės galios veiksnius: santykinę valstybės galia, asimetrinę tarpusavio nepriklausomybę ir struktūriniai derybų elementai. Pirmieji du lemia išorinius derybų procesus, o struktūriniai derybų elementai apibrėžia vidinės derybų sanklodos įtaką derybinei galiai. Struktūriniai derybų elementai nusako tam tikras derybų aplinkybes, dėl kurių vienos šalies derybinė galia gali būti didesnė ar mažesnė. Moravcsikas išskiria tris tokius struktūrinius derybų elementus<sup>2</sup>: vienašališko veiksmo alternatyvą,



Schema. *Liberalaus tarpyvalstybiškumo teorija*<sup>3</sup>

gebėjimą sudaryti alternatyvią koaliciją ir galimybę dalyti „saldainiukus“ – patrauklias taktines nuolaidas mainais už strateginius sprendimus.

Derybų teorijoje vienašališko veiksmo alternatyvą atspindi santrumpa BATNA (*Best Alternative to Negotiated Agreement*) – tai geriausia turima alternatyva suderėtam susitarimui. Taip pat BATNA yra pasipriešinimo susitarimui riba. Racionalus veikėjas nepritaris susitarimui, jei šis bus ne toks naudingas ar nuostolingesnis nei esama situacija. Valstybių, kurios turi galimybę dalyvauti alternatyvioje koalicijoje, derybinė galia yra didesnė nei tų, kurios tokiu atveju rizikuoja likti izoliuotos<sup>4</sup>. Derybinė galia taip pat priklauso nuo to, ar valstybė gali derybų partneriams pasiūlyti „saldainiukų“, kurie nekeičia esmės, tačiau palenkia nepritarančiuosius. Kitaip tariant, „saldainiukai“ derybose dažnai būna ne strateginės, o taktinės reikšmės, t. y. gali tik iš dalies „atpirkti“ strategines nuolaidas, kurias lemia derybinė galia.

Taigi visus tris struktūrinius elementus vienija bendras naudos ir kaštų principas. **Jei valstybė tikisi daugiau naudos iš susitarimo, ji linkusi daryti daugiau nuolaidų – jos derybinė galia yra mažesnė. Ir atvirkščiai, jei valstybė nėra suinteresuota susitarimu, jos derybinė galia didesnė** ir labai tikėtina, kad arba ji gaus daug antrinių nuolaidų, arba susitarimas atitiks šios valstybės preferencijas.

## ***2. Derybos dėl Europos Sąjungos naujosios finansinės perspektyvos***

### *2.1. Derybų eiga*

ES finansinė perspektyva – tai tarpinstitucinis Europos Parlamento, Komisijos ir Europos Vadovų Tarybos susitarimas. Galutinis sprendimas visuomet būna artimas Tarybos sprendimui, o ne pirminiam Komisijos pasiūlymui. Šis faktas įrodo, kad priimant sprendimą dėl finansinės perspektyvos valstybių pozicija yra lemiamas veiksnys. Todėl pagrindinis dėmesys sutelkiamas ne į Komisijos projektą, o į Liuksemburgo ir Jungtinės Karalystės projektų lyginamąją analizę.

Neformaliai derybas dėl ES finansinės perspektyvos 2007–2013 m. pradėjo didžiausius įnašus į ES biudžetą mokančios valstybės: Prancūzija, Vokietija, Nyderlandai, Jungtinė Karalystė, Švedija ir Danija. 2003 m. gruodžio 15 d. šešetukas (vėliau pavadintas „šešto grupė“) pareiškė, kad vidutinės kasmetinės ES išlaidos neturėtų viršyti 1 procento ES bendrojo nacionalinio produkto (BNP), įskaičiuojant išlaidas žemės ūkiui<sup>5</sup>. Taip įtakingiausios valstybės susibūrė į bendraminčių bloką, remiantį vienodą poziciją ir nubrėžė gaires Komisijos siūlymams.

ES pirmininkavęs Liuksemburgas pateikė keletą projektų, iš kurių svarbiausias buvo pasiūlytas Europos Vadovų Tarybai 2005 m. birželio mėnesio susitikime<sup>6</sup>. Liuksemburgo pasiūlytą kompromisą vetavo Jungtinė Karalystė, o jai pritarė dar keturios valstybės – Ispanija, Švedija, Suomija ir Nyderlandai. Savaime suprantama, kad Jungtinės Karalystės veto buvo pats svariausias: mažai tikėtina, kad Ispanija, Švedija, Suomija ir Nyderlandai vieni būtų ryžęsi nepritarti susitarimui.

Po žlugusio Europos Vadovų Tarybos susitikimo derybos tęsėsi. Jungtinė Karalystė perėmė pirmininkavimą ES. Pažymėtina, kad ši valstybė vengė didesnių debatų dėl finansinės perspektyvos. Pavyzdžiui, 2005 m. lapkritį vykusiame neformaliame ES lyderių susitikime dėl finansinės perspektyvos klausimo apskritai nebuvo diskutuo-

jama. Galiausiai Jungtinė Karalystė savo projektuose pasiūlė sumažinti finansinę paramą neturtingoms naujosioms narėms. Vis dėlto po įtemptų derybų gruodžio 19 dieną Europos Vadovų Taryba (Taryba) pritarė pateiktam finansinės perspektyvos projektui.

Diskusijas dėl naujosios finansinės perspektyvos tęsė Europos Parlamentas, 2006 m. sausio 26 d. rezoliucijoje sukritikavęs Tarybos sprendimą<sup>7</sup>. Parlamentarai reikalavo padidinti biudžetą. Galutinis kompromisas buvo pasiektas 2006 m. balandžio 4 d., kai Tarybos derybininkai sutiko minimaliai padidinti bendras ES išlaidas. 2006 m. gegužės 17 d. naujoji finansinė perspektyva buvo formaliai patvirtinta.

## *2.2. Valstybių nacionalinės preferencijos*

Šiose derybose galima išskirti penkis svarbiausius aspektus, dėl kurių valstybių preferencijos nesutapo:

- bendros ES išlaidos;
- fondai neturtingoms valstybėms;
- fondų dalis „ES paramą prarandantiems“ regionams;
- britų išmokos klausimas;
- fondai Lisabonos strategijai įgyvendinti<sup>8</sup>.

Remiantis šiais penkiais nacionalinių preferencijų aspektais, analizuojamose derybose galima išskirti keturias valstybių grupes<sup>9</sup>.

„**Valstybės donorės**“. Pirmajai grupei priklauso valstybės, siekiančios sumažinti ES biudžetą ar išvengti santykinio jo didėjimo. Tai valstybės, kurios į ES biudžetą sumoka daugiau negu gauna – Jungtinė Karalystė, Nyderlandai, Prancūzija, Švedija, Vokietija, Austrija. Prie „valstybių donorių“ taip pat galima priskirti Suomiją ir Italiją. „Valstybės donorės“ derybose siekė, kad bendros išlaidos neviršytų 1 procento ES BNP. Didėjant biudžetui šių valstybių įmokos didėtų ir didžioji dalis lėšų būtų perskirstytos skurdesnėms valstybėms – naujosioms ES narėms.

„**Paramą prarandančios valstybės**“. Antrąją valstybių grupę sudaro senosios naudos gavėjos – Ispanija, Portugalija, Graikija, Italija

ir viena naujoji narė – Kipras. Šios valstybės siekė minimizuoti ES plėtros į rytus padarinius, t. y. kiek įmanoma sumažinti prarandamą ES paramą. „Paramą prarandančių valstybių“ pirminis interesas buvo padidinti joms skiriamas lėšas.

**Neturtingosios naujos narės** – Lietuva, Latvija, Estija, Lenkija, Slovakija, Slovėnija, Čekija, Vengrija. Vidurio ir Rytų Europos valstybėms svarbiausias klausimas yra ES parama neturtingoms narėms. Ją gali lemti bendrų ES išlaidų dydis ir santykinė paramos neturtingoms valstybėms dalis visoje finansinėje perspektyvoje. Bendrų ES išlaidų dydis susijęs su VRE valstybių finansavimu: kuo didesnės bendros išlaidos, tuo daugiau lėšų gali būti skiriama neturtingosioms ES valstybėms.

**Jungtinė Karalystė** yra išskirtinė dėl vadinamosios „britų išmokos“. ES plėtra padidino neigiamą turtingų valstybių išlaidų ir pajamų balansą, kuris dar labiau išauga naujoje finansinėje perspektyvoje. Didėja ir grąžinama dalis, nes ji skaičiuojama pagal Jungtinės Karalystės

1 lentelė. Valstybių grupių preferencijos derybose dėl naujosios ES finansinės perspektyvos

Valstybi grupės	Didesnis nei 1 proc. biudžetas	Brit išmokos panaikinimas	Fond neturtingoms valstybėms didinimas	Fond dalies ES „param prarandantiems“ regionams didinimas	Fond Lisabonos strategijai gyvendinti didinimas
„Valstybių donorės“	–*	+			+
Neturtingos naujosios narės	+	+	+*	–	
„Param prarandančios“ valstybės	+	+	–	+*	
JK	–	–*			+

„+“ – taip, didinti, išlaikyti; „–“ – ne, mažinti, išlaikyti (nedidinus); „œ“ – neišsako pozicijos; \* – žymi pirminį strateginį interesą

išlaidų ir pajamų balansą. Dėl to nepakitęs tolesnis britų išmokos mokėjimas vis labiau gerintų Jungtinės Karalystės padėtį, palyginti su kitomis „valstybėmis donorėmis“. Visų valstybių interesas – kiek įmanoma sumažinti britų išmoką, o strateginis Jungtinės Karalystės interesas – ją išlaikyti arba atidėti jos peržiūrą.

Apibendrinant galima teigti, kad „valstybių donorių“ strateginis interesas – sumažinti bendras ES išlaidas iki 1 procento BNP, nes tai sumažintų jų įmokas. O štai VRE valstybėms svarbiausias klausimas yra fondų neturtingoms valstybėms dydis. ES „paramą“ prarandantiems regionams itin svarbu išlaikyti ankstesnę jų finansavimą arba siekti kuo mažiau prarasti. Jungtinės Karalystės pirminis interesas – išlaikyti britų išmoką arba atidėti jos peržiūrą.

### *2.3. Pagrindinių finansinės perspektyvos projektų analizė*

Vykstant deryboms buvo pateikta nemažai finansinės perspektyvos projektų, tačiau du iš jų geriausiai atspindi tiek kritinius derybų taškus, tiek valstybių preferencijas: „Liuksemburgo kompromisas“ (2005 m. birželio 17 d.)<sup>10</sup> ir „Tarybos sprendimas“ (2005 m. gruodžio 19 d.)<sup>11</sup>. Atskiro, tačiau ne tokio išsamaus aptarimo reikalauja pirmasis Komisijos pasiūlymas (2004 m. vasario 10 d.)<sup>12</sup>. Tai visų projektų atskaitos taškas, tačiau jame neatsispindi valstybių nacionalinės preferencijos.

Finansinės perspektyvos projektų analizė grindžiama penkiais kriterijais, pagal kuriuos valstybės buvo sugrupuotos į keturias grupes: bendros ES išlaidos, fondai neturtingoms valstybėms, fondų dalis ES „paramą prarandančioms“ valstybėms, britų išmokos klausimas ir fondai Lisabonos strategijai įgyvendinti.

**Bendros išlaidos.** Komisijos projekte bendros išlaidos yra 1025 mln. eurų, jie sudaro 1,14 procento ES BNP – gerokai daugiau nei reikalavo „šešto grupė“. Liuksemburgo ir Tarybos sprendimas atitinka „šešto grupės“ reikalavimus. Tarybos sprendime numatytos bendros išlaidos dar mažesnės nei siūlytos Liuksemburgo ir yra lygios 0,99 procento,

2 lentelė. *Trijų finansinės perspektyvos 2007–2013 m. projektų suvestinė*

Išlaidų klasifikavimas	Komisijos pasiūlymas	Liuksemburgo kompromisas	Tarybos sprendimas
	(milijonai eur )		
<b>1. Tvarus augimas</b>	477 665	<b>381 604</b>	<b>379 739</b>
1A. Konkurencingumas augimui ir užimtumui skatinti	132 755	72 010	72 120
1B. Sanglauda augimui ir užimtumui skatinti	344 910	309 594	307 619
<b>2. Gamtos išteklių apsauga ir valdymas</b>	<b>404 655</b>	<b>377 800</b>	<b>371 244</b>
Iš jūrų žemės ūkiui	301 074	295 105	293 105
3. Pilietiškumas, laisvė, saugumas ir teisingumas	18 505	11 000	10 270
4. ES – pasaulio partner	95 590	50 010	50 010
5. Administravimas	28 620	50 300	50 300
<b>Bendros išlaidos</b>	<b>1 025 035</b>	<b>871 514</b>	<b>862 363</b>
Vidutinis metinis išlaidos (proc. nuo ES BNP)	1,14	1,00	0,99

t. y. beveik 11 mln. eurų mažiau nei „šešto grupės“ nubrėžta riba. Tačiau Liuksemburgo kompromisas gerokai apribojo Komisijos ambicijas, o Jungtinės Karalystės pirmininkavimo metu pasiektas susitarimas žengė dar toliau.

*Fondai neturtingoms valstybėms.* Pirminė analizė atskleidžia, kad sanglaudos politikai skiriamos lėšos nuosekliai mažėjo. Liuksemburgo pasiūlymas „apkarpe“ Komisijos skirtas lėšas, o galutinis sprendimas antrosios eilutės biudžetą sumažino dar 2 mln. eurų. Išsamesnė finansinės perspektyvos projektų analizė parodė, kad antrosios eilutės (1B) lėšas dalijasi trys valstybių grupės: neturtingosios, turtingosios ir

„paramą prarandantys“ regionai. Finansinės perspektyvos projektuose tvirtinama, kad šių (1B) pinigų panaudojimas turi tris tikslus: konvergencijos (neturtingosios valstybės ir „paramą prarandantys“ regionai), regioninio konkurencingumo ir užimtumo (turtingosios valstybės ir iš dalies „paramą prarandantys“ regionai), teritorinio bendradarbiavimo (visos trys grupės). Vadinasi, siekiant išsiaiškinti realius derybų rezultatus, reikia išanalizuoti, kaip kito trijų tikslų finansavimo santykinė dalis.

Iš 3 lentelės matyti, kad realiai sanglaudos politikai skiriamos lėšos (konvergencijos tikslas) Tarybos sprendime sumažėjo daugiau nei 3 mln. eurų, o konkurencingumo ir užimtumo dalis padidėjo. Be to, parama neturtingoms valstybėms mažėjo ir „paramą prarandančių“ valstybių sąskaita (žr. 4 lentelę).

Apibendrinus, fondų neturtingoms valstybėms lėšos mažėjo ir absoliučiais, ir santykiniais skaičiais tiek turtingųjų, tiek „paramą prarandančių“ valstybių sąskaita<sup>13</sup>.

**Fondų dalis paramą prarandančioms valstybėms.** Šioms valstybėms skirtos lėšos numatytos 1B eilutėje. Remiantis 5 lentelėje pateiktais duomenimis galima padaryti išvadą, kad Tarybos sprendimas „paramą prarandančioms“ valstybėms yra naudingesnis nei Liuksemburgo kompromisas – joms skirti didesni pinigai ir absoliučiais, ir santykiniais dydžiais.

**Fondai Lisabonos strategijai įgyvendinti.** Valstybių derybose Komisijos numatyta suma buvo sumažinta beveik perpus, tačiau Liuksemburgo kompromiso ir Tarybos sprendimo nuostatos skiriasi nedaug. Atsižvelgiant į tai, kad ši eilutė taip pat apima „saldainiukus“ bene visoms valstybių grupėms, darytina išvada, kad Lisabonos strategijai įgyvendinti skirti pinigai Liuksemburgo pasiūlyme ir Tarybos sprendime iš esmės nekito.

**Britų išmoka.** Komisijos projekte konkreti nuostata, kaip spręsti britų išmokos klausimą, nepateiktas, tačiau siūloma peržiūrėti esamą mechanizmą<sup>14</sup>. Liuksemburgo kompromise siūlyta apriboti britų išmoką, tačiau Tarybai pavyko pakeisti sau palankia linkme anksčiau

3 lentelė. IB eilutės išlaidų suvestinė

Projektas	Iš viso IB		Konvergencija		Konkurencingumas ir užimtumas		Teritorinis bendradarbiavimas	
	Mln. eur	IB dalis (proc.)	Mln. eur	IB dalis (proc.)	Mln. eur	IB dalis (proc.)	Mln. eur	IB dalis (proc.)
Liuksemburgo kompromisas	309 508	82,3	254 781	82,3	47 313	15,28	7500	2,42
Tarybos sprendimas	307 619	81,7	251 330	81,7	48 789	15,9	7500	2,4

4 lentelė. IB eilutės išlaidų suvestinė „paramą prarandančioms valstybėms“ ir neturingoms valstybėms

Projektas	Iš viso konvergencijai		Sanglaudos fondul <sup>15</sup>		„Param prarandančioms valstybėms“	
	Mln. eur	Konvergencijos dalis (proc.)	Mln. eur	Konvergencijos dalis (proc.)	Mln. eur	Konvergencijos dalis (proc.)
Liuksemburgo kompromisas	309 508	63 356	24,87	12 202	4,48	
Tarybos sprendimas	307 619	61 518	24,5	12 521	5,00	

5 lentelė. 1B eilutės išlaidų suvestinė „paramą prarandančioms“ valstybėms

Projektas	Konvergencija			Regioninis konkurencingumas ir užimtumas		
	Iš viso (mln.)	Param prarandantiems regionams (mln.)	Santykin dalis (proc.)	Iš viso (mln.)	Param prarandantiems regionams (mln.)	Santykin dalis (proc.)
Liuksemburgo kompromisas	309 508	12 202	4,48	47 313	9494	20,30
Tarybos sprendimas	307 619	12 521	5,00	48 789	10 385	21,3

siūlytą skaičiavimo mechanizmą. Taigi Tarybos sprendime įtvirtinti britams palankiausi išmokos skaičiavimo principai, palyginti su visais kitais projektais.

Išanalizavus tris finansinės perspektyvos projektus, galima padaryti šiuos apibendrinimus:

- tarpvyriausybines derybose radikalai sumažėjo bendros ES išlaidos, kurios pasiekė „šešto grupės“ reikalautą 1 procento ES BNP ribą – mažėjo turtingųjų valstybių kaštai;
- parama neturtingosioms ES valstybėms vykstant deryboms nuolat mažėjo;
- nuosekliai gerėjo finansinės sąlygos – „paramą prarandančioms“ ES valstybėms;
- Lisabonos strategijos lėšas „apkarpė“ tarpvyriausybines derybas, tačiau Liuksemburgo kompromise ir Tarybos susitarime šios lėšos iš esmės nesiskiria;
- Jungtinei Karalystei pavyko pakeisti sau palankesniais išmokos skaičiavimo principus.

### ***3. Veiksniai, lėmę susitarimą dėl ES naujosios finansinės perspektyvos***

Siekiant atsakyti į klausimą, kas lėmė galutinius finansinės perspektyvos derybų rezultatus, būtina išnagrinėti du derybų aspektus. Pirma,

įvertinti geopolitinių ir ekonominių interesų įtaką valstybių preferencijoms. Antra, išsiaiškinti, kokia derybinės galios konfigūracija buvo lemiamą derybose dėl naujosios finansinės perspektyvos.

### 3.1. *Geopolitiniai versus ekonominiai interesai*

Geopolitinius argumentus pabrėžė Liuksemburgo ministras pirmininkas Jeanas Claude'as Junkeras. Anot jo, šiose derybose dėl finansinės perspektyvos pagrindinė aršių konfliktų priežastis buvo dvi skirtingas Europos vizijas ginančių geopolitinių blokų susidūrimas<sup>16</sup>. Esą vieni nori politiškai integruotos Europos, o kiti pasisako prieš politinę integraciją ir remia ES, kuri yra didelė bendra rinka ir nieko daugiau.

Junkero geopolitinė interpretacija<sup>17</sup> tvirtina, kad egzistuoja dvi stovyklos: „laisvos prekybos“ ir „politinės integracijos“. „Laisvos prekybos“ stovyklos lyderė yra Jungtinė Karalystė, pasisakanti už tvirtus transatlantinius santykius, liberalią ekonomiką, tolesnę ES plėtrą ir skeptiškai vertinanti glaudesnės integracijos iniciatyvas<sup>18</sup>. „Politinės integracijos“ stovyklos idėjinė lyderė yra Prancūzija, remianti socialiai orientuotą, uždarą ir politiškai integruotą ES, metančią iššūkį amerikiečių vyravimui pasaulyje<sup>19</sup>.

Geopolitinės interpretacijos argumentų tvirtumą galima įvertinti išnagrinėjus valstybių veiksmus derybose. Tarkime, finansinė projektų analizė atskleidžia, jog bendra tendencija mažinti išmokas skurdėnėms valstybėms pirmininkaujant britams nekito. Jungtinės Karalystės projektuose siekiama išlaikyti britų turimą išmoką neturtingų VRE valstybių sąskaita. Žvelgiant iš geopolitinės perspektyvos, „naujoji Europa“ ir Jungtinė Karalystė yra artimos sąjungininkės, todėl Jungtinės Karalystės interesų sklaida „naujosios Europos“ sąskaita iš esmės neigia geopolitinės interpretacijos pagrįstumą.

Jungtinė Karalystė pasirašė „šešto laiška“ su Prancūzija ir Vokietija, tai rodė, kad šių šalių interesai sutampa. O štai dėl britų išmokos Jungtinė Karalystė liko viena prieš likusias ES valstybes. Italija siekė

išlaikyti vieno procento ES BNP išlaidas, tačiau kartu reikalavo kuo didesnių išmokų „paramą prarandantiems“ regionams. Kitaip tariant, valstybių koalicijos kito priklausomai nuo klausimo. Geopolitinė interpretacija tvirtintų, kad geopolitiniai motyvai nulemia valstybių preferencijas, todėl jos negali sudaryti skirtingų koalicijų dėl skirtingų klausimų, kurių turinys neatspindi skirtingų geopolitinių interesų. Taigi ne geopolitiniai motyvai nulėmė valstybių sąjungas.

Vidurio ir Rytų Europos valstybes vienija bendri geopolitiniai interesai, tačiau šis teiginys taip pat neįrodo, kad geopolitiniai interesai buvo lemiamas bendrų pozicijų derybose veiksnys. Kai paskutiniuose projektuose Jungtinė Karalystė šio regiono valstybėms pažėrė įvairių „saldainiukų“, jų politiniai pareiškimai tapo nebe tokie vieningi.

Geopolitinės ir ideologinės diskusijos apie dvi Europos vizijas, lydėjusios analizuojamas derybas, buvo politinis diskursas, skirtas vidaus politikai. Tarkime, Tonio Bleiro kalba Europos Parlamente visų pirma buvo skirta vidaus interesų grupėms, siekiant įrodyti, kad Jungtinės Karalystės sprendimų priėmėjai derybose dėl ES finansinės perspektyvos griežtai gina nacionalinius interesus. Atitinkamai elgėsi Ispanijos, Suomijos, Švedijos ir Nyderlandų politiniai lyderiai, pasinaudoję proga prisidėti prie britų veto, taip padidindami savo populiarumą vidaus politikoje.

Taigi ne skirtingos vizijos lėmė valstybių preferencijas ir susigrupavimus derybose dėl ES finansinės perspektyvos, o egoistiški ekonominiai skaičiavimai. Pagrindinis valstybių tikslas derybose buvo mokėti kuo mažiau ir gauti kuo daugiau. Derybose dėl ES finansinės perspektyvos ekonomines valstybių preferencijas visų pirma sąlygojo derybų turinys. Kitaip tariant, valstybės derėjosi dėl ES „finansinio pyrago“, todėl ekonominiai interesai nulėmė jų preferencijas.

### *3.2. Derybinė galia derybose dėl Europos Sąjungos finansinės perspektyvos*

Bendriausia prasme visos valstybės turėjo tokį patį interesą – gauti kuo daugiau naudos ir kuo mažiau įmokėti, todėl galima daryti prie-

laidą, kad konkrečius derybų rezultatus, atitinkančius valstybių preferencijas lėmė skirtinga valstybių derybinė galia. Šiame straipsnyje analizuojami trys derybinės galios šaltiniai: asimetrinė tarpusavio priklausomybė, santykinė valstybių galia ir struktūriniai derybų elementai.

Derybose dėl bendros rinkos kūrimo valstybės derybinė galia tiesiogiai priklauso nuo to, kiek viena valstybė priklauso nuo kitos. Didžiosios valstybės, kurios mažiau prekiauja su kitomis ES narėmis, turi didesnę derybinę galią nei mažosios. Tačiau asimetrinės tarpusavio priklausomybės, derantis dėl perskirstymo klausimų, nėra. Todėl derybose dėl ES naujosios finansinės perspektyvos šis veiksnys neturėjo įtakos valstybių derybinei galiai.

Santykinė valstybių galia taip pat nebuvo lemiamas derybų veiksnys. Jeigu taip būtų, tai galingiausios ES valstybės būtų pagrindinės ES paramos gavėjos. Tačiau viskas vyksta kitaip – naujosios, mažą santykinę galią turinčios valstybės, yra pagrindinės ES paramos gavėjos.

Bendras naudos ir kaštų principas buvo esminis veiksnys, lėmęs valstybių derybinę galią. Valstybių, kurios gavo daugiau naudos iš susitarimo, derybinė galia buvo maža, nes jos buvo labiausiai linkusios susitarti, o valstybės, kurioms atiteko mažiau lėšų, įgijo didesnę derybinę galią. Bendras naudos ir kaštų principas vienija struktūrinių derybų elementus: vienašalio veiksmo alternatyvą, gebėjimą sudaryti alternatyvią koaliciją ir galimybę dalyti „saldainiukus“.

Geriausia valstybių turėta alternatyva suderėtam susitarimui (BATNA), kuri yra ir pasipriešinimo susitarimui riba, atskleidžia, kokias valstybė turi galimybes vienašališkais veiksmais paveikti derybas. Jungtinės Karalystės BATNA derybose dėl Liuksemburgo kompromiso buvo sužlugdyti derybas ir prisiimti atsakomybę už tolesnę jų eigą. Ši BATNA buvo pakankamai gera, nes Jungtinė Karalystė turėjo pirmininkauti tolesnėse derybose ES, padidėjo laiko „spaudimas“ (ypač nepalankus naujosioms valstybėms), todėl šios valstybės derybinė galia išaugo. „Paramą prarandančių valstybių“ BATNA taip pat buvo gera. Jei ES būtų nepavykę susitarti, jos būtų gavusios dau-

giau pinigų pagal senuosius susitarimus, nes jie nebuvo pritaikyti ES plėtrai. Naujųjų ES valstybių BATNA – derybų žlugdymas – buvo nepageidautina, nes jos būtų praradusios progą gauti daugiau lėšų jau 2007 m. Bloga BATNA labai sumažino naujų valstybių derybinę galią, nes pritarimas santykinai prastesniam pasiūlymui buvo naudingesnis nei turėta geriausia alternatyva.

*Alternatyvių koalicijų sudarymas.* Galimybė suformuoti alternatyvią koaliciją ar būti jos nariu padidino valstybių derybinę galią. Pavyzdžiui, valstybių „šešetuko“ (kuri sudarė „valstybės donorės“), neoficiali koalicija leido joms vieningai daryti spaudimą kitoms valstybėms dėl mažesnio kaip 1 procento ES biudžeto. Derybose galima išvelgti ir kitą neformalią koaliciją – „paramą prarandančių“ valstybių bloką. Būtina paminėti, kad Jungtinė Karalystė, pirmininkaudama ES, šias koalicijas patraukė savo pusėn ir taip sustiprino savo derybines pozicijas. Jungtinei Karalystei pavyko tai padaryti sumažinus biudžetą ir padidinus išmokas „paramą prarandančioms“ valstybėms. Susiformavo didelė koalicija valstybių, kurių interesai daugiau ar mažiau sutapo. Tai sustiprino koalicijos narių derybinę galią, palyginti su tomis, kurios „liko už borto“.

*Galimybė dalyti „saldainiukus“.* Derybų metu skirtingos valstybės gavo įvairių „saldainiukų“. Pavyzdžiui, Lietuvai pridėta lėšų dėl Ignalinos atominės elektrinės. Papildomų lėšų gavo Ispanijos teritorijos Šiaurinėje Afrikoje, Prancūzijos užjūrio teritorijos, Vokietijos Bavarijos sritis, Švedija ir kiti regionai. Apibendrinant galima teigti, kad „saldainiukų“ gavo beveik visos ES valstybės. Todėl darytina išvada, kad „saldainiukų“ skaičiavimai nepaaiškina valstybių derybinės galios derybose dėl ES naujosios finansinės perspektyvos.

Apibendrinant, laimėjimus ir pralaimėjimus derybose dėl ES naujosios finansinės perspektyvos geriausiai paaiškina bendras naudos ir kaštų principas. **Valstybės, kurios buvo pagrindinės ES paramos gavėjos – naujosios narės – turėjo mažiausią derybinę galią, nes buvo labiausiai linkusios pritarti susitarimui.** Analizuojamų dery-

bų metu naujasis nares „spaudė“ laikas, ši aplinkybė dar labiau sumažino jų derybinę galią. Naujosioms narėms buvo naudinga sutikti su Tarybos sprendimu, nors paskutinis pasiūlymas „apkarpė“ joms skirtas lėšas.

### *Išvados*

Straipsnyje buvo patvirtintos abi iškeltos hipotezės. Pirma, ekonominiai interesai ir derybinė valstybių galia sąlygojo galutinį derybų rezultata. Pagrindinis valstybių ekonominių interesų principas šiose derybose buvo siekis sumokėti kuo mažiau ir gauti kuo daugiau. Populiarios geopolitinės interpretacijos apie dvi skirtingas Europos vizijas ir ideologinis diskursas nepaaiškina nacionalinių valstybių preferencijų derybose. Antra, VRE valstybės buvo priverstos sutikti su nepalankiais pasiūlymais derybose, nes, vertinant absoliučiais naudos kriterijais, jos yra pagrindinės ES paramos gavėjos. Ši aplinkybė labai sumažino šių valstybių derybinę galią.

Žvelgiant metodologiniu požiūriu, šis straipsnis – indėlis į audringas diskusijas dėl Europos integracijos teorijų. Pirminė Moravcsiko teorijos užduotis buvo paaiškinti ES vidaus prekybos liberalizacijos procesus, t. y. kaip susikūrė bendroji rinka. Sparti pinigų ir ekonominės sąjungos plėtra, stiprėjantis ES vaidmuo tarptautinėje politikoje, įvairios ES perduotos naujos kompetencijos pakoregavo ES darbotvarkę. Kliūčių prekiauti šalinimas tapo tik vienu iš daugelio ES svarstomų klausimų. Gausus Moravcsiko kritikų būrys ėmė tvirtinti, esą liberalusis tarpvyriausybiskumas jau tėra praeitis ir netinka šiuolaikinėms ES deryboms analizuoti.

Savaime suprantama, kad Moravcsiko teorija nėra visapusis ES derybų analizės įrankis. Žmogiškieji veiksniai vaidina labai svarbų vaidmenį kiekvienose derybose, tačiau jų neįmanoma įvertinti analizuojant valstybių preferencijas ir derybinius žingsnius. Asmeniniai santykiai, derybiniai lyderių sugebėjimai, nacionalinių institucijų patirtis kartais būna lemiami veiksniai ES derybose. Pavyzdžiui, Ange-

los Merkel porinkiminiai bandymai įsitvirtinti kaip Žako Širako ir Tonio Bleiro tarpininkė galbūt net nulėmė sėkmingą derybų baigtį Jungtinės Karalystės pirmininkavimo metu. Liberalusis tarpyvriausybiškumas į šiuos veiksnius neatsižvelgia.

Vis dėlto šiame straipsnyje patvirtinama, kad liberalaus tarpyvriausybiškumo teorija neprarado savo aktualumo ir gali būti pravarti ES „finansinio pyrago“ dalyboms analizuoti. Vadinasi, Moravcsiko teorija gali paaiškinti ne tik rinkos liberalizavimo procesus, bet ir derybas dėl ES persikirstymo politikų. Galbūt tai ir yra svarbiausia šio straipsnio išvada.

#### NUORODOS IR PASTABOS

<sup>1</sup> Andrew Moravcsik, Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*. 31 (4), 1993, p. 480.

<sup>2</sup> Ten pat, p. 497.

<sup>3</sup> Ten pat, p. 480.

<sup>4</sup> Ten pat, p. 499.

<sup>5</sup> Joint Letter from Mr. Blair, The President of France, The Chancellors of Germany and Austria, and The Prime Ministers of The Netherlands and Sweden. 2003. <<http://www.bmdf.co.uk/blairlettereubudget.pdf>> [žiūrėta 2006-02-05].

<sup>6</sup> 2005 m. birželio 15 d. Liuksemburgas pateikė finansinės perspektyvos projektą, kurį patikslino birželio 17 d.

<sup>7</sup> European Parliament, Resolution on Building our Common Future: Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007–2013. 2006. <[http://www.europarl.europa.eu/registre/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/definitif/2004/04-22/0367/P5\\_TA\(2004\)0367\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2004/04-22/0367/P5_TA(2004)0367_EN.pdf)> [žiūrėta 2006-05-18].

<sup>8</sup> Būtina pažymėti, kad žemės ūkio politikos klausimai užėmė svarbią vietą derybų diskurse, tačiau realiai šiose derybose nebuvo deramasi dėl žemės ūkio finansavimo reformos. Visi finansinės perspektyvos projektai iš esmės pagrįsti 2002 m. Vadovų Tarybos susitarimu. Pastarajame buvo įtvirtinta nuostata, kad 2006 m. žemės ūkiui skiriamos lėšos (47,3 mln. eurų) bus tokios pačios naujoje 2007–2013 metų finansinėje perspektyvoje.

<sup>9</sup> Šiame straipsnyje, siekiant paaiškinti derybų rezultatus, ne visų valstybių preferencijos yra analizuojamos. Nors visos valstybės išsakė savo poziciją, kai kurias valstybes sunku būtų priskirti vienai ar kitai grupei – jų pozicija paprastai atitiko derybų bendrąjį vardiklį. Pakeitimai, dėl kurių buvo deramasi, šioms valstybėms svarios įtakos neturėjo. Prie tokių valstybių straipsnyje priskiriamos Belgija, Danija, Airija, Liuksemburgas ir Malta.

<sup>10</sup> Council of the European Union. Financial Perspective 2007–2013. Brussels, 17 June 2005. <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st10/st10090-ad01.en05.pdf>> [žiūrėta 2006-01-15].

<sup>11</sup> Council of the European Union. Financial Perspective 2007–2013. Brussels, 19 December 2005. <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf)> [žiūrėta 2006-01-15].

<sup>12</sup> Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 2004. <[http://147.67.4.5/eur-lex/en/com/cnc/2004/com2004\\_0101en02.pdf](http://147.67.4.5/eur-lex/en/com/cnc/2004/com2004_0101en02.pdf)> [žiūrėta 2006-02-16].

<sup>13</sup> Pagal abu projektus į Sanglaudos fondo lėšas galės pretenduoti regionai, kurių BNP vienam gyventojui 2001–2003 m. buvo mažesnis nei 90 proc.

<sup>14</sup> Taip pat svarbu paminėti, kad Tarybos sprendime pakeista „4 procentų taisyklė“. „4 procentų taisyklė“ – tai į Liuksemburgo projektą įtraukta nuostata dėl 4 proc. paramos ribojimo diferencijavimo, atsižvelgiant į valstybių narių išsivystymo atotrūkį nuo ES vidurkio. Tai reiškia, kad visoms valstybėms narėms, kurių išsivystymo lygis sudaro daugiau nei 40 proc. ES vidurkio, paramos lygis yra mažinamas mažinant ribojimo taisyklės procentą. Tarybos sprendime 4 proc. pakeisti į 3,7893 proc., kas dar labiau sumažina naujų neturtingųjų ES valstybių gaunamą paramą.

<sup>15</sup> Council of the European Union. Financial Perspective 2007–2013. Brussels, 2 June 2005. <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/85044.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/85044.pdf)> [žiūrėta 2005-11-15].

<sup>16</sup> EU Business. Blair to outline EU vision after explosive summit likened to Waterloo. Richmond, 2005. <<http://www.eubusiness.com/archive/Institutions/050619125139.694edkx/>> [žiūrėta 2006-01-05].

<sup>17</sup> Tai tik sąlyginis apibūdinimas, nes Junkeras savo idėjų neišplėtojo.

<sup>18</sup> Rimas Ališauskas. Galios kaita ES arba kodėl mes turime paremti britus? Vilnius, 2005. <[http://www.politika.lt/?cid=9299&new\\_id=5289](http://www.politika.lt/?cid=9299&new_id=5289)> [žiūrėta 2005-09-14].

<sup>19</sup> Ten pat.

## SUMMARY

### ***THE CLASH OF NATIONAL INTERESTS IN THE NEGOTIATIONS FOR EUROPOS SAJUNGOS FANACIAL PERSPECTIVE 2007–2013***

The aim of this article is to explore the bargaining process of the EU Financial Perspective 2007–2013 and to provide the conceptual explanation of the particular result of this bargaining. Although quite a number of drafts have been discussed among member states, three of them characterize the most important turns of the bargaining: *Commission's Proposal*, *the Luxemburg's Compromise* and *the Decision of the European Council*.

Andrew Moravcsik's Liberal Intergovernmental Approach has been applied as the methodological tool for the analysis of the EU Financial Perspective 2007–

2013. Moravcsik assumes that European bargaining is a two level game. A two level game is a metaphoric concept describing how the interaction between the domestic pressure groups and decision makers formulates national preferences and how political leaders on the European level represent those national preferences. On both levels pragmatic economic interests are the driving factors of different actors. It should be emphasized that states are the main players in EU arena, whereas supranational institutions play a supporting part.

Five different groups or informal coalitions could be found in the recent bargaining for the Financial Perspective. The key interest of *rich member states* (UK, Germany, Netherlands, Austria, Sweden, and France) was to decrease EU spending – to cut the contributions to the EU budget. *Phasing out states* (Italy, Spain, Portugal, Greece) as former major beneficiaries of EU structural policy strived to diminish financial losses in the new Financial Perspective. *Poorer Central European countries* (Lithuania, Latvia, Estonia, Poland, Slovakia, Slovenia, Czech Republic and Hungary) fought for the structural funds. Finally, the *UK* was alone against the rest of member states which called for the radical review of the British rebate.

The comparative statistical and qualitative analysis of those proposals revealed two important trends in the bargaining. First, the EU spending was cut in every turn. Second, the funds for the *rich member states* were redistributed at the expense of the poorer member states. Certainly, such redistribution did not change the fact that the older member states remained the net contributors and the *poor Central European countries* gained more benefits compared to the previous Financial Perspective 2000–2006. Besides these two main tendencies the *phasing out states* succeed to increase the funds for their undeveloped regions and the final *Decision of the European Council* offered for the UK the most favourable mechanism counting the British rebate.

The article reveals the weaknesses of the popular geopolitical interpretations which were proposed in order to explain the strong clashes between member states. The geopolitical and ideological discourse was aimed at neutralizing the domestic pressure. The economic logic to pay less and get more was the dominant thinking in the bargaining for the European financial pie.

The asymmetrical interdependence which was the main source of bargaining power during the previous intergovernmental negotiations on Common Market is obsolete in explaining the modalities of redistributive policies. The effect of relative power was limited to the bargaining strategy, however it did not make a remarkable impact to the final agreement. On the contrary, the typical net recipient is a small and poor member state.

The author has to come to the conclusion that the *poor Central European countries* states were forced to support the cuts of the budget and suffered a relative defeat in the bargaining, since they were the main beneficiaries of the common EU budget. It means that the *poor Central European countries* were the most interested to reach an agreement as soon as possible in order to avoid the risk of facing the EU financial turbulences. For this reason their bargaining power was very weak.